

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**O RELACIONAMENTO BRASIL-ARGENTINA À LUZ DA CONVERGÊNCIA
IDEOLÓGICA-PARTIDÁRIA E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA O
REGIONALISMO: A UNASUL (2003-2019).**

RENATA MORAES SIMÕES

Uberlândia
2021

RENATA MORAES SIMÕES

**O RELACIONAMENTO BRASIL-ARGENTINA À LUZ DA CONVERGÊNCIA
IDEOLÓGICA-PARTIDÁRIA E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA O
REGIONALISMO: A UNASUL (2003-2019).**

Dissertação apresentada ao Instituto de Economia e
Relações Internacionais da Universidade Federal de
Uberlândia, como requisito parcial à obtenção do
título de mestre em Relações Internacionais.

Área de concentração: Política Internacional

Orientadora: Profa. Dra. Sandra Aparecida Cardozo

Uberlândia

2021

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

S611 2021	<p>Simões, Renata Moraes, 1995- O Relacionamento Brasil-Argentina à Luz da Convergência Ideológica-Partidária e suas consequências para o Regionalismo: [recurso eletrônico] : A UNASUL (2003-2019) / Renata Moraes Simões. - 2021.</p> <p>Orientadora: Sandra Aparecida Cardozo. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Pós-graduação em Relações Internacionais. Modo de acesso: Internet. Disponível em: http://doi.org/10.14393/ufu.di.2021.492 Inclui bibliografia.</p> <p>1. Relações Internacionais. I. Cardozo, Sandra Aparecida, 1972-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduação em Relações Internacionais. III. Título.</p>
--------------	--

CDU: 327

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:

Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
 Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
 Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 1J - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902
 Telefone: (34) 3239-4595 - www.ppgri.ie.ufu.br - secppgri@ufu.br



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Programa de Pós-Graduação de Relações Internacionais - PPGRI			
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, 59, PPGRI			
Data:	20 de agosto de 2021	Hora de início:	09:00	Hora de encerramento: 10:50
Matrícula do Discente:	11912RIT015			
Nome do Discente:	Renata Moraes Simões			
Título do Trabalho:	O Relacionamento Brasil-Argentina à luz da convergência ideológica partidária e suas consequências para o regionalismo: a Unasul (2003-2019)			
Área de concentração:	Política Internacional			
Linha de pesquisa:	Segurança Internacional			
Projeto de Pesquisa de vinculação:	Política Internacional e Potências Regionais			

Reuniu-se por meio de tecnologia de webconferência do Instituto de Economia e Relações Internacionais, em sessão pública, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, assim composta: Professores(as) Doutores(as): Dawisson Elvécio Belém Lopes - PPGCP-UFMG; Haroldo Ramanzini Júnior - PPGRI-UFU; Sandra Aparecida Cardozo - PPGRI - UFU orientador(a) do(a) candidato(a).

Iniciando os trabalhos o(a) presidente da mesa, Dr(a). Sandra Aparecida Cardozo - PPGRI -UFU, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato(a), agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

Aprovado(a).

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Sandra Aparecida Cardozo, Professor(a) do Magistério Superior**, em 20/08/2021, às 10:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Haroldo Ramanzini Junior, Professor(a) do Magistério Superior**, em 30/08/2021, às 11:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Dawisson Elvécio Belém Lopes, Usuário Externo**, em 01/09/2021, às 15:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2953466** e o código CRC **5851E0DD**.

Para minha família, sempre.

AGRADECIMENTOS

A finalização deste trabalho conclui uma etapa marcada por dúvidas, medos e questionamentos pessoais. A jornada até aqui se provou desafiadora, por vezes, difícil, mas sempre enriquecedora e gratificante.

Aos meus pais, Erick e Andreia, pelo constante incentivo, suporte e apoio ao acreditar em meus sonhos e em minhas capacidades, e me possibilitarem viver essa experiência. Um agradecimento especial aos meus avós, Josué, Marlene, Fernando e Maria, que, presencial ou espiritualmente, me deram as forças para continuar. À minha madrinha, Joseane, pelo carinho e apoio incondicionais.

Aos amigos que, durante esta caminhada, foram portos seguros e me acolheram nos momentos de insegurança. Ana Flávia, Vinícius, Laura, Pablo, Andressa, Ana Laura e Heitor, minha eterna gratidão pelo companheirismo e amizade. Ao meu companheiro de aventuras, Enrico, pela parceria e por partilhar de minhas angústias e conquistas.

À minha orientadora Sandra Cardozo, pelo constante suporte, pelos ensinamentos e por embarcar nessa jornada comigo desde a graduação. Aos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, com quem sempre pude contar e buscar suporte. Em especial, ao Professor Haroldo Ramanzini, pelas palavras de encorajamento e pelo apoio.

À Universidade Federal de Uberlândia, pelos últimos sete anos de acolhimento, ensinamento e crescimento.

Il faut bien supporter deux ou trois chenilles si on veut connaître les papillons.

Le Petit Prince (1943), Antoine de Saint-Exupéry.

RESUMO

O presente trabalho busca analisar os efeitos da convergência ideológica experimentada pelas lideranças Brasil e Argentina nos anos de 2003 a 2019 no âmbito do regionalismo, em especial da Unasul. O período de análise corresponde aos governos Lula da Silva (2003-2010); Dilma Rousseff (2011-2015); Michel Temer (2015-2018); e Jair Bolsonaro (2019-), no Brasil; e Néstor Kirchner (2003-2007); Cristina Kirchner (2007-2015); e Mauricio Macri (2015-2019) na Argentina. Ao colocar foco nas ideologias partidárias desses governos percebe-se a influência dessas ideias nas concepções de política externa de cada governo, podendo, assim, observar que a política externa é, de fato, uma política pública como as demais e, dessa forma, sofre mutações decorrentes do contexto político no qual é desenvolvida. Nesse sentido, é possível notar que a convergência ideológica, tanto à esquerda quanto à direita, propicia o entendimento dos países em algumas questões, dentre elas o regionalismo. Com efeito, as concepções regionais dos países assemelham-se e possibilitam um entendimento na arena integracionista da América do Sul e ademais na Unasul. A análise empreendida demonstra que a consonância ideológica viabiliza o entendimento na concepção da região enquanto pauta – ou não – da política externa brasileira e argentina. Nesse contexto, as ações despendidas na Unasul são um bom exemplo de como a afluência ideológica afetou o relacionamento dos países e, também, a origem, consolidação e esvaziamento da instituição. O novo cenário regional, a partir de 2015, suscita algumas conclusões sobre o processo regional sul-americano até aqui, ao passo que deixa incertezas sobre seu futuro.

Palavras-Chave: Brasil; Argentina; Regionalismo; Ideológico-Partidário; Unasul.

ABSTRACT

This study seeks to analyze the effects of the ideological convergence experienced by Brazil and Argentina Presidents from 2003 to 2019 in the context of regionalism, especially Unasur. The period of analysis corresponds to the Lula da Silva administrations (2003-2010); Dilma Rousseff (2011-2015); Michel Temer (2015-2018); and Jair Bolsonaro (2019-), in Brazil; and Néstor Kirchner (2003-2007); Cristina Kirchner (2007-2015); and Mauricio Macri (2015-2019) in Argentina. By focusing on the partisan ideologies of these governments, the influence of these ideas on the foreign policy conceptions of each government can be seen, thus, it can be observed that foreign policy is, in fact, a public policy like others and, therefore, it suffers mutations arising from the political context in which it is developed. In this sense, it is possible to note that the ideological convergence, both on the left and on the right, provides the countries' understanding on some issues, including regionalism. Indeed, the regional conceptions of the countries are similar and enable an understanding in the integrationist arena of South America and, moreover, in Unasur. The analysis undertaken demonstrates that the ideological consonance makes it possible to understand the concept of the region as an agenda – or not – of Brazilian and Argentine foreign policy. In this context, the actions carried out at Unasur are a good example of how the ideological affluence has affected the relationship between the countries and, also, the origin, consolidation and emptying of the institution. The new regional scenario, since 2015, raises some conclusions about the South American regional process so far, while leaving uncertainties about its future.

Keywords: Brazil; Argentina; Regionalism; Party-Ideology; Unasur.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
PT	Partido dos Trabalhadores
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
ABCP	Associação Brasileira de Ciência Política
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PPS	Partido Populista Socialista
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PP	Partido Progressista
DEM	Democratas
CN94	Constituição Nacional de 1994
UCR	União Cívica Radical
PJ	Partido Justicialista
PRO	Proposta Republicana
PP	Partido Peronista
PL	Partido Laborista
UCRJR	União Cívica Radical Junta Renovadora
PI	Partido Independiente
PEx	Política Externa
PEB	Política Externa Brasileira
PEA	Política Externa Argentina
PIB	Produto Interno Bruto
MRE	Ministério das Relações Exteriores
Mercosul	Mercado Comum do Sul
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
FHC	Fernando Henrique Cardoso

ONU	Organização das Nações Unidas
CASA	Comunidade das Sul-Americanas de Nações
Unasul	União das Nações Sul-Americanas
Celac	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
EUA	Estados Unidos da América
PEI	Política Externa Independente
OMC	Organização Mundial do Comércio
UE	União Europeia
AP	Aliança do Pacífico
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
COSIPLAN	Conselho de Infraestrutura e Planejamento
OEA	Organização dos Estados Americanos
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento
TNP	Tratado de Não-Proliferação de Armas
Prosul	Foro para o Progresso da América do Sul
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
CABA	Cidade Autônoma de Buenos Aires
CC	Coalizão Cívica
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
TPP	Acordo de Associação Transpacífico
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA	Área de Livre Comércio Sul-Americana
ALBA	Aliança Bolivariana para as Américas
Parlasul	Parlamento do Mercosul
Focem	Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul

LISTA DE TABELAS E IMAGENS

Tabela 1 - Política Externa Brasileira e Unasul (2003 – 2019).....	137
Tabela 2 - Política Externa Argentina e Unasul (2003-2019).....	138
Imagem 1 - Mapa dos Estados-Membros da Unasul e do Prosul.....	142

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1 – Política Externa e Ideologia: conceitos, partidos políticos e política pública	16
1. Ideologia: conceito, evolução e dualidade.....	16
1.1. Brasil: sistema partidários e partidos políticos.....	20
1.2. Argentina: sistema partidário e partidos políticos.....	24
2. Política Externa (PEX) como Política Pública: o papel dos partidos políticos	29
3. Regionalismo: conceito, trajetória e contemporaneidade	39
CAPÍTULO 2 – A Política Externa Brasileira (2003-2019): agentes, agendas partidárias e prática	43
1. Política Externa Brasileira: atores, influências e partidos políticos.	44
2. Os governos brasileiros (2003-2019): partidos políticos e política externa	46
2.1. O PT e a política externa brasileira	46
2.1.1. Governos Lula: modificar sem romper (2003-2011).....	51
2.1.2. Governos Dilma: mais do mesmo? (2011-2016).....	56
2.2. A guinada da política brasileira à direita e o bolsonarismo	61
2.2.1. Governo Temer: o início da desconstrução (2016-2019)	66
2.2.2. Governo Bolsonaro: diplomacia sem precedentes (2019-2020).....	69
Considerações Parciais.....	74
CAPÍTULO 3 – A Política Externa Argentina (2003-2019): história, influências, partidos políticos e prática.	77
1. Política Externa Argentina: histórico, influências e agendas	77
2. Os governos argentinos (2003-2019): partidos políticos e política exterior	82
2.1. Partido Justicialista e Política Externa Argentina	82
2.1.1. Governo Néstor Kirchner: o início da Era K (2003 – 2007).....	89
2.1.2. Governos Cristina Kirchner: do kirchnerismo ao cristinismo (2007 – 2015).93	
2.2. A guinada da política argentina à direita e a queda do kirchnerismo	97
2.2.1. Governo Mauricio Macri (2015 – 2019).....	103
Considerações Parciais.....	108
CAPÍTULO 4 - A Convergência Ideológica e seus efeitos para a política externa e o regionalismo: o caso da Unasul	111
1. A significância do regionalismo nas políticas externas de Brasil e Argentina.....	113
2. Unasul: Criação, Implementação, Eficácia, Dificuldades e Esvaziamento	122

2.1. Os governos de esquerda de Brasil e Argentina e o lugar da Unasul.....	126
2.2. Os governos de direita na Argentina e no Brasil e o lugar da Unasul.....	132
3. O futuro do regionalismo sul-americano	139
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	146
REFERÊNCIAS	152
ANEXO A – SURVEY DE WIESEHOMEIER E BENOIT.....	173
ANEXO B – SURVEY DA ABCP (2010)	174
ANEXO C – SURVEY PLB (2013).....	175
ANEXO D – POSIÇÕES DOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS NO ESPECTRO IDEOLÓGICO SEGUNDO RESULTADOS DE SURVEYS.....	176

INTRODUÇÃO

As mudanças ocorridas no subcontinente sul-americano a partir de 2003 propiciam algumas análises interessantes sobre o rumo para qual caminha a região. O relacionamento entre Brasil e Argentina, nesse sentido, configura um dos pilares da presente pesquisa, uma vez sua relevância para a manutenção da região. Outro fator importante para a análise do período é a convergência ideológica entre os governos desses dois países. Por fim, com o intuito de obter uma análise prática dessa convergência, o terceiro eixo da pesquisa configura um estudo de caso sobre os efeitos dessa afluência política entre os países, no período delimitado, no âmbito da União das Nações Sul-Americanas, a Unasul.

O período analisado compreende aos governos Lula da Silva (2003-2010); Dilma Rousseff (2011-2015); Michel Temer (2015-2018); e Jair Bolsonaro (2019-), no Brasil; e Néstor Kirchner (2003-2007); Cristina Kirchner (2007-2015); e Mauricio Macri (2015-2019) na Argentina. A convergência identificada à esquerda a partir de 2003 ocasiona mudanças nos mais diversos ambientes políticos de Brasil e Argentina, uma vez as transformações desencadeadas domesticamente, regionalmente e internacionalmente. Nesse período, que se esgota em 2015 após a eleição de Mauricio Macri e o *impeachment* de Dilma Rousseff, os países, ainda que encontrem algumas dificuldades, confluem em um relacionamento que resulta em alguns expoentes para a região, dentre eles a Unasul. Quando da virada ideológica, é interessante perceber que os países passam de uma convergência à esquerda para uma convergência à direita. O tom do relacionamento é modificado, no entanto, algumas convergências importantes ainda são percebidas, principalmente, no âmbito regional e, portanto, da Unasul.

Nesse contexto, o presente estudo guia-se por compreender em que medida, a eleição de governos semelhantes ideologicamente obteve reflexos no relacionamento bilateral entre Brasil e Argentina no que tange as instâncias regionais, mais precisamente a Unasul, no período de 200 a 2019. Buscando estabelecer a base para análise principal busca-se entender, ainda, como se estabelece a dinâmica entre a ideologia partidária e formulação de política externa nestes países. Por fim, o estudo questiona se é possível apontar a afinidade ideológica como um fator de peso no relacionamento bilateral dos países, bem como no âmbito regional.

Ao partir do pressuposto de que a política externa é uma política pública, retira-se a política externa da condição inercial vinculada aos interesses nacionais “protegidos das injunções conjunturais de natureza político-partidária” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 24). Ao

reconhecer a política externa como tal admite-se que a formulação e implementação da política externa se inserem na dinâmica das escolhas governamentais, e nesse sentido, resultam, como as demais políticas do governo, em coalizões, barganhas, disputas e acordos entre representantes dos mais diversos interesses. Desse modo, essa nova configuração despe a política externa das características de uma política de Estado, que até então lhe garantia um caráter excepcional frente as demais políticas públicas do governo, e concede a ela o caráter de uma política governamental e, portanto, influenciada pelas dinâmicas de origem ideológicas e partidárias que compõem o governo. Nesse sentido, não somente variáveis externas são consideradas ao se pensar política externa, bem como são consideradas as influências advindas das variáveis domésticas.

Ao passar a considerar as injunções político-partidárias e, portanto, ideológicas também, para analisar a política externa, o presente estudo testa a hipótese de que no período de 2003 a 2019, Brasil e Argentina experimentaram uma convergência partidária-ideológica, a partir de suas lideranças, que afetou diretamente o âmbito regional, particularmente a Unasul, a partir de 2008. Em outras palavras, a ascensão simultânea de governos de esquerda (2003-2015) e direita (2015-2019) nos países, condicionou, em alguma medida, uma convergência nos posicionamentos e direcionamentos para a região, incluso a Unasul.

Com vistas a atingir o objetivo central, o estudo aprofunda-se na proposição de identificações conceituais que estabeleçam o campo comparativo para os dois países. Nesse sentido, trazer as definições adotadas no trabalho para questões centrais, tais como: política externa, política pública, partidos políticos, ideologia, dentre outras, bem como identificar como se dá a relação entre política externa e partidos políticos no Brasil e na Argentina. Por fim, o estudo busca observar as convergências ocorridas em posicionamentos e ações de ambos os países no âmbito da política externa como um todo, assim como na arena regional e na Unasul, ao passo que se propõe entender o papel da afluência ideológica-partidária entre os Presidentes nesse cenário.

Em termos estruturais, a dissertação divide-se em quatro capítulos, além da introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo versa acerca das definições conceituais levadas a cabo pela pesquisa, a fim de caracterizar a dinâmica estabelecida, e adotada no estudo, entre política externa, partidos políticos, ideologia e regionalismo, bem como trazer definições desses conceitos. O segundo capítulo, por sua vez, busca caracterizar a estrutura da PEB no período, elucidando sua definição, bem como seus atores e sua compreensão enquanto uma política

pública e ao entendê-la como tal, conceder destaque à questão partidária e sua influência na política externa brasileira. Além disso, o capítulo propõe compreender como os partidos políticos interagem com a política externa e, deste modo, explicar sinteticamente como isso se deu, na prática, no período demarcado por essa pesquisa.

O terceiro capítulo pretende fazer um processo semelhante ao do capítulo anterior, porém com a Argentina. Desse modo, o capítulo organiza-se a partir da identificação do processo de evolução política externa argentina, bem como as influências do jogo político que tem ingerência sobre a PEA. Além disso, o capítulo concede destaque, assim como no capítulo anterior, à questão partidária e sua influência na política externa argentina, para, por fim, colocar, de modo sintético, como essa relação se deu na prática.

O último capítulo constrói busca, em um primeiro momento, identificar as convergências entre os países em termos de política externa. Posteriormente, estabelece o papel do regionalismo para os países, a fim de compreender seus papéis na construção da região e da Unasul. As seções subsequentes versam sobre as posturas assumidas pelos governos, entre 2008 e 2019, no âmbito da instituição sul-americana, passando por sua origem, consolidação e esvaziamento. Por fim, o estudo estabelece uma análise acerca das fragilidades que conduziram a Unasul a um processo de definhamento, bem como traçar possíveis observações acerca de seu substituto e do futuro do regionalismo sul-americano.

CAPÍTULO 1 – Política Externa e Ideologia: conceitos, partidos políticos e política pública

Buscando compreender em que medida a eleição de governos semelhantes ideologicamente obteve reflexos no relacionamento bilateral entre Brasil e Argentina no que tange às instâncias regionais, mais precisamente a Unasul, no período de 2008 a 2019, o presente capítulo apresenta-se no intuito de trazer as definições e pressupostos adotadas por este estudo. Além disso, o capítulo propõe estabelecer uma base para análise principal e a responder como se estabelece a dinâmica entre a ideologia partidária e formulação de política externa na Argentina e no Brasil.

Em um primeiro momento, faz-se importante compreender não somente a definição e a evolução do conceito de ideologia, bem como esta condiciona a existência de uma dualidade, a dizer, esquerda e direita, que busca definir as forças políticas. A partir disso, ao afunilar o foco da pesquisa, coloca-se como essas definições e tal dualidade são dispostas nos sistemas político e eleitoral brasileiro e argentino, bem como posicionar os principais partidos dos países¹ dentro deste espectro ideológico.

Com base nessas ideias, o capítulo avança para situar a política externa na dinâmica proposta pela relação entre ideologia e partidos. Sendo assim, faz-se a conceituação desta política enquanto uma política pública, tendo em vista as influências dos governos, e, por consequência, dos partidos e de suas ideologias. Isto posto, coloca-se, em um primeiro momento de forma mais teórica, e posteriormente de modo prático, como se dá a dinâmica entre a política externa e as ideologias partidárias no Brasil e na Argentina.

1. Ideologia: conceito, evolução e dualidade

Assim como outras terminologias da Ciência Política, o termo ideologia tem numerosas percepções teóricas, o que culmina na dificuldade em se estabelecer um significado único para o termo. A diversidade de interpretações e aplicações epistemológicas derivam de uma pluralidade de entendimentos e focos investigativos. O dicionário Aurélio (2004), por exemplo, traz ideologia sob a definição de “um conjunto de ideias que tem por base uma teoria política ou econômica” ou ainda um “modo de ver, próprio de um indivíduo ou de uma classe” (p. 459).

¹ E os mais relevantes para a condução da pesquisa.

A primeira identificação de seu uso é reportada ao filósofo iluminista Antoine Destutt de Tracy. No entanto, seu uso mais destacado remete ao período de efervescência política vivido por Marx e Engels, de onde surgiram duas acepções diferentes para a palavra. Em um primeiro significado, ideologia trata-se de um senso de valor neutro que versa sobre um sistema de crenças coerentes e com algum significado. No segundo, possui uma conotação crítica que toma as ideologias propagandísticas como distorções e enganações.

Sartori (1994), ao dissertar sobre a numerosidade de significados atrelados à ideologia, reflete em como este vocábulo acabou por tornar-se palavra-chave da atmosfera marxista. Tal conclusão deriva da acepção de que o uso da palavra deveria ser feito de forma cuidadosa, uma vez a quantidade de palavras – filosofia, teoria, doutrina, ideias, crenças, mitos, utopia etc. – que estariam sendo englobadas sob o guarda-chuvas de um único termo [ideologia] criaria um nó terrível, que segundo o autor, deveria ser desfeito.

Bobbio (1995), por sua vez, diante da multiplicidade de uso concedido ao termo, propôs dois sentidos, um deles dotado de um significado “fraco” e outro de um significado “forte”. No primeiro deles, a ideologia designa o gênero dos sistemas de crenças políticas, isto é, um conjunto de ideias e valores condizentes à ordem pública e que possuem por função a orientação dos comportamentos políticos coletivos. O segundo sentido tem sua origem no conceito marxista e é entendido enquanto a falsa consciência das relações de domínio entre as classes. Ao analisar a obra de Bobbio, Stoppino (2004) enxerga o predomínio do sentido dito fraco na ciência e sociologia política atuais. Segundo ele, este entendimento mais geral tem maior utilidade para as teorias políticas, além de para a interpretação dos diversos sistemas políticos, na análise comparativa deles e na investigação empírica dos sistemas de crenças políticas.

Estudos da psicologia social concebem a ideologia como um sistema interpretativo formado de “pressuposições sociais, heurísticas, regras, crenças e estratégias de organização da informação” (p. 550) que possibilitam ordem e compreensibilidade da vida social. Nosek, Graham e Hawkins (2010) atribuem à ideologia a capacidade de descomplexificar as dificuldades e ambiguidades da vida, ao prover um quadro interpretativo das experiências sociais.

A definição de Philip Converse (1964), por fim, traz a ideologia enquanto um constrangimento ao comportamento político do eleitorado e assim, mover as ações políticas deste. Nesse sentido, se uma pessoa se diz defensora de uma ideologia “x”, suas atitudes, preferências políticas e partidárias devem surgir em função desta mesma ideologia. Segundo

Converse, quanto melhor estruturado um sistema de crenças políticas, melhor será a capacidade do indivíduo de compreender as decisões do mundo político dos cidadãos. De acordo com o autor, “alguém fortemente favorável a um tipo de política terá inclinação por certo partido (ou candidato) convergente com aquele tema, sendo, dessa maneira, coerente com suas próprias convicções” (CONVERSE, 1964, p. 207 *apud* OLIVEIRA, 2013, p. 17).

Em suma, a expressão ideologia parece etérea. Como ressaltam Crespigny e Cronim (1981), o próprio vocábulo ideologia carrega uma carga de ideologização. Uma vez considerado tão complexo e de variadas facetas, os estudos acerca da ideologia originam-se e abrangem uma ampla gama de disciplinas, com as mais diversas interpretações e objetivos. Apesar de não existir uma definição única para o conceito de ideologia – e nem se configura um objetivo dessa pesquisa –, o apanhado realizado acima tem o sentido de nortear e amparar a discussão aqui proposta.

Heywood (2010) explicita que existem ideologias clássicas e as ditas novas ideologias. As ideologias clássicas remetem ao liberalismo, o conservadorismo, o socialismo, o nacionalismo, o anarquismo e o fascismo. As chamadas novas ideologias são assim chamadas por darem destaque a áreas do debate ideológico antes desconsideradas e assim, fomentar o surgimento de pensamentos e perspectivas ideológicas acerca de temas como feminismo, ecologismo, fundamentalismo religioso e multiculturalismo, isto é, temáticas de ordem pós-material.

Pensar em ideologia, atualmente, remete, quase que de forma automática, à dualidade política e ideológica representada pelos termos esquerda e direita. De modo simples, a concepção de um espectro ideológico remete à identificação dos partidos políticos, nesse caso, em um *continuum* que vai da esquerda, passa pelo centro até a direita. O surgimento da dualidade esquerda/direita remonta a Assembleia Legislativa Francesa ao fim da revolução de 1789 cujos parlamentares que se colocaram à direita – *Feuillants*² – da câmara se diziam favoráveis à manutenção do antigo regime e aqueles à esquerda – *Montagnards*³ – se mostravam favoráveis às transformações políticas. A metáfora espacial de se sentarem em lados opostos foi suficiente para compor a dicotomia do universo político até a contemporaneidade. O

² Nome dado aos membros de uma ordem monástica beneditina, oriunda da Ordem Cisterciense. Mais tarde o nome foi empregado para designar um clube político que agrupava monarquistas moderados e constitucionais. Ademais, o monastério foi palco da Assembleia Constituinte e refúgio para o Rei Luís XVI.

³ Significa montanhese e remete ao grupo político A Montanha, que durante a Assembleia Constituinte se colocaram favoráveis à República. Dentre eles ganha destaque Danton, Marat e Robespierre.

ocorrido no evento francês foi o bastante para associar esquerdistas a quem está em busca de mudanças e os direitistas à manutenção do *establishment*.

Apesar da origem remeter à França, a ignição das batalhas ideológicas globalizadas teve início na Rússia a partir da Revolução de 1917. As consequências da Revolução Bolchevique, somadas ao fim da Segunda Guerra Mundial e o surgimento da Guerra Fria, colocaram em evidência, ainda mais, as disputas ideológicas. Nesse cenário, capitalismo e socialismo reforçaram seus vínculos com as doutrinas de direita (ditas conservadoras) e de esquerda (ditas progressistas/liberal), respectivamente.

O esfacelamento da União Soviética (URSS) e o fracasso de quase todas as nações associadas ao regime lenista levaram muitos a considerar o fim das ideologias. Hobsbawm (1995) afirma ser necessário muita cautela ao se fazer tal afirmação, tendo em vista que um quinto da raça humana continua a viver em um país governado por um partido comunista. Ainda assim, tais acontecimentos não deixam de ser relevantes. A transição russa fez com que, além da própria Rússia, muitos esquerdistas ao redor do mundo perdessem seu “rumo teórico”. No próprio país após o fim do regime soviético surgiram movimentos que causaram um embaralhamento dos conceitos de esquerda e direita. No período, comunistas ortodoxos eram tidos como sendo de direita, enquanto aqueles que defendiam uma economia de mercado eram entendidos como de esquerda, quase como uma versão social-democrata do capitalismo. Segundo Segrillo (2004), por um tempo, na Rússia teve-se um comunismo de direita e um capitalismo de esquerda. Ao redor do mundo, a transição russa eliminou o sentido das disputas político/ideológicas.

Muitos pensadores chegaram a descartar a dicotomia esquerda/direita a partir de então, afirmando que esta não seria mais capaz de oferecer referenciais políticos para a complexidade do cenário atual. Bobbio (1995), porém, discorda dessa visão ao afirmar que as sociedades democráticas contemporâneas proporcionam um novo tipo de existência para as disputas programáticas entre esquerda e direita. Segundo o autor, dentre estas [disputas] existem “diversos grupos de opinião e de interesse em concorrência entre si; tais grupos às vezes se contrapõem, se superpõem, em certos casos se integram para depois se separarem, ora se aproximam, ora se dão as costas” (p. 35). Salienta, contudo, que tais disputas não ocasionam o fim da dualidade, uma vez que entre ambas existe um espaço intermediário, representado na figura do “centro”.

Em muitos dos sistemas democráticos pluripartidários, a figura do centro tende a tornar-se tão exorbitante que passa a ocupar grande parte do sistema político, relegando direita e esquerda aos extremos. Porém, não elimina a antítese original, pelo contrário, ao não se definir nem como direita e nem como esquerda, a existência do centro pressupõe tal antítese e extrai dela sua razão de existência. A busca de um espaço entre os dois, sendo assim, não os elimina, contudo os distancia, impede o choque entre ambos e tolhe também a “via dura” do espectro ideológico, isto é, uma escolha apenas entre direita e esquerda. A existência de um espaço intermediário, nesse sentido, torna factível a compreensão articulada do sistema político, uma vez que permite a distinção entre um centro mais análogo à esquerda como à direita. Destarte, configura a existência de uma esquerda moderada tendenciosa ao centro e uma esquerda que ao centro se opõe, e em igualdade, uma direita atraída ao centro e uma direita que se contrapõe, da mesma forma, do centro e da esquerda.

No contexto mundial, o fim da URSS assim como a queda do Muro de Berlim ocasionou a retirada das bases de sustentação do movimento comunista mundial, fazendo com que a esquerda socialista/comunista entrasse em uma crise teórica. A partir daí enxerga-se, mundialmente, uma debandada dos partidos em direção ao centro, de modo que tais ocorridos forçaram acomodações ideológicas. Parecia, naquele momento, que o capitalismo se sobrepunha ao socialismo, e assim a direita se sobrepunha à esquerda. Contudo, as crises econômicas e a incapacidade do regime capitalista de resolver questões sociais, fizeram com que estes partidos também se reordenassem no sistema político. De um modo geral, o colapso do bloco socialista somado a questões conjunturais ocasionou uma forte reconfiguração do sistema político mundial (SEGRILLO, 2004).

1.1. Brasil: sistema partidários e partidos políticos

De modo simplificado, o sistema político brasileiro é caracterizado pelo chamado presidencialismo de coalizão, onde o presidente da República, para obter capacidade de governo, busca construir uma base de sustentação entre os partidos existentes e montar os ministérios a partir dessa estrutura. O Brasil representa um caso muito específico que acaba por separá-lo dos demais países com governos democráticos, uma vez que associa o presidencialismo ao multipartidarismo e a organização do Executivo com base em grandes coalizões partidárias. A grande dificuldade do modelo governamental, segundo Abranches (1998), utilizado no Brasil se dá na instabilidade dele. Isso porque sua sustentação baseia-se,

quase que puramente, no desempenho do governo e em sua disposição de respeitar os aspectos ideológicos e programáticos tidos como inegociáveis para cada parte componente de sua base.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988 ficou estabelecido a realização de eleições de forma direta para postulantes a cargos do Legislativo e Executivo brasileiros. O voto passava a ser direto, universal, secreto e obrigatório⁴ a todos os cidadãos maiores de dezoito anos. O primeiro artigo do texto constitucional, a organização política do país estabelece-se sob a forma de República Federativa. Na prática, o federalismo brasileiro funciona de modo imperfeito se comparado à tradição do sistema federativo cujo objetivo é assegurar a coexistência de soberania tanto à União quanto às unidades federadas, de modo a conceder-lhes significativa autonomia política. No Brasil existe a tendência de fortalecimento da União em detrimento da autonomia aos Estados.

Cabe mencionar, inicialmente, que as eleições no Brasil ocorrem de forma majoritária para o Poder Executivo, isto é, para cargos de senador, governador e presidente vencem aqueles que obtiverem a maioria dos votos, enquanto as eleições para deputados acontecem de modo proporcional, ou seja, os votos dos eleitores não vão apenas aos candidatos, mas também a seus partidos ou coligações partidárias. Assim, a eleição para o Legislativo também depende dos votos obtidos pelo grupo partidário, de modo que é o número de votos de cada grupo que define quantas cadeiras serão destinadas a cada partido (BRASIL, 2020).

Segundo Mainwaring (1991), o emprego dessa legislação eleitoral teve efeitos nocivos para a construção partidária, uma vez que institucionaliza e estimula a ausência de um compromisso, disciplina e coesão partidária. De acordo com o autor, essa autonomia em relação ao partido tem início nas campanhas eleitorais de cunho extremamente personalista, e como consequência desse individualismo instaura-se uma acirrada competição entre concorrentes aos cargos proporcionais. Muitas vezes, a competição intrapartidária supera a interpartidária. Mainwaring ainda chama atenção para a relação entre os elevados custos de campanha com esquemas de corrupção. Por fim, torna a chamar atenção para como esse tipo de legislação eleitoral estimula um grau elevado de autonomia dos representantes em relação a seus partidos, figurado em violações aos programas partidários e dos compromissos organizacionais.

É justamente na dinâmica exposta na acima que se inserem os partidos políticos brasileiros. O Brasil vive um processo ainda recente de redemocratização desde o fim do regime

⁴ Desde então o voto aos analfabetos e aos maiores de dezesseis anos tornou-se facultativo.

militar na década de 80. O sistema brasileiro hoje, multipartidário, dispõe de uma elevada fragmentação, com trinta e três partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) (BRASIL, 2020). Segundo Carreirão (2014), o Brasil é o país mais fragmentado no que diz respeito às legendas partidárias e a tendência é que essa fragmentação perdure e se aprofunde. A elevada quantidade de partidos não implica em um apoio eleitoral plural, na realidade o que se percebe é que o grande volume de legendas partidárias dificulta o conhecimento do eleitorado sobre elas, ocasionando dificuldades de *accountability* e criação de laços entre o eleitor e o partido⁵. Fato é que o Brasil possui uma complexa estrutura institucional que impõe dificuldades ao fortalecimento dos partidos políticos, de um lado, enquanto a alta fragmentação e pluralismo ocasionaram a dificuldade entre os eleitores no reconhecimento e afeiçoamento aos partidos políticos, do outro.

Pensando pela ótica da representatividade e democracia, a existência de tantos partidos evidencia múltiplos interesses da sociedade a serem contemplados, por um lado, e pessoas dispostas a concorrer a cargos públicos para viabilizar tais demandas, por outro. Já pela ótica burocrática, a existência de tantos partidos aumenta o trabalho do Executivo de criar coalizões a partir de interesses tão diversos para assim manter sua governabilidade, e conseguir apoio para aprovação e implementação de políticas, a política externa inclusa, como será colocado adiante. Apesar da existência de tantos partidos a disputa presidencial brasileira nos últimos vinte anos resumiu-se à disputa entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB). Esse monopólio termina com a vitória do Partido Social Liberal (PSL) nas urnas em 2018.

No caso do Brasil, o retorno à democracia no meio da década de 80 ocasionou a criação e extinção de dezenas de partidos. Com o fim do regime ditatorial⁶, a dicotomia esquerda-direita passava a estar intimamente relacionada ao envolvimento, ou não, dos partidos políticos com o

⁵ Outros fatores devem ser considerados nessa dinâmica, como o personalismo político, a desconfiança do eleitorado em relação aos partidos, a migração partidária, a alta volatilidade eleitoral, a fragilidade dos partidos, a ineficácia das instituições políticas, os clãs regionais e familiares no poder, os escândalos de corrupção e a proximidade entre programas partidários (GIMENES, 2017).

⁶ Vale lembrar que a instauração do regime militar substituiu a estrutura pluripartidária pela bipartidária, de modo que todos os partidos políticos foram extintos pelo Ato Institucional 2. Existia à época a possibilidade de criação de novos partidos, no entanto as regras e critérios impostos dificultavam. Com efeito, apenas dois partidos atenderam os requisitos: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). O modelo bipartidário vigeu de 1966 a 1979, até que o governo percebeu o fortalecimento do MDB, ocasionando um temor frente a manutenção da ARENA como dominante no Congresso. A partir de então, todos os partidos foram novamente extintos e substituídos por um pluripartidarismo moderado com a constituição de cinco “novas” legendas: o Partido Democrático Social – sucesso da ARENA; Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) – sucesso do MDB; Partido Popular; Partido Democrático Trabalhista; e o Partido dos Trabalhadores.

antigo regime. Para Power e Zucco (2009) a autodefinição de partidos antes considerados de direita como sendo parte do centro faz parte do esforço destes grupos políticos para desvincular sua imagem do antigo regime.

Ao longo dos anos 90, no entanto, o debate ideológico recolocou na escala temáticas similares aos critérios clássicos levados em conta ao se diferenciar a direita e à esquerda. Passasse, portanto, de uma dimensão histórico-política – de apoio ou oposição ao regime militar – para uma dimensão econômica – onde a dicotomia passa a ser entre a desregulamentação e privatização – que passa a constituir um dos temas estruturantes na agenda política do Brasil. O critério econômico, isto é, o posicionamento do partido em relação ao peso da intervenção estatal na economia, é tradicional da concepção de identificação ideológica proposta por Downs (1999). Com efeito, tal critério faz-se relevante quando se pensa os partidos políticos brasileiros no espectro ideológico.

Adiciona-se aqui a ressalva de que esta significação de esquerda e direita, contudo, está permeada por controvérsias. Contribuem, nesse sentido, questões como a distinção entre liberalismo político e liberalismo econômico, a constante confusão entre as dimensões conservadora e progressista, os partidos religiosos na Europa, as peculiaridades do sistema partidário estadunidense, o fascismo, a fragilidade das fronteiras entre as bases sociais dos partidos e, num quadro mais recente, o neoconservadorismo e as dificuldades de enquadrar as questões pós-materiais (MADEIRA; TAROUÇO, 2009).

Apesar de complexa, e não eximida de peculiaridades, o estudo proposto por Maciel *et al* (2017), combina o resultado de três *surveys*, em anexo, – posição na escala Wiesehomeier e Benoit (2007), a posição na escala proposta pelo encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) (2010) e o resultado da Pesquisa Legislativa Brasileira (2013) – na tentativa de posicionar os partidos brasileiros no espectro ideológico. Segundo os autores, pode-se identificar a existência de três blocos partidários no Brasil⁷ e apesar de relativa, existe uma ordenação em relação aos partidos políticos brasileiros no espectro esquerda-direita.

Em primeiro lugar, verifica-se que as posições próximas à extrema esquerda são ocupadas pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB). Na concepção dos parlamentares, o PCdoB se posiciona mais à esquerda do que o PSOL, enquanto a percepção dos especialistas aponta o contrário. Já com relação ao Partido

⁷ Ressalta-se que os posicionamentos levados em conta pelos *surveys*, muitas vezes, se baseiam no auto posicionamento dos partidos e parlamentares do que em aspectos ideológicos *per se*.

dos Trabalhadores (PT), existe um consenso entre parlamentares e especialistas quanto à clara posição à esquerda do partido. Já nos casos do Partido Democrático Trabalhista (PDT) e do Partido Socialista Brasileiro (PSB), as médias entre os resultados dos *surveys* estão mais próximas dos pontos médios da escala, de modo a serem classificados como partidos de centro-esquerda (MACIEL *et al.*, 2017).

O segundo grupo de partidos recebeu certo destaque frente à incongruência em sua classificação no espectro dos três *surveys*. Enquanto na visão dos especialistas, o Partido Populista Socialista (PPS), o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) seriam considerados partidos de centro-direita, seus parlamentares indicaram posicionamentos mais à esquerda no caso do PPS, e de centro-esquerda no caso do PSDB e PTB. Ainda nesse segundo conjunto, ganha realce o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) – hoje, novamente, MDB – cuja posição se consolida no centro do espectro, tendo em vista que os especialistas acomodam tal legenda ligeiramente à direita, enquanto seus parlamentares se posicionam minimamente à esquerda (MACIEL *et al.*, 2017).

Por último, o último grupo de partidos é aquele, segundo os autores, mais coerente em termos de posicionamento ideológico. O Partido Social Cristão (PSC), o Partido Progressista (PP) e o Democratas (DEM) são aqueles identificados como partidos de direita, pelos especialistas, e de centro-direita por seus parlamentares, o que, em alguma medida, deriva do fenômeno da “direita envergonhada” (MACIEL *et al.*, 2017). Tendo em vista que o estudo feito por Maciel *et al.* data de 2017, não leva em consideração a ascensão do Partido Social Liberal (PSL) e sua colocação claramente à direita a partir dos posicionamentos do então deputado Jair Bolsonaro e de sua subsequente campanha e vitória eleitoral em 2018⁸.

1.2. Argentina: sistema partidário e partidos políticos

O primeiro artigo da Constituição (CN94) argentina a classifica como um República Federativa presidencialista, onde a estrutura federativa é composta por vinte e três províncias – similares aos estados no Brasil – mais a cidade autônoma de Buenos Aires, cuja classificação é de um distrito federal e de capital do país (ARGENTINA, 1994). Nesse sentido, os governos provinciais são dotados de autonomia política, sendo extremamente relevantes ao processo

⁸ Importante notar como o segundo e o terceiro grupos contém partidos políticos cujos nomes empregam termos como social, populista e trabalhista, termos comumente associados às ideologias, e consequentemente aos partidos, de esquerda.

eleitoral e político e munidos de amplas prerrogativas para sua administração. O caso argentino, assim como o brasileiro, é exemplo de um federalismo pendular, onde são combinados elevados níveis de descentralização política com momentos de centralização política-administrativa.

Quase que paralelamente ao Brasil, a Argentina deixou um regime autoritário no ano de 1983. Apesar disso, um novo processo constitucional argentino só foi feito em 1994. Além da restituição de inúmeros direitos, a CN94 instituiu uma série de medidas com a intenção de mitigar o sistema presidencialista, como, por exemplo, a criação da figura do Chefe de Gabinete de Ministros na intenção de diminuir o espaço do presidente dentro do Executivo. Por fim, ficavam estipulados o voto direto para Presidente e Vice-Presidente, a implantação de um terceiro senador por província, a possibilidade de reeleição presidencial por uma vez seguida e mais uma após a passagem de pelo menos um mandato, assim como a redução do mandato do mesmo de seis anos para quatro (BARRIENTOS, 2009).

Na Argentina, assim como no federalismo brasileiro, a eleição para o Executivo, especialmente para a Presidência, se dá de modo majoritário, isto é, onde o candidato é eleito ao receber uma maioria “especial” dos votos, que se não atingida no primeiro turno, ocasiona uma segunda rodada eleitoral. As eleições para Câmara dos Deputados, se dão de modo proporcional e quase metade das bancadas de cada distrito é renovada a cada dois anos. Sob um sistema proporcional de lista fechada, como na Argentina, os partidos são diretamente responsáveis pela indicação dos candidatos que concorrem ao pleito. Com efeito, cada partido propõe uma lista de candidatos ordenada pelo próprio partido previamente. O número de candidatos eleitos é proporcional ao número de votos obtidos pela legenda. Nesse sentido, os cidadãos não possuem um padrão de voto personalista, como ocorre no Brasil, uma vez que não elegem diretamente pessoas, mas sim partidos (ARGENTINA, 2020).

Já o Senado argentino, é composto por setenta e dois senadores – três por distrito – que ocupam o cargo por um mandato de seis anos. A eleição para o Senado adota um modelo proporcional de lista incompleta, onde são concedidas duas das três bancadas por província, ao partido com a maior porcentagem dos votos, enquanto a terceira bancada corresponde ao segundo partido mais votado. As renovações, assim como no Brasil, são parciais e a cada dois anos são renovadas uma terça parte dos senadores (ARGENTINA, 2020).

O sistema eleitoral de lista fechada, como dito anteriormente, coloca nas mãos dos partidos a responsabilidade pela indicação prévia dos candidatos. Jones *et al.* (2002) identificam nas províncias a origem das aspirações políticas na Argentina, isso porque as lideranças

partidárias locais possuem primazia na distribuição de incentivos. Os processos nominativos de candidatos são um bom exemplo, uma vez que os chefes partidários, à âmbito provincial, controlam o processo de formulação das listas.

Carey e Shugart (1995) consideram que o sistema argentino restringe a autonomia pessoal dos políticos, o que, por sua vez, inibe suas pretensões de investirem na reputação pessoal frente à reputação partidária. Com efeito, permite implicar que do ponto de vista do legislador argentino, para atingir os rumos desejados em sua carreira política, este deve manter bons vínculos com os líderes partidários, uma vez a dependência dos incentivos controlados pelas elites partidárias. O que na prática pode ser percebido no fato de que, na maioria dos casos, os chefes provinciais estimulam uma alta rotatividade na Câmara dos Deputados, impedindo, assim, o desenvolvimento de longas carreiras no Congresso.

A partir disso, Rojo (1998) faz algumas constatações interessantes acerca da dinâmica partidária argentina. Segundo o autor, o sistema partidário argentino foi constituído de forma débil. Durante muito tempo, a elite dos pampas e os trabalhadores urbanos se colocaram como atores sociais importantes e se apresentaram de forma mais coesa e capacitada para canalizar os interesses sociais do que os próprios partidos políticos. Tal fato fez com que diferentes atores políticos e sociais adotassem práticas extra institucionais na busca pelo poder, ocasionando um aumento da vulnerabilidade institucional e instabilidade do sistema argentino (LEVITSKY, 2005). Como se sabe, a história política argentina é permeada por um número elevado de golpes de Estado⁹. Fato é que tal dinâmica foi possibilitada justamente por essa debilidade partidária, ao passo que também a reforçava (SÁEZ, 2003). Outra tendência que se constata no sistema partidário argentino é a correspondência com dois partidos: a União Cívica Radical (UCR) e o partido peronista conhecido como Partido Justicialista (PJ).

O atual regime democrático argentino, como mencionado anteriormente, estabeleceu-se na década de 80 e desde então desfruta de certa estabilidade. O início de seu restabelecimento democrático é caracterizado pela forte presença dos dois partidos de abrangência nacional, a UCR e o PJ¹⁰. Parece profícuo fazer uma inserção acerca de como se dispõem os partidos argentinos. Atualmente, a Argentina conta com 671 partidos registrados na *Câmara Nacional Electoral*, no entanto, a grande maioria deles não está apto a concorrer pela presidência do país.

⁹ Contabilizam-se seis golpes de Estado bem-sucedidos no período de 1930 a 1976.

¹⁰ Tendo em vista a relevância dos partidos nas disputas presidenciais, será feito uma análise acerca de estes e outros partidos, com enfoque na política externa e no regionalismo, no capítulo destinado à Argentina.

Para se constituir enquanto um partido, faz-se necessário ter no mínimo quatro mil filiados em um dos vinte e quatro distritos, tornando-se assim um partido distrital. Para concorrer à presidência, contudo, um partido precisa ter no mínimo quatro mil filiados em pelo menos cinco distritos eleitorais diferentes, para então ser entendido enquanto um partido nacional. Nesse ímpeto, existem hoje quarenta e cinco partidos aptos a concorrerem ao cargo de chefe da nação argentina (ARGENTINA, 2020).

Segundo De Luca, Jones e Tula (2002), os partidos políticos argentinos podem ser classificados em quatro tipos diferentes desde o retorno do país à democracia até os dias atuais. O primeiro deles seria o grupo composto pelos partidos ditos tradicionais, os quais dominaram a maioria dos pleitos presidenciais: o Partido Justicialista e a União Cívica Radical. O segundo grupo de partidos é composto pelas ditas terceiras forças, isto é, partidos que nascem e possuem excelentes desempenhos. Comumente são partidos que operam nos maiores distritos, mas não performam a ponto de se concretizar enquanto um partido nacional. Assim, muitas vezes, quando sofrem uma perda eleitoral possuem a tendência a desaparecer e são substituídos por outro partido nos mesmos moldes. Dentre estes partidos, na atualidade, pode se destacar a Proposta Republicana¹¹ (PRO), liderada pelo ex-Presidente Mauricio Macri. Em terceiro lugar estão os partidos provinciais, isto é, partidos que respondem a um líder preponderante e que operam em um só distrito, senão como partido do governo, como força de oposição principal. Por fim, ao último grupo pertencem os partidos minoritários, isto é, aqueles de ínfima relevância eleitoral.

Atualmente, vigora na Argentina um sistema multipartidário moderado, caracterizado por um baixo teor de polarização ideológica e uma competição interpartidária centrípeta, isso porque o Partido Justicialista continua ocupando uma posição preponderante. Frente a isso, observa-se uma UCR enfraquecida no nível federal, mas ainda logrando a administração de municípios e algumas províncias.

Segundo Di Tella (2008) e Laclau (2008) consideram que, a médio prazo, pode-se estar formando na Argentina dois grandes blocos ideológicos, um composto por partidos de centro-direita e outro constituído por um agrupamento de centro-esquerda. Por outro lado, ainda não se descarta uma volta ao bipartidarismo que vigorou de 1983 a 1993 no país, tendo em vista que os únicos partidos que possuem estruturas sólidas em todo o território argentino são os tradicionais, o que, com efeito, faz com que o sistema partidário argentino continue pendulando

¹¹ Composta pelo RECREAR, *Compromiso para el Cambio* e o Partido Federal, inicialmente.

entre PJ e UCR, com destaque à predominância do último. A ideia do retorno ao bipartidarismo tem seus embasamentos, tendo em vista que, pelo menos na Presidência, desde 1983 existe quase um revezamento¹² entre os dois partidos, salvo o período de 2001 a 2015 sob unanimidade do Partido Justicialista e a exceção da eleição de Mauricio Macri de 2015 a 2019 sob a Proposta Republicana (PEREGIL, 2015).

O Partido Justicialista, antes chamado Partido Único da Revolução e posteriormente Partido Peronista (PP), nasceu da fusão do Partido Laborista (PL), União Cívica Radical Junta Renovadora (UCRJR) e Partido Independente (PI), e foi fundado pelo Presidente Juan Perón em 1946. O nome Justicialista vem da importância concedida pelo *peronismo* – movimento político argentino a ser tratado com maiores profundidades nos próximos capítulos – à justiça social. Apesar do *peronismo* não ter uma ideologia específica, misturando, assim, aspectos nacionalistas e da busca pela justiça social, indo da esquerda até a direita, o Partido Justicialista é colocado no centro-esquerda da escala ideológica-política. Além disso, tendo em vista a proporção e as variações do movimento *peronista*, os presidentes eleitos pelo Partido Justicialista tinham algumas diferenças com o movimento, e, sendo assim, adaptações foram feitas. Exponentes de grande peso político para este estudo e para a própria política argentina são Néstor Kirchner e Cristina Fernández Kirchner, ambos presidentes da nação argentina pelo PJ, e o atual presidente Alberto Fernández.

Hasta que proclamamos nuestra doctrina, frente a nosotros se levantaba triunfante el individualismo capitalista y el colectivismo comunista alargando la sombra de sus alas imperiales por todos los caminos de la humanidad (...) Así nació el justicialismo bajo la suprema aspiración de un alto ideal. El justicialismo creado por nosotros y para nuestros hijos, como una tercera posición ideológica tendiente a liberarnos del capitalismo sin caer en las garras opresoras del colectivismo (PERÓN, 1952).

Apesar de o período determinado para o presente estudo não abordar nenhum governo argentino presidido por um presidente da União Cívica Radical, parece relevante para a conclusão do raciocínio acerca da dinâmica partidária argentina compreender o partido. Diferentemente do Brasil e da lógica esquerda/direita, onde a oposição ao partido de esquerda comumente é feita pelo de direita, a maior oposição ao Partido Justicialista é feita por um partido tradicionalmente localizado à esquerda ou centro esquerda do espectro político. A União Cívica Radical foi fundada em 1891 e, assim como o PJ, segue um movimento político proposto

¹² Entre 1983-1989 governou Raul Alfonsín (UCR); entre 1989-1999 governou Carlos Menem (PJ); entre 1999-2001 governou Fernando de la Rúa (UCR); em dezembro de 2001, governou Adolfo Rodríguez Súa (PJ); entre 2002-2003 governou Eduardo Duhalde (PJ); entre 2003-2007 governou Néstor Kirchner (PJ); entre 2007-2015 governou Cristina Kirchner (PJ); entre 2015-2019 governou Mauricio Macri (Proposta Republicana); entre 2019-dias atuais governa Alberto Fernández (PJ).

por seu criador Yrigoren: o radicalismo. Em 1999, o partido se posicionou a centro-esquerda ao se filiar à Internacional Socialista. Apesar disso, para as eleições de 2015, o partido juntou-se à coligação *Cambiamos*, de centro-direita, que elegeu Mauricio Macri à Presidência, encerrando os 13 anos de *kirchernismo* – movimento político a ser explorado adiante

Historicamente autodeclarado à centro-direita, o Proposta Republicana (PRO) nasceu em 2005 como *Compromiso para el Cambio*. A vitória do líder do partido, o conservador Mauricio Macri, nas eleições de 2015 representou a primeira vitória de um candidato, desde 1916, de um candidato que não pertence ao partido peronista ou à UCR, além de configurar o primeiro presidente posicionado à direita desde o retorno do país à democracia. No entanto, a crise econômica e política enfrentadas pelo país ocasionaram o retorno do Partido Justicialista ao poder, nas eleições de 2019, sob o governo de Alberto Fernández.

2. Política Externa (PEX) como Política Pública: o papel dos partidos políticos

Assim como a pluralidade de conceituações feitas à política externa, os critérios levados em consideração para sua análise também são variados. Tendo em vista o objetivo do presente estudo, o critério levado à cabo, principalmente, é o que leva em consideração a inter-relação entre as variáveis internas e externas, nesse caso, a dinâmica estabelecida entre as ideologias partidárias e a política externa.

A diferenciação tradicional entre os processos nacional e internacional, que perdurou por muito tempo como hegemônica na academia, baseia-se na noção de que enquanto as determinantes da política interna respondem e obedecem ao sistema político nacional, a política externa de uma nação é uma utilidade, em última instância, do Estado enquanto uma entidade abstrata, isto é, isolada da sociedade. Nesse sentido, a tradição realista supõe que a política externa se calque na anarquia do sistema internacional que elimina qualquer importância causal da política doméstica, daí a necessidade de um processo decisório distinto no âmbito internacional, que prive a política externa da esfera partidarista. O ponto de vista clássico ignora, portanto, todo o processo de tomada de decisões, bem com o rol de instituições estatais e não estatais, ou seja, ignora o sistema político no qual interagem os elementos que produzem a política externa (LIMA, 2000).

Sendo assim, ao optar por trabalhar com a interrelação entre as variáveis domésticas e externas existem alguns trabalhos que solidificam a utilização deste critério de análise. Rosenau (1997), por exemplo, estabelece os primeiros passos acadêmicos para este domínio de análise,

com o propósito de superar a concepção estadocêntricas até então dominante. O autor entende a política externa como uma consequência do que estabelece enquanto “política transversal”, a qual combina elementos domésticos e internacionais. Rosenau sustenta, por fim, que em um mundo em constante transformação e cada vez mais interdependente seria um erro conceber os assuntos internos e externos como âmbitos separados e não como uma rede que não se desata. Ainda que continue a reservar o campo da política externa aos representantes do Estado, essa postura teórica inclui os determinantes internos na análise da ação externa. Sendo assim, ganham destaque o papel dos partidos políticos, grupos de interesse, forças sociais, representantes do Legislativo e do Executivo e os próprios procedimentos institucionais.

Putnam (1998) contribui para esse debate ao estabelecer a existência de um jogo de dois níveis, um interno e um externo. Cada movimento em um tabuleiro ocorre vis-à-vis ao outro, isto é, as ações no âmbito externo devem considerar o âmbito interno e vice-versa. Ao propor que a análise deve incorporar a influência de condicionantes internos, Putnam coloca fim à fronteira que separava o interno do externo. Além disso, ao conceber peso à variável interna, Putnam dá espaço para se pensar o peso de agentes internos no processo de formulação e implementação da política externa. Ao estabelecer a política externa brasileira (PEB) como uma política pública, a partir de uma diversificação de atores, torna-se factível a avaliação da influência de lóbis, setores de interesses, ministérios e coalizões partidárias.

Nesse sentido, com base em diferentes tradições dentro da Ciência Política, os estilos políticos tendiam a ser divididos entre aqueles que tinham por objeto de estudo os assuntos nacionais e aqueles que se concentravam em assuntos externos. Durante muito tempo, predominou no campo de estudos a concepção de que a política externa era uma esfera blindada das mudanças e interferências relativas à agenda governamental. Mais recentemente, no entanto, foi introduzida ao campo teórico da política externa a noção de tratá-la como uma política pública, e é com esta concepção que este trabalho se desenvolve.

Antes de aprofundar a discussão sobre a política externa como uma política pública, parece pertinente estabelecer uma definição para tal. Desse modo, por política pública entende-se, segundo Lynn (1980), um conjunto de ações governamentais que terão desdobramentos específicos. Peters (1986) complementa essa noção ao sugerir que as políticas públicas são os resultados da somatória de atividades do governo que influenciam a vida dos cidadãos. Uma política pública, em essência, pode ser concebida como uma norma produzida por uma

autoridade a fim de influenciar, modificar e gerir o comportamento individual e coletivo através da utilização de sanções (LOWI *apud* REZENDE, 2004).

Ao reconhecer a política externa como tal admite-se que a formulação e implementação da política externa se inserem na dinâmica das escolhas governamentais, e nesse sentido, resultam, como as demais políticas do governo, em coalizões, barganhas, disputas e acordos entre representantes dos mais diversos interesses. Assim, retira-se a política externa da condição inercial vinculada a interesses nacionais “protegidos das injunções conjunturais de natureza político-partidária” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 24). Essa nova configuração atribuída despe a política externa das características de uma política de Estado, que até então lhe garantia um caráter excepcional frente às demais políticas públicas do governo. Fato é que não existe uma política externa de Estado, mas sim de governo. Isso porque esta política não atende aos interesses gerais da população, mas sim ao grupo que detém o poder. Compreende-se, portanto, que a política externa, assim como qualquer política pública, ancora-se na interação entre formuladores, burocratas e tomadores de decisão, de onde suscitará a negociação política interna que conduz a política a ser implementada.

A politização da política externa coloca fim a ideia de excepcionalidade desta e da necessidade de um tratamento diferenciado e afastado do embate político. Voltando às conceituações, a politização, nesse contexto, significa a intensificação do debate de normas, valores, interesses e ideias, como também de disputas burocráticas. Ao utilizar o termo politização reforça-se, assim, o fim da crença de que o campo da política externa, por sua natureza excepcional, deveria receber um tratamento que o retirasse da arena do embate político. Entendê-la como tal implica entender os motivos pelos quais os governos optam por determinadas decisões e ações. Sendo assim, atribui-se à política externa a prerrogativa da efemeridade. Desse modo, a dinâmica político-partidária, e consequentemente ideológica, atinge a política externa quando os assuntos externos passam a integrar a agenda de órgãos e pastas domésticas, não somente estimulando o aumento do diálogo entre as instituições do Estado, bem como ampliando o espaço para captação da sociedade (FIGUEIRA, 2010).

No caso brasileiro, a noção de tratar a PEB como uma política pública deriva dos argumentos feitos por Milani e Pinheiro (2013) e Souza (2006). Segundo os autores, o que faz com que ocorra uma reconfiguração da política externa brasileira são acontecimentos ocorridos na passagem de década que abalaram a dita autonomia *itamaryana*. Entender a política externa brasileira como política pública, portanto, implica entendê-la enquanto o Estado e o

governo em ação na esfera internacional. O que, por sua vez, acarreta considerar o governo como uma instituição do Estado – senão a principal delas – e que esses governos são os responsáveis pela produção das políticas públicas e, por conseguinte, da política externa.

No caso argentino, o pressuposto de tratar a política externa enquanto uma política pública se baseia nos estudos propostos por alguns estudiosos. Rapoport e Spiguel (2005) indicam a existência de um vínculo entre a política externa e a política interna ao analisar a história da política exterior do país. Tini (2005) se aprofunda ao destacar a ideia de considerar a política externa como uma política pública concedendo relevância aos fatores internos que afetam as decisões nesse aspecto, como mudanças de regime, o papel da chancelaria e do Congresso, bem como os valores adotados pelos círculos governistas. Por fim, Ozlack e O'Donnell (1982) também partem do princípio de que a política externa constitui uma política pública e, como tal, é interpretada como o estado em movimento (*estado en movimiento*), isto é, como uma posição tomada pelo Estado frente uma questão socialmente problematizada.

Mas o que de fato este trabalho entende por política externa? No estudo aqui proposto, a política externa deve ser entendida como uma política pública circunscrita em um projeto político interno, como uma política baseada nas diretrizes socioeconômica e políticas definidoras do caráter de projeção da política interna para o exterior (INGRAM; FIEDERLEIN, 1988). Como define Laredo (1965), a política externa é o curso de ação no qual o Estado busca alcançar seus objetivos nacionais fora de sua jurisdição. Como propõe Zuccarino (2018):

[...] la política exterior debe ser entendida como el conjunto de decisiones y acciones tomadas por los gobernantes de un Estado en respuesta a demandas y determinantes internos y externos, con el objetivo de defender y promover los intereses y valores de ese Estado en el sistema internacional. Esta afirmación debe ser complementada con otras dos: que también la política exterior de los Estados, en tanto política pública, tiende a legitimar y sostener esos valores e intereses hacia el interior del propio país; y que su concepción y ejecución responden asimismo a satisfacer, junto a los intereses del Estado, los de la clase dirigente que coyunturalmente se encuentra en ejercicio del poder. (p. 46).

Ainda que entendida como uma política pública, a política externa possui certas características que as distingue das demais. Em primeiro lugar, por sua natureza vinculada a valores e símbolos nacionais, isto é, ao interesse nacional¹³, o alcance dos resultados da política externa tende a alcançar resultados que comprometem a nação como um todo (CALVERT, 1986). Em segundo lugar, o processo de formulação da política externa contém elementos que

¹³ O interesse nacional é um ponto complexo, uma vez que assim como é um fator motivador para a ação externa, também é uma justificativa para essa política.

a diferencia das demais, tendo em vista que o papel do Legislativo é relativamente limitado¹⁴ no que diz respeito à intervenção em assuntos internacionais se comparado à sua atuação em questões domésticas. Em terceiro lugar, apesar da pouca preocupação do eleitorado no que diz respeito às questões de política externa, as ações e discursos dessa política têm por objetivo não somente atuar como um instrumento para alcançar os objetivos nacionais, bem como o reforçar a legitimidade do governo perante seus eleitores quanto aos compromissos com a nação. Por fim, as decisões externas constituem um tipo de política pública que deixa um legado, ora positivo, ora negativo, para as gestões futuras.

Sendo assim, a política externa de um país é fortemente determinada pelo sistema político no qual é formulada e assim como as demais políticas, resulta de um conjunto de interações que se pautam em uma série de regras, estruturas e valores. Nesse sentido, a política externa possui um caráter circular, onde as relações internas de poder afetam a construção da política externa, ao passo que esta também condiciona o âmbito da política interna (SANCHEZ, 2013).

Ao trazer a política externa para a área da *politics* e, portanto, reconhecer que a política externa está condicionada a escolhas governamentais atribui-se ao tema uma dimensão de transitoriedade e contingência. A ideia de transitoriedade deriva justamente das intercorrências do jogo político e das transições governamentais. A partir dessas ideias, pode-se definir que a política externa reflete a dinâmica do poder doméstico e os interesses da coalizão política hegemônica, isto é, aquela à frente do Poder Executivo do país. Nesse sentido, o papel dos partidos políticos é reforçado em matéria de política externa.

Apesar da interrelação entre fatores exógenos e endógenos suscitar inúmeros referenciais de análise para a política externa, o presente estudo trabalha com o pressuposto de que ao ser uma política de governo, a política externa sofre influências dos partidos políticos no poder e, portanto, das ideologias partidárias. Mas como se dá essa influência?

No campo das relações internacionais existem alguns estudos que explicam a relação entre os partidos políticos, a política externa e a ação concreta do Estado no plano internacional. A literatura internacional vincula os partidos políticos à política externa em três níveis de análise. Primeiramente, aqueles relacionados aos fatores que determinam as preferências dos Legisladores, bem como, de seus partidos. Em segundo lugar estão os estudos sobre como essas preferências são agregadas por meio da coesão partidária. Por fim, estão os estudos que tem por

¹⁴ Embora não menos importante, como será colocado adiante.

objeto entender como as preferências de legisladores e partidos influenciam a tomada de decisão dos governos nas pautas de política externa. Seguramente, o último grupo vai de encontro com o objetivo do presente estudo (OLIVEIRA; ONUKI, 2010).

O estudo postulado por Thérien e Noel (2000) é um exemplo interessante dentre aqueles que abordam a influência dos partidos nos processos de tomada de decisão dos governos. O autor estabelece que governos constituídos por partidos com distintas orientações ideológicas possuem maior propensão a dispor de uma parcela mais significativa de seu percentual do produto interno bruto (PIB) em ações de ajuda humanitária externa. Com base em sua análise, o autor conclui que países cujos governos são constituídos por partidos social-democratas têm uma tendência maior a investir em ajuda humanitária do que aqueles compostos por partidos liberais. Nesse sentido, a ideologia partidária seria base não somente para as políticas públicas domésticas, bem como para as internacionais.

Já na literatura nacional existem alguns estudos acerca da política externa brasileira, ainda que divergentes, que explicam a relação entre os partidos políticos, a política externa e a ação concreta do Estado no plano internacional que dão uma noção de como essa dinâmica se estabelece. Registra-se um elevado número de estudos que abordam a relação do Legislativo e Executivo em matéria de política externa brasileira e latino-americana. Nesse âmbito, a agenda de pesquisa volta-se para a compreensão do peso do Legislativo em política externa no Brasil, sobretudo na possibilidade de uma abdicação ou delegação legislativa no processo decisório da política externa.

Um estudo que merece destaque aqui, foi conduzido por Pedro Feliú (2019) com o objetivo de analisar o comportamento legislativo em matéria de política externa em cinco países latino-americanos, sendo eles Argentina, Brasil, Chile, México e Paraguai. De um modo geral, o estudo aponta para uma semelhança entre o comportamento legislativo nas questões domésticas e nas questões externas. Os resultados do estudo indicam que, assim como as outras políticas públicas, a política externa acaba por não gerar incentivos específicos que influenciam no comportamento do legislador. No caso da Argentina, o estudo demonstra que, tendo em vista a elevada disciplina partidária no país, em ambas as arenas, interna e internacional, o posicionamento legislativo dos parlamentares é fortemente estrangido pelas diretrizes partidárias. No Brasil, por sua vez, a polarização nas votações legislativas em matéria de política externa segue a mesma dicotomia governo/oposição presente no âmbito interno. De acordo com o autor, a análise mostra que as divergências no comportamento dos legisladores

são estruturadas pela ideologia do partido político, pela filiação ou não à coligação governista e por fatores ligados ao distrito eleitoral do legislador. Feliú, por fim, afirma que a politização da política externa por parte dos legisladores latino-americanos demonstra a importância do aprofundamento dos estudos referentes às preferências partidárias na formulação de política externa na região.

Os estudos sobre a correlação entre partidos políticos, ideologia e política externa são limitados de fato. Paulo Roberto de Almeida faz um estudo acerca da relação dos partidos políticos e a política externa. Segundo ele, a política externa é uma “preocupação secundária” para os partidos políticos, seja como campo de reflexão, seja como instrumento de mobilização. Ainda assim conclui que frente à então redemocratização brasileira existia a necessidade de os partidos políticos, que se mantinham à margem da formulação da política externa, se integrassem nessa esfera da atividade governamental e se adaptassem à nova realidade da política brasileira (ALMEIDA, 1992).

Outro estudo feito por Janina Onuki e Amâncio Jorge de Oliveira (2010) defende que os partidos políticos além de divergirem em questões de política externa, muitas vezes, alteram o curso da política externa dependendo da composição da base do governo, e assim modificam a postura do país no plano internacional. De acordo com os autores, os partidos podem agir em política externa em duas frentes: a primeira é, justamente, pela influência direta nos processos de tomada de decisão no âmbito do Executivo em função da composição do governo¹⁵ e a segunda pela via indireta, isto é, através do Legislativo, por meio da dinâmica de pesos e contrapesos na formulação e implementação de políticas.

Estudos mais recentes propõem pensar a partidarização da política externa brasileira contemporânea. Lucas Mesquita (2013), propõe uma visão diferente acerca da partidarização da PEB, entendendo-a como a participação ativa dos partidos políticos na discussão e formulação da política externa brasileira. A participação partidária permite que temas, indivíduos e opiniões antes em segundo plano para a política externa venham à tona e sejam colocadas nacionalmente e internacionalmente. Nesse mesmo ímpeto, o interesse dos partidos políticos em temas de política externa acaba por aumentar a exposição da própria PEB, uma vez que ao torná-la uma pauta programática acaba por “rivalizar” as opiniões de partidos, o que, muitas vezes, desperta o interesse da opinião pública. A transferência dos ideários partidários

¹⁵ Isso fica claro, por exemplo, na coalizão do governo Lula cuja composição de centro-esquerda promoveu um redirecionamento da PEB se comparada a coalizão liberal do governo FHC.

para a política externa é algo inerente à política brasileira, isto é, é comum à *práxis* brasileira que o indivíduo ao assumir um cargo público transfira as diretrizes de seu programa de governo à sua linha de ação. A política externa não se exime dessa prática ainda que seja considerada uma política pública peculiar. Nesse sentido, torna-se quase que impossível uma política apartidária (MESQUITA, 2013).

No Brasil, o presidencialismo de coalizão, bem como o processo de pluralização desencadeado pela redemocratização brasileira em 1985, trouxe mudanças significativas à formulação da política externa. O fim da Guerra Fria atrelado às demais mudanças domésticas no país agiram sobre a formulação da PEB em três variáveis: em primeiro lugar, partidarismo e ideologia; em segundo lugar, personalidade; e por último, políticas burocráticas (CASON & POWER, 2009).

O partidarismo e a ideologia passaram a afetar a PEB, principalmente, a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e posterior governo Lula (PT). Em ambos os casos, os Presidentes eram arquitetos importantes, senão centrais, de seus respectivos partidos, o que fez com que a presidencialização da PEB fosse legitimada durante seus anos à frente do governo e, mais importante, facilitou a pluralização de atores na política externa através das bases sociais partidárias. A personalidade, nesse sentido, se mostra uma variável importante e facilitadora do processo de presidencialização da PEB. Após a redemocratização, principalmente a partir da gestão Cardoso, percebe-se a presença pessoal do Presidente na política externa, o que depois vem a ser uma prática, consolidada pela gestão Lula, da PEB conhecida por diplomacia presidencial (CASON & POWER, 2009).

Por último, as políticas burocráticas vieram a ter efeito sob a presidencialização da PEB e, conseqüentemente, sob a formulação da PEB a partir da gestão Lula. Em vista da necessidade da legitimação da elite do setor privado, o governo petista firmou conexões com fortes nomes do empresariado, fazendo com que a tendência anterior ocorresse de forma oposta. Cason e Power (2009) afirmam é que, justamente, porque um presidente da esquerda foi eleito que o poder burocrático foi pluralizado. Grandes nomes, representantes dos mais diversos setores e interesses, coexistiram em um mesmo governo, de modo que a elite exportadora não viu razões para obstruir a agenda progressiva Sul-Sul desenvolvida pelos grandes nomes que ocupavam a pasta do MRE. De modo geral, a presidencialização promoveu a pluralização da PEB.

Até pouco tempo atrás predominava no Brasil a percepção de que os partidos políticos possuíam uma importância pequena nos debates da PEB. Contudo, a crise do projeto de

industrialização – que durante muito tempo foi consenso entre as elites governantes – desencadeou no país conflitos de cunho político-ideológico que, por sua vez, passaram a exercer influência sobre pautas de política externa. A influência desses conflitos sobre a política externa pode ser vista no espectro ideológico traçado nas eleições presidenciais desde a passagem do século. As primeiras quatro eleições presidenciais dos anos 2000 apresentaram ao povo brasileiro um forte embate entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), iniciando o período petista à frente do Brasil com as vitórias de Lula e Dilma, nas eleições de 2002 até 2014.

O período iniciado em 2016, sob a coligação PMDB-PSDB após o impedimento da continuidade do governo Dilma – previsto até 2018 – instaurou um processo de desconstrução do legado petista no país, sobretudo nos eixos estratégicos da inserção internacional do país: os processos regionais e a determinação de parcerias. O processo de desconstrução é guiado por uma lógica de desideologização da política externa brasileira que foi continuada pelo governo eleito em 2018. O cenário que concebeu a deposição da presidenta Dilma em 2016 inaugurou um período de profunda polarização ideológica no Brasil, tal qual permite aferir dificuldades no que tange às decisões governamentais no campo da PEB, tendo em vista o vínculo entre a política externa com as decisões de um governo que pauta suas escolhas através de coalizões partidárias.

As eleições presidenciais de 2018 romperam a dicotomia entre PT e PSDB ao inserir o pleito eleitoral mais fragmentado em anos no Brasil. A polarização política exacerbou-se no período e temas de política externa foram pautas polêmicas durante a corrida eleitoral. Os partidos de esquerda defendiam iniciativas regionais pautadas em dimensões para além da comercial, além de uma política externa autônoma em relação à hegemonia estadunidense. As forças da direita, por sua vez, priorizavam a dimensão comercial dos blocos regionais e o relacionamento com países desenvolvidos. A chegada de Jair Bolsonaro à presidência iniciou um período sem precedentes na política brasileira, inclusive na política externa (NERY, 2018).

A Argentina, por sua vez, carece de trabalhos que busquem compreender de forma mais sistemática e teórica o papel dos partidos políticos na política externa. Pode-se, no entanto, fazer algumas observações acerca dessa dinâmica, na prática, isto é, entender a dinâmica interna e seus efeitos na política externa do país no período determinado por esta pesquisa. Entre 1946 e 2020, a Argentina foi governada por vinte e cinco presidentes. Nove deles eram militares, cinco pertencentes à UCR, portanto, comumente chamados de radicais. Dez destes, incluindo o atual

presidente, eram pertencentes ao PJ, portanto, chamados *peronistas*. A única exceção ao “padrão” foi a eleição de Macri, pela aliança PRO.

A partir do retorno da democracia à Argentina, entre 1983 e 2001, as políticas, incluindo a política externa, aplicadas por ambos os partidos no poder não romperam ou reverteram as consequências estruturais da ditadura militar. A adoção do neoliberalismo, a partir de 1989, condicionou uma política externa argentina (PEA) orientada pela inserção econômica recomendada pelo Consenso de Washington. Sendo assim, no início da década de 90, se reproduziu na Argentina um consenso neoconservador a respeito da inserção internacional do país, ao qual se alinham as linhas predominantes da UCR e do PJ. A crise de 2001 fez com que os líderes políticos modificassem os rumos da PEA, e assim, condicionou o surgimento de novos debates em torno da autonomia e da dependência da política externa do país. As novas questões e a conjuntura da época (MIGUEZ, 2013).

Segundo Miguez (2013), sistema político, política econômica e inserção externa formam um quadro complexo, e é da sobreposição dessas variáveis que resultam as posições e decisões no campo da política externa argentina, mas sem, é claro, desvincular essa política pública das demais variáveis políticas e econômicas resultantes da história do país. Na visão da autora, sendo assim, é imprescindível que se reconstitua a história para se compreender a natureza das medidas de política externa na conjuntura histórica na qual foram tomadas, e isso inclui, especialmente, o papel dos líderes políticos partidários que possuíam responsabilidades governamentais. O entendimento do comportamento da liderança política refere-se, portanto, à relação estabelecida entre fatores objetivos e subjetivos da história do país, isto é, a dinâmica entre vontade, objetivos e ações, de um lado, e o condicionamento das estruturas, laços econômicos, sociais e políticos, ou seja, condições que limitam e constroem as subjetividades, por outro.

O período iniciado pela eleição de Néstor Kirchner, sendo assim, ao assumir o poder em 2003, e levado adiante pelos dois mandatos subsequentes de Cristina Kirchner, entre 2007 e 2015, representou, similarmente ao Brasil, a construção de um legado de política externa pautado na autonomia e nas relações regionais. Fato é, que como no caso brasileiro, tal legado concedeu à Argentina uma modificação de imagem e posicionamento internacional, colocando o país como uma potência emergente.

As eleições de 2015, no entanto, que levaram Mauricio Macri (PRO) ao poder, em meio a um caos político e econômico argentino, deram início ao período até então desconhecido pelo

país: um governante descontínuo da lógica entre Partido Justicialista e União Cívica Radical. De modo similar ao discurso de desconstrução colocado no Brasil¹⁶, Macri se elegeu na tentativa de conectar a situação caótica do país ao legado *kirchernista*. Desse modo, sua campanha se empenhou em sua diferenciação com o movimento fundado pelos “Kirchners”. Por fim, antes mesmo desta tendência atingir a política externa brasileira, a política externa argentina é foco de um processo de desideologização (CARLIN, 2016).

Ainda que configure um tema fora do escopo de análise deste estudo, parece relevante, à título de pensar em futuras questões, colocar que o governo empossado em dezembro de 2019 traz de volta ao poder argentino o Partido Justicialista, sob governo de Alberto Fernández e sua vice, conhecida da política argentina, Cristina Kirchner. Nesse sentido, algumas tendências de rotura com a diplomacia de Macri já podem ser apontadas.

Por fim, o regionalismo coloca-se como um campo analítico profícuo para se entender o papel da influência partidária e ideológica na PEx, bem como a convergência ideológica entre Brasil e Argentina na prática. Dessa forma, seguindo o intuito do capítulo de trazer definições, a próxima e última seção, busca conceituar o que o presente estudo entende por regionalismo, ao passo que estabelece a trajetória desse movimento na América Latina.

3. Regionalismo: conceito, trajetória e contemporaneidade

Assim como os demais conceitos apresentados aqui, a ideia por trás do regionalismo também é multifacetada e passível de interpretações distintas. A definição traçada por Söderbraum (2008) mostra ser uma definição adequada para tratar o regionalismo dentro do objetivo desta pesquisa. Segundo o autor o regionalismo pode ser entendido como uma “política e um processo nos quais atores Estatais e não-Estatais cooperam e coordenam estratégias em uma região em particular” (p. 3). Assume-se ainda, que dito processo, ao ser associado a um programa formal, na maioria das vezes, resulta na construção de instituições. A definição de Hocking (2004) complementa essa visão ao colocar o regionalismo como um novo padrão de política mundial caracterizado por ligações através das fronteiras nacionais.

Na região sul-americana podem ser apontadas três abordagens bem desenvolvidas do regionalismo: o regionalismo fechado, o regionalismo aberto e o regionalismo pós-hegemônico,

¹⁶ Vale lembrar que as similaridades dos acontecimentos políticos nos dois países, no que diz respeito à ascensão de líderes políticos, no período 2003-2015, período Kirchner/Lula/Dilma; e no período 2015/2018, período Macri/Temer/Bolsonaro, foi o que suscitou a presente pesquisa. Ademais, o período Bolsonaro/Fernandéz traz, justamente, um período em que diferentes ideologias nos poderes Executivos dos países se encontram no relacionamento bilateral.

tendo este último um papel de relevância na presente análise, assim como seu, ainda em desenvolvimento, sucessor. De forma breve, o regionalismo fechado iniciou-se na década de 60, com base em políticas pensadas para solucionar o entrave desenvolvimentista na região. Através dessa perspectiva, buscou-se fomentar o intercâmbio regional a fim de incrementar as indústrias locais, capacitando seus Estados-membros para a competitividade à nível global (MENDONÇA JR, 2014).

A evolução do regionalismo na América do Sul pode ser entendida a partir de três principais momentos: o primeiro deles remete ao esgotamento do regionalismo aberto, abordagem que inspirou os processos e iniciativas regionais na década de 90; o segundo refere-se à emergência de uma nova receita do regionalismo que, em resposta à abordagem anterior, modifica as políticas vividas pela região (BRAGATTI; SOUZA, 2016); e um terceiro momento ocasionado pela ascensão de governos conservadores na região que modificou as instituições existentes e colocou em questão o regionalismo como conhecido até então.

O regionalismo aberto foi impulsionado, no final da década de 80, no seio da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), pela confluência dos fenômenos redemocratizantes na região e pela profunda crise econômica pela qual os países latino-americanos passavam. Os países, ao alinharem-se ao regionalismo aberto, aderiam à busca pela inserção na ordem internacional através da abertura dos mercados e da redução do papel do Estado na economia. Sendo assim, a maioria dos países da região adotaram as premissas do regionalismo aberto ao buscarem proteção através do estabelecimento de uniões aduaneiras para aprimorar sua competitividade internacional. Os esquemas regionais derivados do regionalismo aberto alinhavam-se às reformas liberais do Consenso de Washington em busca da liberalização regional. Com efeito, o alinhamento entre as iniciativas regionais e o Consenso de Washington deixa clara que a lógica que opera o regionalismo aberto é comercial e financeira. Sendo assim além de combinar o interesse regional com a abertura econômica, o objetivo do regionalismo aberto era desenvolver uma forma eficiente de introduzir esses países em um mundo globalizado (SARAIVA, 2012; MALAMUD, 2010).

A partir dos anos 2000, no entanto, os regimes derivados do regionalismo aberto começaram a apresentar indícios de exaustão, uma vez o questionamento da real eficiência das políticas de livre mercado enquanto caminhos para o desenvolvimento. Tal questionamento decorre do fato de que os maiores países da região cujas economias estavam orientadas para o mercado entraram em profunda crise econômica (BRAGATTI; SOUZA, 2016).

A emergência de uma nova fórmula para o regionalismo provém de uma série de modificações na região. A partir de 2003, constata-se um giro ideológico na região a partir da ascensão de governos de centro-esquerda e esquerda – Lula e Dilma no Brasil e Néstor e Cristina na Argentina – que, apesar das divergências, compartilhavam da oposição ao Consenso de Washington. Com efeito, formou-se um grupo de países que partilhavam de visões de mundo semelhantes e opunham-se às propostas do regionalismo aberto. A nova premissa do regionalismo pautava-se, a partir de então, na concepção pós-hegemônica, isto é, a superação das ideias hegemônicas propostas pelo regionalismo aberto, tais quais: a integração profunda, a inserção internacional e a alternância entre a lógica Sul-Sul e Norte-Sul (RUIZ, 2016; LIMA, 2013; SANAHUJA, 2014).

Nesse sentido, a lógica proposta pelo novo regionalismo contrapõe-se à noção de livre comércio e estabelece, assim, a busca pelo desenvolvimento e a transcendência do espaço econômico como seus objetivos. Além disso, os países passam a posicionarem-se contrários à noção de integração Norte-Sul. No que pese, a Unasul – objeto de estudo desta pesquisa – não se propõe ser uma instituição econômica, mas sim de cooperação política, militar, financeira e nas áreas da saúde e infraestrutura. Outros exemplos podem ser encontrados na Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) e na reformulação do Mercosul com ampliação de sua atuação para áreas sociais (RUIZ, 2016; SANAHUJA, 2014).

Nessa lógica, foram fomentados consensos regionais, no lugar de globais, nas mais diversas áreas como segurança, infraestrutura, saúde, energia e educação. Segundo Riggiozzi e Tussie (2012) o regionalismo pós-hegemônico aponta os limites da concepção do regionalismo como uma consequência da globalização. No caso da América Latina, o regionalismo coloca-se como uma extensão das políticas domésticas. Nesse sentido, as novas formas de associação derivadas do regionalismo pós-hegemônico eram um reflexo do questionamento do neoliberalismo no plano interno.

A abordagem pós-hegemônica procurava deslocar os países da região para um viés autonomista e de menor dependência, porém alguns fatores ocasionaram seu desgaste e o consequente declínio do regionalismo sul-americano, para o que Junqueira e Milani (2019) chamam de regionalismo governamental. A crise do sistema multilateral baseia-se em dois principais movimentos: o surgimento do anti-globalismo e o aumento dos nacionalismos. Alguns processos exemplificam essa crise: o personalismo de Trump ao redor de seu *slogan* “Make America Great Again”, bem como sua saída das negociações da Parceria Trans-Pacífico

(TPP); o discurso do presidente Jair Bolsonaro no Brasil em torno da frase “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos”; a ascensão de governos conservadores na região América Latina; e até mesmo a saída do Reino Unido da União Europeia após o plebiscito em 2016. Todos estes processos representam a crise do multilateralismo, seja pela preferência por acordos bilaterais ou pelo esvaziamento das instituições regionais (JUNQUEIRA; MILANI, 2019).

De modo geral, o esgotamento do regionalismo pós-hegemônico somado à ascensão de partidos dentro do espectro da direita na região ocasionou o retorno da centralidade concedida ao âmbito comercial no regionalismo. A ênfase dada ao comércio pautava-se no discurso do fortalecimento nacional, do privilégio ao bilateralismo e da proposta de “desideologização” da região. Na prática, já houve indícios do contrário, por exemplo a assinatura do acordo comercial entre Mercosul e União Europeia. Todavia, o acordo demonstra que não há priorização do comércio entre os países da região, mas sim a ampliação do comércio com os países desenvolvidos. Nesse sentido, percebe-se o resgate da lógica do regionalismo aberto (JUNQUEIRA; MILANI, 2019).

CAPÍTULO 2 – A Política Externa Brasileira (2003-2019): agentes, agendas partidárias e prática

Ao conceber a PEB enquanto uma política pública, é possível enxergar a participação de outros atores que não o Estado, bem como entender como determinadas variáveis têm influência sobre ela. Partindo dessa premissa, entender como os partidos políticos dos governos eleitos refletiram seus ideários de PEx na prática é necessário para entender então como as políticas externas de Brasil e Argentina poderiam se relacionar no período de 2003 a 2019. O presente capítulo tem o foco no processo brasileiro, e o seguinte no argentino.

A condução e formulação da política externa brasileira se dá em um âmbito interno e externo cada vez mais complexo. A instauração de uma nova ordem externa – com o fim da Guerra Fria – e interna – com o processo de redemocratização – modificaram as dinâmicas relacionadas à PEB. Isso porque, frente a um novo cenário internacional e doméstico, é desencadeado um movimento de pluralização de atores dotados de agência em temas de política externa e um processo de diversificação temática.

A globalização, assim como a redemocratização brasileira, e o – ainda incipiente – processo de democratização da PEB permitem enfatizar sua dimensão enquanto uma política pública. Em outras palavras, a política externa brasileira passa a ser entendida como uma política não apenas de Estado, mas também de governo, permitindo assim que sua determinação como efetivação sejam influenciadas pelo jogo político interno do país. Ao partir da premissa de que a política externa não está desprotegida das determinações de ordem político-partidária, pode-se inferir que os partidos políticos, bem como suas agendas, possuem peso e influência na PEx, sendo necessário entender como essa relação se desenrola, tanto na teoria quanto na prática.

Nesse sentido, o presente capítulo divide-se em duas seções. A primeira delas se ocupa de entender como a política externa está organizada em termos de atores, definições e influências. Ainda na primeira seção, serão colocados os debates acerca da relação entre os partidos políticos e a PEB. A segunda seção desenvolve-se no intuito de entender essa relação na prática, atendo-se à dinâmica estabelecida entre o Partido dos Trabalhadores, seus governos eleitos entre 2003 até 2016 e a política externa, bem como da virada ideológica que ocorreu em 2016, seus governos e a PEB.

1. Política Externa Brasileira: atores, influências e partidos políticos.

Atualmente, a formulação e condução da política externa brasileira (PEB) é concebida em um ambiente nacional e internacional complexo, além de ser fruto de associações de interesses de atores domésticos e internacionais das mais variadas influências. Até pouco tempo, no entanto, as dinâmicas ligadas à PEB concentravam-se nas paredes da robusta e histórica instituição tida como responsável por todo o processo em torno da política externa. A formação e desenvolvimento do Ministério das Relações Exteriores (MRE), assim como dos demais órgãos administrativos do Brasil, é tão antiga quanto a história do país. A consolidação do Itamaraty foi atrelada ao próprio sentido da construção do Estado nacional após o processo de independência. A trajetória da instituição foi marcada por buscar acompanhar a intensificação das relações internacionais e das demandas externas que exigiam, cada vez mais, respostas rápidas e eficientes – principalmente após o fim da Guerra Fria e o processo de globalização.

Isto posto, o Itamaraty, com o passar do tempo, tornou-se uma forte e complexa burocracia. A burocratização e o decorrente elevado nível de profissionalização adquirido pela instituição contribuíram para a centralização e conseqüente insulamento do processo de formulação e implementação da política externa brasileira. Por um lado, à centralização, tradicionalmente, se atribui a estabilidade da PEB. Por outro, contudo, a esta também se confere as dificuldades de renovação e adaptação à realidade brasileira após a redemocratização e às novas dinâmicas internacionais suscitadas após o fim da Guerra Fria.

De acordo Milani e Lima (2014) o insulamento burocrático de qualquer uma das agências que compõe um Estado democrático e de direito acaba por enfraquecer sua capacidade legítima de formulação e gestão de políticas governamentais. Nesse sentido, pensar a horizontalização em detrimento da verticalização da PEB, a proximidade com o cidadão em detrimento do insulamento institucional, a transparência nas ações públicas e as parcerias público-privadas são alguns traços que transformam o aparato estatal em meados do fim do século XX.

A inauguração da chamada nova ordem mundial instaurou um paradoxo para o Brasil. Ao mesmo tempo que a Constituição de 88 consolidava direitos aos cidadãos, o avanço do neoliberalismo no mundo desafiava tais aspirações. Diante de um cenário externo globalizado e um cenário interno redemocratizado, o Itamaraty passa por mudanças para munir-se de maior capacidade de resposta às novas demandas. Se por um lado, a expansão das atividades do

Itamaraty, pautada no multilateralismo e no regionalismo, aponta o fortalecimento do órgão, por outro, alguns ocorridos parecem sugerir seu enfraquecimento¹⁷.

Tais ocorridos referem-se aos movimentos de ampliação temática e descentralização interna. Enquanto a ampliação temática ocorre no sentido de buscar incorporar os novos temas da nova ordem mundial na agenda política brasileira, a descentralização interna refere-se à fuga de diplomatas para outras agências do governo. À medida que um processo de horizontalização da PEB dá início a ruptura do histórico insulamento do MRE, percebe-se um incipiente potencial democrático na instituição (CHEIHUB, 1984; SILVA et al., 2010).

O processo de pluralização dos atores com capacidade de agência na política externa brasileira, que por conseguinte diversifica também os atores no campo de política externa, foi representado no Brasil pelo aumento da participação de atores sociais nos debates e no processo de formulação da PEB. Ademais, ao ter que contemplar interesses de diversos setores, essa nova realidade da PEB acaba por refletir sobre a histórica autonomia do Itamaraty na formulação e condução da política externa. A presença de distintos atores também colabora para tornar a política externa mais democrática e plural, integrando ideias, interesses, valores e demandas dos mais diversos setores. O papel que o Ministério da Fazenda passou a ter em negociações financeiras internacionais e a ação organizada de ministérios e entidades subnacionais são exemplos da ação internacional de outros atores.

Apesar de não haver rupturas em teor de PEB, há uma tentativa de colocá-la em um viés democrático com a maior participação do corpo diplomático, partidos políticos e da sociedade civil nas decisões da política exterior do país. A adoção de um viés democrático evidencia-se mais nos anos 90 quando se passa a considerar que as atitudes do Ministério refletiam da sociedade brasileira e de sua vontade. A instauração de uma nova ordem constitucional no país, em 1988, fez-se acompanhada de consultas constantes a determinados setores da sociedade, como empresariado, academia, movimentos sociais etc., acerca dos rumos da PEB.

Como afirma Lopes (2013), o incipiente processo de democratização da política externa brasileira assemelha-se àquilo que Badie denominou como “intrusão da sociedade”, uma vez que em temas de política exterior a sociedade é, comumente, apontada como intrusa. Segundo Badie (2008) os ditos “intrusos” possuem legitimidade e recursos de poder que não podem ser negligenciados pelos tomadores de decisão do Estado, tendo em vista o custo político de ignorá-

¹⁷ Note que o enfraquecimento se refere à sua exclusividade no que tange sua capacidade de formulação da PEB, e não um enfraquecimento da capacidade em si.

los. Nas palavras de Lopes, ao passo que “um espaço público internacional se vai consolidando, a diplomacia passa a ser perturbada pelos agentes da sociedade” (BADIE *apud* LOPES, 2013, p. 81). As demandas da sociedade civil e os canais burocráticos estabelecidos entre o Itamaraty e as demais instituições estatais enriqueceram o próprio processo de redemocratização do Estado brasileiro. Com a redemocratização brasileira veio o aumento do interesse público pelas questões de política externa e da relevância de questões antes categorizadas como *low politics*.

A partir das mudanças pelas quais passou o Itamaraty, e conseqüentemente a formulação da política externa, é possível aferir uma reconfiguração na política externa brasileira em si. Como colocado no capítulo 1, recentemente os estudiosos da política externa brasileira tem enfatizado sua dimensão de política pública, tendo em vista ditas transformações pelas quais os processos que culminam na PEB passaram. Como afirma Celso Lafer (2001), a política externa é de fato uma política pública, apesar de possuir suas peculiaridades. Melhor dizendo, mais qualitativa que quantitativa e que exige uma análise cuidadosa das demandas da sociedade nacional e das oportunidades que a ocasião apresenta. Ao considerá-la, portanto, como uma política de governo admite-se que tanto sua formulação quanto execução estão inseridas nas dinâmicas governamentais e, assim, sujeitas às injunções de natureza político-partidárias e, por consequência, ideológicas. Nesse sentido, ao inserir a dinâmica dos partidos e da ideologia no campo da análise política externa, faz-se necessário entender, em um primeiro momento, como está estabelecido o jogo político do Brasil, isto é, como se dispõem os partidos na arena política brasileira, para então compreender seus efeitos na PEB.

2. Os governos brasileiros (2003-2019): partidos políticos e política externa

2.1. O PT e a política externa brasileira

O Partido dos Trabalhadores nasceu no ano de 1980 a partir de um movimento de abertura do regime militar, vigente no país desde 1964. O partido nasceu no seio do sindicalismo paulistano e sua criação rompia com a tradição partidária praticada até então, uma vez que unia em sua estrutura organizacional representantes das mais diversas bases sociais. A visão central do partido baseava-se na necessidade de participação das massas trabalhadoras na gestão do governo e do Estado, ou seja, na ocupação do espaço de representação da classe trabalhadora, até então sub-representada. Essa ideia permeou o projeto político partidário ao

longo dos anos, fazendo-se importante para compreender a identificação política do partido: o socialismo democrático¹⁸ (SILVA, 2011).

No tocante à visão de política externa do partido é interessante perceber a existência de um eixo ligado a temáticas de cooperação e terceiro-mundismo que praticamente se mantém inalterado ao longo de sua história. Com o passar dos anos, no entanto, algumas temáticas são adicionadas ao eixo de PEB do partido, ao passo que o próprio partido reestrutura suas concepções políticas. À época de seu surgimento assume uma postura crítica à internacionalização econômica, questionando o aprofundamento da dependência e o aumento da dívida externa, bem como a exploração do capital internacional no Brasil. No âmbito político-social se solidariza aos povos oprimidos e fomenta a cooperação pela busca da paz mundial. Buscava, por fim, a garantia da independência nacional baseada em uma política externa de caráter independente baseada na luta anti-imperialista, no combate à espoliação capitalista e no respeito à autodeterminação dos povos (SOUSA, 2018).

As bases do Plano de Ação de 1989 – ano em que ocorre a primeira eleição em que o PT lança Luiz Inácio Lula da Silva como candidato à presidência brasileira – pregavam uma política externa sem alinhamentos automáticos, evidenciando que a PEB do partido posicionaria o Brasil em sua verdadeira posição no mundo. Em linhas gerais, as propostas do PT se colocavam de modo bastante radical para a época, em vista da instabilidade e reorganização do sistema internacional pós-Guerra Fria, e pela expectativa nacional de uma alternativa que rompesse com passado marcado pelo autoritarismo.

Após a derrota, o partido busca realizar uma autocrítica que resulta justamente no, já mencionado, conceito de socialismo democrático. Na esfera internacional, o socialismo democrático se pauta na cooperação e diálogo com todos os povos, criando as condições necessárias para a instauração de uma nova ordem econômica e social internacional. A alternativa petista ao modelo soviético, em decadência, foi impulsionada pela criação do Foro de São Paulo em 1990, uma organização composta por movimentos, partidos e organizações de esquerda.

A queda do Muro de Berlim faz com que um novo muro seja instituído: um muro que não mais separa o Leste do Oeste, mas sim o Norte e o Sul, instaurando uma lógica econômica

¹⁸ O socialismo democrático possui em seu núcleo duro a radicalização democrática, introduzindo massivamente as classes trabalhadoras ao processo político institucionalizado, como forma de tomada de poder e construção de uma sociedade socialista.

que contrapunha os países ricos e os pobres. A perspectiva petista passa, então, a almejar uma reestruturação da ordem econômica internacional a partir da inversão dos fluxos de capital através da cooperação econômica e a eliminação das dívidas externas dos países mais pobres (Socialismo, Resoluções do 1º Congresso Nacional do PT, 1991, p. 5). Na lógica petista, esse tipo de medida tem por objetivo o combate de problemas comuns aos países latino-americanos, como: dominação imperialista, elevada dívida externa, exploração por grupos estrangeiros, o desmonte das empresas estatais em detrimento de grupos estrangeiros, a ameaça à democracia e a busca pela conquista efetiva da soberania.

Para o âmbito internacional, a campanha presidencial de 1994 reafirmou a defesa da soberania e a inserção soberana no mundo como prioridades do governo. Consolida sua postura de defesa dos direitos humanos, da preservação do meio ambiente, pela democratização das relações internacionais, pela defesa do multilateralismo, de apoio aos países do Sul e pela reestruturação da ordem econômica mundial. Enfatiza a necessidade de reformar e fortalecer o Mercado Comum do Sul (Mercosul) através da integração na dimensão política e social (Bases do Programa de Governo, Campanha Presidencial de 1994, p. 72).

A conjuntura do ano de 1997 voltou a atenção do PT ao projeto neoliberal implantado no Brasil, acusando-o de ser um fenômeno tardio e que inseriu o país de forma subordinada no contexto internacional. O âmbito externo, por sua vez, começa a apresentar sinais de enfraquecimento com a crise dos governos conservadores e liberais, o que favorecia o crescimento da esquerda. Retoma-se, ainda, a crítica ao capital internacional e ao processo de globalização. Como novidade, o partido se posiciona de modo contrário a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), colocando como alternativa o fortalecimento do Mercosul (Resoluções Políticas, XI Encontro Nacional, 1997).

A campanha presidencial de 1998 demarca um novo momento para a esquerda: a aliança entre Lula e Brizola, representando a união de dois setores que se mantiveram separados ainda que compartilhassem opiniões. Essa união sustentou-se pelos compromissos mútuos com a soberania, a democracia e o progresso na política brasileira. Em adição às pautas determinadas em 97, defende-se a presença do Legislativo e da sociedade no exercício da determinação dos rumos da política externa e de integração (O Fim de um Ciclo, Encontro Nacional Extraordinário, 1998).

A partir dos anos 2000, no campo da PEB, adota-se um discurso mais técnico, defendendo uma estratégia de desenvolvimento nacional autônoma e embasada pela redução

da dependência e criação de mecanismos para o crescimento econômico. Defende a vocação multilateral da política externa e a redireciona para a reforma da agenda comercial externa, em busca de novos parceiros. No plano econômico, político e social sustenta uma relação com outras nações, como Rússia, Índia, China e África do Sul. Reafirma a recusa a ALCA, tida como um projeto de anexação, e defende o Mercosul para o aprofundamento da integração sul-americana (Resoluções, XII Encontro Nacional, 2001).

A paradigmática Carta ao povo Brasileiro, considerada por muitos como a “cereja do bolo” para a vitória petista, parte de uma perspectiva crítica ao modelo econômico adotado pela gestão FHC, propondo a necessidade de um projeto de desenvolvimento nacional para superar as vulnerabilidades e resgatar a presença do Brasil no mundo. Desse modo, a política externa deveria ser reorientada para promover os interesses comerciais para superar as barreiras impostas pelos países mais ricos aos países em desenvolvimento (LULA DA SILVA, 2002).

No início de 2006, após quase um mandato¹⁹ frente ao Executivo, o PT se reúne para elaborar o programa de defesa da reeleição de Lula. O plano para reeleição embasar-se-ia em um comparativo com a situação encontrada pelo PT ao assumir o governo, a dizer, os efeitos negativos das reformas ultraliberais, a concentração de renda e comprometimento da soberania nacional. Ademais, defendia-se arduamente que o primeiro mandato de Lula determinou o caminho para garantir a presença soberana do país no mundo e garantir o desenvolvimento nacional. Reitera a postura do partido em relação aos organismos internacionais, lutando pelo multilateralismo e pela reforma da Organização das Nações Unidas (ONU), principalmente do Conselho de Segurança onde postula uma vaga como membro permanente. Em relação à integração sul-americana, reforça a vontade de fortalecer as relações sul-sul através da consolidação da recém-formada Comunidade das Sul-Americanas de Nações (CASA) (2004), mantendo com os países desenvolvidos um relacionamento positivo (Conjuntura, Tática e Política de Alianças, XIII Encontro Nacional, 2006).

Devido ao grande prestígio e avaliação da administração Lula, somado aos altos índices econômicos e aprovação popular, essa forma de atuação, conciliatória e pautada na mudança dentro da ordem, foi caracterizada como *lulismo* (SINGER, 2009). Esse fenômeno representa a combinação entre ascensão social das classes baixas com o favorecimento de setores financeiros, rentistas e empresariais, ao passo em que redistribui a renda e amplia o acesso aos serviços públicos para as camadas mais pobres. Dotada de um reformismo fraco enquanto

¹⁹ As linhas de ação prática serão tratadas nas próximas seções.

articula e mantém um pacto conservador com as elites para a possibilitar a realização de seu projeto (SOUZA, 2018).

Por sua orientação pragmática, o *lulismo* possui uma linha de proposição e execução bastante heterogênea, enquanto o petismo possui uma orientação ideológica bastante robusta, com uma pauta definida e projetos historicamente defendidos. O petismo com uma base de sustentação identitária, vinculou-se a movimentos e grupos sociais, enquanto o *lulismo* se sustenta em suas políticas de alianças, aproximando-se, até mesmo, de grupos de interesses de outra orientação partidária. Em síntese, o *lulismo* dialoga num espectro horizontal, enquanto o petismo retém-se a uma profundidade vertical (SOUZA, 2018).

A definição programática do PT é bastante restrita, uma vez seu alastramento em movimentos sociais e pautas ideológicas. O *lulismo*, por sua vez, é bastante flexível, visto que não possui um compromisso definido com grupos específicos. Com efeito, a atuação das linhas é consideravelmente diferente. O *lulismo* se adapta à conjuntura, de modo quase flutuante, atuando mais livremente devido à sua atuação com grupos de interesse, resultando em um programa mais adaptável. O petismo, por outro lado, segue uma linha programática com base na execução de seu programa ideológico. Vale ressaltar que esses movimentos, apesar de disputarem espaço de liderança, não se anulam ou excluem. Na realidade, constituem uma relação dialética que movimenta debates e fundamenta os governos do PT.

O *lulismo*²⁰, tido então como um fenômeno que transcende a identificação partidária com o Partido dos Trabalhadores e associado à imagem e ações da pessoa Lula, se embasa essencialmente no apoio das classes às quais esses programas se direcionavam. Em essência, a administração liderada por Lula gerou modificações que ocasionaram o aumento de recursos de classes até então excluídas e miseráveis que, por sua vez, levaram à redução da pobreza e fortalecimento do mercado interno.

O *lulismo*, de modo sintético, compõe um traço importante da cultura política brasileira, pouco habituada a rupturas e transformações expressivas, e ligada à manutenção da ordem social. No entanto, rompe com práticas tradicionais e fórmulas políticas voltadas para o combate das desigualdades sociais e busca propor uma reconfiguração social. Segundo Soares e Milani (2016), a postura adotada pelo governo Lula se mostrou “dotada de singular

²⁰ Singer defende que o “lulismo faz uma rearticulação ideológica, que tira centralidade do conflito entre direita e esquerda, mas reconstrói uma ideologia a partir do conflito entre ricos e pobres” (2012, p. 32).

interpenetração de sintaxes contraditórias, garantiu a acomodação suficiente para produzir avanços sociais e barrar modificações políticas” (p. 218).

O governo Lula terminou seu segundo mandato com índices históricos de popularidade, o que facilitou o lançamento da candidatura de sucessão. A candidata escolhida foi Dilma Rousseff. Sua campanha, em temas de política externa, reforça a política externa soberana e os princípios de autodeterminação, solução pacífica de controvérsias, defesa dos direitos humanos, solidariedade internacional e ação multilateral, isto é, seguindo as bases da diplomacia lulista. Mantêm-se o foco na integração regional e na cooperação Sul-Sul e reitera a PEB como um instrumento de diversificação geográfica do comércio internacional (SOUSA, 2018).

Na campanha de reeleição em 2014, tanto nas diretrizes quanto no programa de governo, reiteram-se os compromissos com a tradição da diplomacia brasileira desenvolvida pelo legado *lulopetista*. A continuidade é impressa no fomento integracionista, na inserção brasileira no mundo, no multilateralismo e na promoção de reformas nos mecanismos internacionais. A América do Sul, por sua vez, continua sendo central para a integração comercial, econômica e até em questões de defesa, o que justifica a prioridade concedida a União das Nações Sul-Americanas (Unasul), ao Mercosul e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) (Programa de Governo, Campanha Presidencial, 2014). pós o processo de *impeachment* da presidenta Dilma, ocorrido em 2016, liderado pela aliança PSDB-PMDB, reverberou no partido a concepção de um golpe parlamentar, portanto, ilegítimo. A partir de então, o PT passa a fazer frente de oposição ao governo empossado e ao subsequente após sua derrota em 2018.

2.1.1. Governos Lula: modificar sem romper (2003-2011)

Existia um temor recorrente de que uma administração petista pudesse ocasionar uma ruptura com a ordem, tendo em vista seu discurso reformista. A grande questão parecia ser: até que ponto as transformações profundas perpetuadas nos discursos seriam colocadas em prática? A gestão de Lula em 2002 contrariou as expectativas radicais. A estratégia adotada pelo PT antes mesmo da vitória nas urnas, em busca de amenizar o discurso reformista e conquistar apoio na classe média e no empresariado, foi de pactuar com diversos grupos sociais e partidos políticos. Em busca de fortalecer este processo, foi firmada uma aliança com o famigerado “centrão”, representado pelo PMDB, através da formação da chapa com o empresário José Alencar como vice-presidente.

Existia ainda um receio por parte dos mercados financeiros com os efeitos de uma possível ascensão de um governo de esquerda no Brasil, ao qual o então candidato Lula respondeu com a já mencionada “Carta ao Povo Brasileiro” onde mostrava seu comprometimento com a estabilidade fiscal e a busca da realização de um superávit primário (LULA DA SILVA, 2002).

O governo Lula não configurou uma ruptura com a ordem, todavia buscou conciliar a classe trabalhadora, o empresariado e o governo, na tentativa de atingir seus objetivos de desenvolvimento. A fórmula de ação mais pragmática tornou-se hegemônica no período do governo Lula. Singer (2012) afirma que as políticas coordenadas por Lula eram de um “reformismo lento”, isto é, um processo de transformação de curso silencioso, caracterizado por mudanças, mas também por continuidades.

A ideia de modificar sem romper pode ser percebida na política externa também. A posição histórica em política externa defendida pelo PT, já exposta aqui anteriormente, foi amenizada com a chegada de Lula ao governo. Apesar das diferenças entre o *lulismo* e o petismo, a política externa de Lula é a que mais se aproxima e reflete as posições tradicionais do PT. Nem na política econômica pode-se identificar tão nitidamente as posições históricas do partido dos trabalhadores (ALMEIDA, 2004).

Ao analisar as proposições do governo para a agenda de política externa, Almeida (2003) destaca que aos poucos adotou-se uma postura menos confrontativa se comparada com a campanha de 1989 de cunho anti-imperialista e em busca da libertação nacional. Contudo, transpor a condução da política externa como continuidade seria uma recusa a identificação de mudanças de postura voltadas para fortalecer a região e dar voz a vetores até então secundários, uma vez a notável mudança de postura e esforço para o fortalecimento da região sul-americana.

A postura da política externa gerenciada pelo PT alinha-se diretamente com uma ala específica de pensamento do Itamaraty: os autonomistas. A essa linha de pensamento vinculam-se membros do corpo diplomático defensores do desenvolvimentismo e se pautam no nacionalismo nas pautas econômicas, concedendo atenção à soberania autonomista e industrialização. Dessa corrente derivam nomes centrais da política externa no período Lula, dentre eles Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães (SARAIVA, 2010).

O embaixador Celso Amorim é uma figura indispensável quando se fala da política externa do período Lula e Dilma. Ocupou durante ambos os mandatos de Lula o posto de ministro das Relações Exteriores e de ministro da Defesa no governo Dilma. Dotado de vasta

experiência na diplomacia brasileira, a ação assertiva e articulada de Amorim assinalou a dinâmica das relações exteriores do governo. Grande entusiasta da Política Externa Independente (PEI), Amorim defendia o desenvolvimento nacional e o universalismo ao sustentar um Brasil como ocupante de um papel maior do que se colocava até então nas relações internacionais.

Samuel Pinheiro Guimarães – um desafeto declarado da política externa de FHC –, por sua vez, ocupou a posição de Secretário-Geral das Relações Exteriores, exercendo a gestão do corpo diplomático durante o primeiro e metade do segundo mandato de Lula. Guimarães defendia a tese de que ao Brasil não faltavam condições para tornar-se uma potência mundial. Em seu caminho se colocavam a redução de suas disparidades sociais, a superação das vulnerabilidades externas, a concretização de seu potencial e o fortalecimento da democracia. Segundo o embaixador, existiam no sistema internacional polos de poder e nessa configuração uma articulação entre Brasil e Argentina poderia contribuir em colocar a região como um polo ascendente em um sistema multipolar, como forma de fugir da hegemonia estadunidense. A posição anti-hegêmonica do Secretário exerceu forte influência sobre a PEB nos anos da gestão Lula, levando-a em direção²¹ ao Oriente Médio, Ásia e África, e, claro, à região (GUIMARÃES, 2005).

Apesar disso, uma figura central à PEB de Lula não veio de dentro da burocracia *itamaratyana*, mas da academia. Marco Aurélio Garcia ocupou, durante os dois mandatos de Lula, a posição de Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais. Tido como pivô do projeto de inserção brasileira, Garcia teve protagonismo na condução da política externa. Sua ação autônoma decorre justamente de sua posição independente do Itamaraty. Além de professor vinculado à Universidade Estadual de Campinas, foi uma figura histórica dentro do Partido dos Trabalhadores, sendo um dos colaboradores para a criação da Secretaria de Relações Internacionais do partido, a qual ocupou por mais de uma década. Marco Aurélio era grande entusiasta e promotor das alianças Sul-Sul e árduo defensor da criação dos BRICS e dos foros de integração na América do Sul, como a Unasul e a Celac.

As três figuras apresentavam consonância com a visão internacional do partido. A própria nomeação de alguém de dentro do PT para um cargo tão importante advém da promoção do PT no âmbito internacional e da necessidade de implantação do projeto internacional do

²¹ Esse novo direcionamento não implica, contudo, que o país deixou de lado seu relacionamento com os Estados Unidos e a Europa.

partido. Estes movimentos somados aos valores defendidos para a PEB pelos petistas desencadeia um movimento de partidarização da política externa, posteriormente alvo das críticas da direita como um movimento de ideologização. Somando estas figuras à do presidente Lula, o PT adquiriu projeção global, tanto como idealizador e executor do pensamento em política externa, como enquanto organização partidária. A participação de Celso Amorim e Marco Aurélio Garcia foram fundamentais para o sucesso dessa missão. A tríade da política externa dos governos Lula buscou a racionalização da atuação internacional brasileira. De modo convergente, entendiam que o sistema atual tal qual à época se caracteriza por uma instabilidade herdada da ordem neoliberal após a Guerra Fria. O prognóstico propunha, nesse sentido, a emergência de uma nova ordem mundial multipolar, onde o Brasil passaria a agir de forma incisiva com finalidade de garantir seu desenvolvimento e soberania através da reforma da ordem internacional (GUIMARÃES, 2005).

A partidarização da PEB fica clara desde o primeiro mandato de Lula, onde já se consegue perceber a influência do PT dentro do MRE. Desde o início do governo Lula, a política exterior foi conduzida a partir da visão de mundo do Partido dos Trabalhadores, e, conseqüentemente, se deixou guiar por seus programas. O Itamaraty, por seu turno, não escondeu sua subserviência às políticas do PT. A partir do governo Lula, a política externa deixou de representar os interesses fixos do Estado e passou a defender a plataforma do governo vigente.

A posse de Lula dava de encontro com um cenário internacional favorável e propício para o posicionamento do Brasil em temas de política internacional. Isso se deve, principalmente, ao fato de que, diferente dos anos 90, os anos 2000 foram palco de uma ordem global mais fragmentada. Desse modo, existia um pluralismo de ideias, comportamentos, bem como a emergência de novos atores que possibilitaram a instauração de um novo equilíbrio nos processos de tomada de decisão sobre temas da esfera global.

A política externa brasileira, com efeito, experimenta rumos mais proeminentes e autônomos. Em seus dois governos, a PEB se desenvolveu com base na participação ativa do presidente e de dois grupos específicos. Partidários das crenças na autonomia, universalismo e aumento da projeção ganharam destaque na área econômica e comercial, de um lado e intelectuais do Partido dos Trabalhadores e do meio acadêmico, com foco no processo de integração sul-americana, estabeleceram importante diálogo com o Itamaraty, do outro.

A política externa de Lula reforçou os princípios do universalismo e da autonomia, dando prioridade à ascensão brasileira a uma posição de potência global e à liderança regional. São características da diplomacia do governo Lula: a ativa participação em arenas multilaterais, a busca pelo aumento do peso brasileiro nos órgãos internacionais de tradição, atuação internacional a partir de coalizões Sul-Sul e aumento e reforço da integração na América do Sul (RAMANZINI JUNIOR, 2010).

A opção brasileira pelo multilateralismo para lidar com questões de cunho global tornou-se uma tradição diplomática do país em busca da projeção internacional. Através da atuação multilateral o Brasil buscava a redução de assimetrias internacionais para gerar avanços para os países em desenvolvimento promovendo uma ordem mais justa e uma melhor divisão de benefícios – principalmente nas áreas comercial, com a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o G-20 comercial, e de combate à fome e pobreza (SARAIVA, 2013). Com um revisionismo *soft* da ordem internacional, fica claro a preocupação com o embate Norte-Sul e a aproximação brasileira com países emergentes que compartilhavam das mesmas características. Essa nova percepção promoveu um novo comportamento frente à construção da liderança, a partir de então embasada em novas formas de cooperação e integração junto aos vizinhos e a uma nova postura face ao Mercosul. Nesse sentido, a diplomacia brasileira buscou aprofundar o comportamento iniciado na gestão FHC, mas buscando construir a liderança com base no *soft power* através do reforço do multilateralismo na região.

A crise de 2008, no que pese, não alterou as tendências de política externa de busca pelo fortalecimento do papel do país no cenário internacional. Nesse sentido, o Brasil fez ativo uso dos foros políticos, econômicos, regionais e multilaterais para demonstrar sua busca por um sistema multipolar e pelo fim do unilateralismo. De modo geral, como afirma Ramanzini Júnior (2010), o país buscou o fortalecimento do papel dos países emergentes, ao passo que fortalecia sua própria posição e a obtenção de vantagens.

O governo Lula fomentou a institucionalização de coalizões Sul-Sul e privilegiou a América do Sul como sua área de atuação foco. O comportamento frente a América do Sul também sofreu influências advindas do PT. A posição adotada pelo partido incluía um processo de integração em termos não somente políticos, mas também sociais a partir da percepção da compatibilidade de valores, vantagens e de uma possível – e relativa – identidade comum ao continente sul-americano. O discurso de posse de Lula já trazia esse posicionamento ao elucidar

e declarar apoio aos arranjos institucionais cujo objetivo fosse a evolução de uma verdadeira identidade sul-americana.

O governo Lula adota a percepção de que as relações com a América do Sul e outros países em desenvolvimento eram um meio para transformar a imagem brasileira e modificar as relações e forças internacionais. A ideia de exercer uma liderança regional e adquirir maior protagonismo pautava-se não somente em motivações políticas, bem como eleitorais, uma vez que a projeção brasileira adquirida no primeiro mandato de Lula foi utilizada como impulso na campanha presidencial de 2010. As ações concretas de PEB neste aspecto são vistas na centralidade concedida ao Mercosul, onde a ação brasileira passa a se nortear pela contenção da associação dos interesses estratégicos da região aos Estados Unidos (EUA) (BARBOSA, 2011).

A priorização da América do Sul levou o país a assumir a responsabilidade sobre os processos de regionalização e integração, consolidado na criação da Unasul em 2008 e da Celac em 2010. O Brasil, nesse sentido, reforça a articulação entre a liderança regional e os incentivos ao desenvolvimento brasileiro, além de orientar suas posições e comportamento para a consolidação de consensos e promoção de concertação política nos países vizinhos, a Argentina sendo um dos principais alvos, como será colocado no capítulo final.

Para Celso Amorim (2016), ministro da Relações Exteriores em ambos os governos Lula, a política externa buscou promover a multipolaridade nas mais variadas frentes, como, por exemplo, a articulação brasileira com parceiros em desenvolvimento, a busca por justiça nas negociações internacionais e prioridade dada aos processos de integração sul-americanos.

2.1.2. Governos Dilma: mais do mesmo? (2011-2016)

A posse de Dilma Rousseff em 2011, também do PT, concedeu à política brasileira a ideia de continuidade das linhas de governo iniciadas por Lula. No campo da política externa, Dilma deixou claro seu intuito em dar prosseguimento à política externa instaurada no governo anterior. De certo modo, na passagem de mandato parecia que não haveria grandes modificações. Matias Spektor (2014) afirma que a diplomacia de Dilma Rousseff não teve uma distinção conceitual da imprimida por Lula. Com efeito, os autonomistas continuaram a ocupar as principais posições no MRE e nas outras agências envolvidas na política externa.

Como era de se esperar, a diplomacia do governo Dilma possuía uma forte herança do que se consagrou na diplomacia lulista. Manteve-se pautado no revisionismo dos organismos

internacionais, na ativa participação nas arenas multilaterais, na busca por representar os países do Sul global e em uma postura ativa para a esfera regional. Reitera-se, nesse sentido, uma política externa soberana e o respeito aos princípios de autodeterminação e não-intervenção. Busca, ainda, pautar-se na resolução pacífica de controvérsias, na defesa dos direitos humanos, na solidariedade internacional e no reforço do multilateralismo. Reafirma, por fim, a continuidade de temáticas caras ao Partido dos Trabalhadores na esfera diplomática: o combate à fome e à pobreza.

Apesar da intencionalidade de continuidade, a partir do primeiro mandato de Dilma, há um relativo declínio da atuação internacional brasileira se comparada a Lula. No caso específico da América do Sul, percebe-se um relativo recuo do ativismo regional brasileiro. Sinteticamente, o Brasil teve seu peso na política internacional reduzido após os primeiros quatro anos de Dilma no governo. O papel proativo assumido nas gestões Lula e a participação ativa nos mais variados debates da política internacional cederam lugar a movimentos reativos, de pouca continuidade, e aparentemente se uma estratégia de inserção internacional a longo prazo.

O referido declínio e recuo derivam do contexto doméstico e internacional no qual o governo de Dilma Rousseff se situava, como será colocado na seção seguinte destinada a compreender o cenário que ocasionou o fim do ciclo petista na política brasileira. Ainda assim, parece pertinente elucidar algumas variáveis desse processo para o fim de compreender as ações empreendidas em matéria de PEB. Nesse sentido, a tendência desenvolvimentista da PEB também se mantém.

Em síntese, o cenário interno e externo enfrentado pela administração de Dilma foram mais áridos do que aqueles enfrentados por Lula. O cenário externo foi marcado pela redução dos espaços de inserção para nações emergentes como o Brasil. No cenário interno, por seu turno, foi deflagrada uma forte crise política e econômica de 2011 que reduziu a capacidade de governabilidade da presidente, a partir do crescimento do descontentamento da classe média brasileira somada às forças de oposição ao governo.

No que diz respeito à política externa brasileira e sua formulação identifica-se o abandono de práticas difundidas pela gestão Lula como, por exemplo, a diplomacia presidencial e a ação presidencial como *agenda setting* e conciliador de diferentes visões. Com a deterioração do cenário interno, a presidenta Dilma optou por dar preferência aos temas

domésticos e conceder pouco espaço a temáticas externas, principalmente, segundo Saraiva e Velasco Jr. (2016), àquelas voltadas à conquista de ganhos difusos e simbólicos.

Ao longo de seu mandato, as relações entre a presidente e o Itamaraty foram se deteriorando. Na troca de gestão, Dilma optou por trocar Celso Amorim, por Antônio Patriota, que havia terminado o governo Lula na posição de secretário-geral do Itamaraty, o que parecia representar que não haveria modificações no processo decisório da PEB. O estilo *low-profile* de Patriota resultou em uma diplomacia presidencial, segundo Senhoras (2013), menos impactante e que não robusteceu a posição brasileira como uma potência emergente. Segundo o autor, existia um desconforto presidencial na condução das estratégias concernentes à PEB, o que, por sua vez, ocasionou um desencontro entre a postura centralizadora e pragmática de Dilma e o estilo comedido de Patriota.

Lopes (2013) chega a sugerir que devido às dificuldades de entrosamento entre a presidente e o ministro, a política externa brasileira assumiu um caráter sub-ótimo. O estilo adotado por Patriota buscava, ainda que de forma suave, redefinir os rumos da PEB estabelecidos na gestão Lula, na tentativa de restabelecer uma diplomacia mais convencional. Tal afirmação baseia-se, principalmente, na tentativa de reaproximação com os Estados Unidos e a condenação das violações de Direitos Humanos no Irã, ao passo que a reforma do Conselho de Segurança da ONU e as práticas derivadas do regionalismo pós-liberal na região ficaram em segundo plano.

Por sua vez, a tradicional instituição, defensora de uma PEB voltada aos ganhos progressivos através de maior participação em temas globais, teve sua influência reduzida. Ao passo que outras agências do governo assumiram temas técnicos da agenda externa e assim, o papel de *agenda setting* no processo decisório da PEB não ficou nem com a presidente – que demonstrava falta de interesse nos temas externos – nem com o Itamaraty. Durante o mandato de Dilma, o Itamaraty ainda sofreu severos cortes orçamentários e no número de novos diplomatas. O recuo da gestão Dilma em relação à política externa atingiu frentes da oposição, como era de se esperar, todavia afetou também forças de apoio do governo, respectivamente, os diplomatas da corrente institucionalista e os da corrente autonomista. O início do segundo mandato inicia-se na expectativa da recomposição das relações entre o Itamaraty e a presidente. Em pouco tempo, no entanto, essas expectativas foram frustradas frente ao corte de recursos de agências brasileiras no exterior, em virtude da crise econômica doméstica.

Conquanto as visões de mundo e estratégias, bem como as perspectivas para a América do Sul tenham seguido “em vigor”, o comportamento brasileiro para o exterior experimentou uma redução em sua produtividade de um modo geral. Cervo e Lessa (2014) caracterizam esse movimento de recuo como “declínio do Brasil nas relações internacionais” (p. 133), uma vez a perda do protagonismo brasileiro na política global e regional. A política externa brasileira assume, a partir do governo Dilma, um caráter reativo.

Um dos grandes expoentes da PEB de Dilma, que renovou sua política, foi a atuação no BRICS. Foram assinados diversos acordos, embora note-se uma baixa institucionalidade. Foi no campo financeiro que o BRICS teve grandes avanços tendo em vista a criação do banco para financiar iniciativas de desenvolvimento de infraestrutura nos países-membros em 2014. Ademais, também foram estabelecidos mecanismos de cooperação entre bancos de desenvolvimento nacional. Por fim, criou-se ainda um fundo de apoio aos países-membros em caso de dificuldades com seus respectivos balanços de pagamentos.

O governo Lula estabeleceu uma parceria estratégica com a União Europeia (UE), todavia esta não rendeu frutos significativos nos governos Dilma. A parceria foi firmada na expectativa de utilizar a UE como um instrumento para fortalecimento do prestígio internacional brasileiro. No entanto, a crise pela qual passou a Zona do Euro condicionou o modelo econômico de integração do bloco à questionamentos e, assim, o papel normativo da integração econômica europeia começou a ser ameaçado por iniciativas de países emergentes, como o próprio banco do BRICS.

Em temas de política externa, Lopes (2015) aponta que a presidenta Dilma conferiu peso e importância à temática do gênero ao enfatizar a importância da mulher na política como forma de representatividade e luta por uma sociedade mais igualitária. O simbolismo que ser a primeira presidente mulher do Brasil carregava foi importante para reforçar a relevância de grupos pouco reconhecidos no comando de um país e na representação da sociedade.

A América do Sul manteve sua posição de destaque, mas também teve a atuação do governo retraída. A presidente manteve uma postura favorável à manutenção de instituições consolidadas ou criadas no governo anterior. As afinidades com os governos sul-americanos de viés progressista foram mantidas, no entanto, para Saraiva e Velasco Junior (2016) o que parece ter acontecido foi uma perda da vontade política voltada à criação de uma liderança regional. Se as mudanças no cenário regional nos anos 2000 criaram expectativas para o aumento da competitividade das economias sul-americanos, bem como torná-las complementares e

fomentar o comércio intrarregional, o fim da primeira década dava indícios de que os objetivos da integração regional deveriam ser revistos (SARAIVA, 2014).

A criação da Aliança do Pacífico (AP) em 2012 contribuiu para o aumento das dificuldades ao espectro regional. A nova iniciativa regional suscitou, novamente, debates sobre uma possível recuperação do regionalismo aberto e propiciou a visão de uma América do Sul dividida em duas frentes regionais. De um lado, a Unasul e o Mercosul pós-liberal em oposição à AP e a opção de abertura comercial (SARAIVA, 2014).

Passada a euforia inicial com a criação da Unasul, era necessário dar início à fase de implementação das prioridades definidas, onde as dificuldades e obstáculos começaram a ser impostos ao organismo. Apesar disso, a consolidação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), a incorporação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) pelo Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) e o apoio brasileiro, mesmo com ressalvas, à criação do Banco do Sul representam a atuação brasileira em temas regionais. De modo geral a retração da atuação brasileira na América do Sul pode ser vista na priorização de vínculos bilaterais e temas da pauta neo-desenvolvimentista, deixando de lado as iniciativas de desenvolvimento do CDS e outros conselhos da Unasul (NERY, 2017).

A Celac, por sua vez, começou a funcionar de fato em 2011 ainda que sem receber grande atenção do Brasil. Em situações de crise, como as ocorridas no Paraguai em 2012 e a crise política venezuelana, foram tratadas no âmbito da Unasul e a Celac não se demonstrou relevante no processo. No que concerne ao Mercosul, como afirma Saraiva (2014), é de se esperar que as dificuldades econômicas enfrentadas pela região tendo em vista a inserção chinesa representasse dificuldades comerciais aos países. Por outro lado, o bloco foi alargado com a adesão da Bolívia como membro pleno e incorporação do Suriname e Guiana como membros associados ao bloco.

A passagem para 2015 e o início do novo mandato trouxeram novos problemas à dimensão regional com o reatamento das relações dos EUA com Cuba e a reincorporação da mesma à Organização dos Estados Americanos (OEA). Fato é que a alteridade em relação aos Estados Unidos ocupava um papel significativo na construção de uma identidade regional sul-americana. Por muito tempo, a luta pela reincorporação cubana à OEA deu coesão ao regionalismo sul-americano e ao movimento regional instituído durante a década de 2000 (SARAIVA; VELASCO JÚNIOR, 2016).

A eleição de Mauricio Macri, na Argentina, em 2015 e o *impeachment* de Dilma, no Brasil, em 2016 são alguns dos marcos importantes no desmonte de uma comunidade sul-americana orientada por um regionalismo pós-liberal, calcado em instituições como a Unasul e a Celac.

2.2. A guinada da política brasileira à direita e o bolsonarismo

A crise que ocasionou o *impeachment* da então presidenta Dilma Rousseff em 2016 foi um fenômeno multicausal e contextual. Vários eventos contribuíram, mesmo que com pesos diferentes, para a culminação da deposição da presidenta: a acentuação da crise econômica; fatores econômicos externos; o desenvolvimento da Operação Lava Jato; as manifestações populares; o crescimento e fortalecimento da oposição de direita; e da crise política em si. Estes acontecimentos caracterizam o cenário no qual se desenrolou o processo do *impeachment*, no entanto existe validade na definição de um golpe parlamentar com bases ideológicas.

No âmbito econômico internacional ocorrem duas modificações essenciais que redefinem a posição brasileira: a recuperação da economia estadunidense e da Zona do Euro. Ambos os fatos reduziram os nichos de inserção e atuação de países emergentes e ocasionaram empecilhos ao estabelecimento de uma agenda alternativa a estes países (SARAIVA; VELASCO JÚNIOR, 2016). O fim do *boom* das commodities e a queda do crescimento da economia chinesa impactaram a política comercial brasileira. O cenário doméstico, por sua vez, tornou-se cada vez mais instável, sofrendo com a crise financeira internacional, comprometendo seu balanço de pagamentos. Embora os indicadores econômicos tenham mantido certa estabilidade durante o primeiro mandato da presidenta, a partir de 2015 pode-se observar uma piora em índices sensíveis aos olhos da opinião pública: a inflação, o desemprego e o PIB.

A piora destes indicadores fez com que houvesse, por parte da população, a percepção de que o governo havia segurado de forma artificial os índices para possibilitar a reeleição (ABRANCHES, 2016). A situação fiscal do país também sofreu uma piora significativa ao apresentar um déficit nominal das contas públicas no ano de 2015. Em vistas de conter o desarranjo fiscal, o governo adotou medidas de ajuste fiscal logo no início de 2015, muitas das quais contrariavam o discurso de reeleição em 2014 e geraram certa frustração com as expectativas para o novo governo. A propósito, a deterioração fiscal foi a causa basilar para o *impeachment* contra a presidente petista. As chamadas pedaladas fiscais e decretos de crédito suplementar descompassados com a meta de *superávit* primário foram os argumentos centrais

da denúncia que abriu o processo de impedimento. A variável econômica se coloca como peça-chave para compreender o descontentamento de parte da população que passou, a partir de então, a dar suporte popular ao processo de impedimento (MELO, 2016).

Paralelamente, as atividades da “Operação Lava Jato”, afirmam Fuccile *et al.* (2017), reduziram consideravelmente a previsibilidade política brasileira. O desenrolar da Operação Lava Jato, a partir de uma sucessão de delações premiadas, objetivava mapear um esquema de corrupção envolvendo a Petrobrás. O superfaturamento de contratos entre a Petrobrás e empreiteiras foi apontado como fonte de recursos de políticos e partidos. Novamente, houve um forte descontentamento popular, que produziu uma série de manifestações nas ruas do país. A desconstrução da Petrobrás deu ainda mais força para o discurso que embasava o *impeachment*. As dificuldades domésticas somadas à instabilidade política e econômica e à dificuldade do governo Dilma de articulação com o Congresso – principalmente após a reeleição – traçaram a crise política que acompanharia seu governo.

A imagem de corrupção foi atrelada ao Partido dos Trabalhadores – criando e difundindo a ideia do *antipetismo*, principalmente nas classes média e alta brasileira, e fortalecendo um pensamento conservador –, em grande parte por um forte trabalho midiático. Avritzer (2016) afirma que a gênese da ascensão conservadora no Brasil estaria na inconformidade de eleitores do candidato da oposição Aécio Neves (PSDB), derrotado em 2014, aliado ao aumento das expectativas do restante da população para o governo Rousseff. Adicionando a crise econômica aos escândalos de corrupção, as expectativas não se confirmaram, ocasionando uma desilusão generalizada. Com efeito, a grande maioria dos manifestantes em 2013 eram pertencentes à classe média ou alta, e o mesmo padrão foi mantido em 2015, onde a maioria dos manifestantes eram eleitores do candidato da oposição no pleito de 2014 (DESIDÉRIO, 2013).

Deste modo, existe a necessidade de se falar do desgaste do elemento político, bem como da desestruturação da base que dava sustentabilidade ao governo – que garante governabilidade ao governo com base no presidencialismo de coalizão. A inaptidão e indisposição de Dilma para gerir um diálogo com o Congresso foi um fator que criou certo afastamento entre os dois poderes e contribuiu para o desgaste da base e perda de governabilidade (BEDRITICHUK, 2016).

A partir de então houve perda de poder de agenda por parte do Executivo, isto é, a presidente encontrava dificuldade em avançar com suas pautas no Legislativo (SILVA, 2019).

A ruptura da coalizão governista no Congresso somada ao desconsolo das forças que perderam a corrida eleitoral em 2014, à crise econômica e aos efeitos da Operação Lava Jato contribuíram fortemente para o avanço e conclusão do processo de impedimento da presidenta Dilma. No dia 31 de agosto de 2016 foi aprovado no Senado brasileiro o impeachment e, conseqüente, cassação do mandato da presidenta.

Como bem colocado por Brandão (2017), a cada crise do sistema político brasileiro, ideais de cunho conservador emergem e se multiplicam sob pretexto de “passar o país a limpo”. Na década de 90, por exemplo, estas ideias favoreciam a ampliação de privatizações e redução das funções do Estado. Nos anos mais recentes, a narrativa liberal-conservadora retornou ao dia a dia brasileiro. Esta virada ideológica impacta severamente as políticas domésticas e internacionais do país.

De modo geral, o *impeachment* de Dilma Rousseff iniciou um período de consideráveis mudanças no que tange a política externa brasileira. Com a clara “guinada à direita” a partir do governo Temer, e o aprofundamento deste fenômeno com a eleição de Jair Bolsonaro em 2018, a política externa brasileira passa a experimentar uma posição mais conservadora (GALINARI, 2019).

A ascensão de Michel Temer à presidência inaugura o início de um processo de desconstrução do legado petista, tanto domesticamente quanto internacionalmente. A ideia de “desideologização²²” da PEB ganha força neste governo, e é aprofundada pelo governo seguinte. Na visão destes governos era necessário que houvesse um afastamento de ideias partidárias e ideológicas na agenda internacional, e que os governos do PT haviam colocado sua ideologia na PEB.

A perspectiva ideológica e perceptiva da análise de política externa, no entanto, ressalta que não existem tomadores de decisões sem ideologia, de modo que as ideias se formam particularmente na mente de cada indivíduo. Nesse sentido, a ideia de desideologização usada nos governos Temer e Bolsonaro são enfraquecidas em virtude da ideologia presente na própria tentativa de “desideologizar”. Ainda assim, a retórica e prática de uma PEB “desideologizada” pautava-se no afastamento de parcerias estratégicas do PT e o deslocamento para os Estados

²² O conceito de “desideologização” é uma formulação recente do campo da Política Externa. Foi utilizado pela primeira vez com a chanceler de Maurício Macri em 2015 para se opor aos grupos de esquerda até então no poder no país (ECHAIDE, 2016).

Unidos, Europa Ocidental e Israel, a dizer, significava um distanciamento da Venezuela e dos países bolivarianos.

A campanha de Jair Bolsonaro prometia romper com a política externa dos governos pretéritos. As críticas não se limitavam, nesse caso, ao Partido dos Trabalhadores, mas estendiam-se até ao Partido da Social-Democracia Brasileira. De acordo com a equipe de Bolsonaro dedicada a pensar as relações internacionais e a PEB, o Brasil perdeu oportunidades, se equivocou e se enfraqueceu no sistema internacional. Segundo estes, ambos os partidos seriam responsáveis pela situação de fraqueza relativa e dependência na qual o Brasil se encontra. O governo Bolsonaro, por seu turno, prometia fazer de sua política externa uma ferramenta para o avanço da agenda doméstica no combate ao narcotráfico, crime organizado e violência urbana, bem como expandir a fronteira agrícola em detrimento dos compromissos firmados no Acordo de Paris (SPEKTOR, 2019).

Temáticas de política externa adquiriram destaque na corrida eleitoral de 2018. Tal fenômeno deve-se, segundo Casarões (2019), a dois fatores. Em primeiro lugar, a potencialização da polarização entre *petismo* e *antipetismo* que acabou por colocar determinadas relações tidas como ideológicas com uma conotação negativa. Em segundo lugar, a candidatura de Bolsonaro o colocava como um *outsider*, um novo polo de extrema direita com traços liberais na economia e de profundo conservadorismo nos costumes. Como afirma Casarões (2019), sua orientação não era apenas antipetista mas também anti-sistêmica.

No que tange a política externa durante a campanha presidencial, o alinhamento do Brasil passaria a ser com países democráticos e desenvolvidos que agregassem valor econômico e tecnológico ao país, como EUA, Israel e Itália. Conquanto aos valores que ditariam o tom da PEB, enuncia através de entrevistas e discursos o lado anti-globalista que sua PEB viria a ter ao anunciar a possibilidade de deixar a ONU, tendo em vista que a organização “não serve para nada” e ser “um local de reunião de comunistas e de gente que não tem compromisso com a América do Sul”. Por fim, Bolsonaro em sua campanha eleitoral se mostra um bilaterista declarado, como anunciado em seu programa de governo ao ressaltar a “ênfase nas relações e acordos bilaterais”. O que ainda reforça a força do elemento bilateral na visão da campanha do candidato é sua postura de rejeição pública ao multilateralismo, expresso no seu repúdio a ONU, ao seu descaso com o Mercosul e a Unasul (FOLHA DE SÃO PAULO, 2018a; PSL, p. 79, 2018).

A vitória do candidato conservador no pleito de 2018 se explica pela coordenação entre três elementos e a instrumentalização da difusão de informações. O primeiro elemento é caracterizado pelo forte *antipetismo* difundido no Brasil desde a reeleição da presidenta Dilma. O segundo elemento, em contrapartida ao primeiro, diz respeito à dificuldade enfrentada pelo PT em oferecer uma alternativa eleitoral, tendo em vista o impedimento à candidatura de Lula da Silva, barrada pela Lei da Ficha Limpa²³. O terceiro e último elemento refere-se ao descontentamento generalizado com o sistema político derivado dos escândalos de corrupção somados ao mal-estar político e econômico. A conjugação destes três elementos adicionada ao uso das mídias sociais para a disseminação de informações de campanha e inverdades acerca dos oponentes, insuflou os sentimentos antipetista e antissistema, e transformou Jair Bolsonaro em um fenômeno eleitoral (BORGES, 2018).

O *bolsonarismo* se conecta a três tendências mundiais. Em primeiro lugar, nota-se ao redor do mundo um crescente uso de soluções políticas semi-ditatoriais como uma forma de suplantar as mazelas sociais, como corrupção, narcotráfico e criminalidade urbana, uma das principais narrativas da campanha de Bolsonaro. Em segundo lugar, Bolsonaro promove-se em cima do elemento religioso, embebendo-se do pentecostalismo e discursando em prol de Deus e da família. Tal estratégia vai de encontro com a prática de países como a Turquia. Por fim, discute-se muito hoje sobre a nova onda conservadora a nível global, cujo cerne se baseia na rejeição econômica e política à globalização. Essa tendência fez com que, ao redor do mundo, fossem eleitas lideranças protecionistas, nacionalistas e até mesmo xenófobas (CASARÕES, 2019).

Recentemente todas essas tendências foram unidas sob o guarda-chuva do anti-globalismo, em outras palavras, uma reação à uma alegada tentativa globalista de dominação mundial. Para tanto, as elites passam a acusar o marxismo cultural de um processo de aculturação das sociedades através da corrosão dos pilares da civilização ocidental: Deus, nação e família. No Brasil, o argumento do anti-globalismo foi popularizado por Olavo de Carvalho, um expoente influente no governo Bolsonaro. O desafio pós-eleição seria alinhar as expectativas de uma base extremamente heterogênea que deu apoio à candidatura de Bolsonaro. A dificuldade de articulação entre visões diferentes justifica posicionamentos confusos e erráticos no início do mandato.

²³ A prisão do ex-presidente Lula da Silva ocorreu em abril de 2018, condenado pelos crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro. A simbologia carregada pela prisão do líder do PT fortaleceu o sentimento antipetista pelo país e, de certa forma, impulsionou a campanha da oposição.

2.2.1. Governo Temer: o início da desconstrução (2016-2019)

Ao assumir a presidência Temer começa a delimitar a política externa já em seu discurso de posse e depois na posse de seus ministros. Em sua arguição cita os princípios constitucionais das relações internacionais do país, dando destaque à necessidade de a PEB voltar a representar os valores e interesses permanentes do país. Além disso, cita a recuperação do prestígio do Brasil e da confiança (BRASIL, 2016).

No mesmo período em que o Brasil tentava se adequar politicamente, o cenário internacional tornou-se mais instável com a eleição de Trump nos EUA e o *Brexit*. Na América do Sul a balança política começa a se inclinar para o centro-direita após a eleição de Macri na Argentina e de Kuczynski no Peru. Segundo Malamud (2016) a base da continuidade dos governos da esquerda na região calcava-se em fatores como programas de transferência de renda, *boom* das *commodities* e o crescimento chinês. A desaceleração do crescimento da China ocasionou a diminuição da demanda por *commodities* e levou, assim, à redução de seus preços (SARAIVA, 2017).

Ao assumir interinamente o governo em maio de 2016, Michel Temer indicou para a pasta das Relações Exteriores o tradicional político do PSDB, partido tradicional da direita, José Serra, uma indicação sem precedentes. Em sua posse, o novo ministro intitulou sua PEB como “A nova política externa brasileira” e elencou o conjunto de diretrizes que orientariam a nova política externa brasileira, dentre elas: a utilização da diplomacia como reflexo dos valores da sociedade brasileira e seus interesses econômicos, e o uso da diplomacia a “[...] serviço do Brasil como um todo e não mais das conveniências e preferências ideológicas de um partido político e seus aliados no exterior” (BRASIL, 2016). Fica claro que o novo governo buscava a desvinculação dos governos do PT através de uma “desideologização.” Outra diretriz impressa nas intenções de Serra é a diplomacia comercial que agiria no intuito de ampliar as possibilidades e oportunidades para as mercadorias nacionais, bem como a abertura de espaço para as empresas brasileiras e atração de investimentos (SARAIVA; VELASCO JÚNIOR, 2016).

A saída de José Serra do cargo, não impediu que “A nova política externa brasileira” fosse implementada por seu substituto, Aloysio Nunes, também do PSDB. O novo ministro aponta as linhas de sua política externa reafirmando as ideias de seu antecessor. Além disso, dá continuidade ao afastamento da Venezuela do Mercosul e pela criação do Grupo de Lima, grupo

criado para explorar possíveis formas de restauração da democracia na Venezuela (MOREIRA JR, 2020).

A inserção internacional do governo Temer é, predominantemente, alinhada aos Estados Unidos e busca pelo esvaziamento político dos blocos formados com os Estados vizinhos. Essa modificação de alinhamento pode ser vista em alguns feitos do governo como o treinamento conjunto das forças armadas do Brasil e dos Estados Unidos na Amazônia, a renegociação da base de Alcântara no Maranhão e a venda da Embraer para a Boeing. A diplomacia comercial ganha força em duas frentes: com a ênfase concedida à renegociação do acordo entre Mercosul e União Europeia e com o desmantelamento da integração regional em termos políticos e sociais, isto é, o Mercosul em si passa a ser um processo de integração comercial enquanto a participação em instituições como a Unasul é paralisada.

No campo econômico, a PEB em Temer é tida como instrumento pela busca por investimentos, baseada na construção da imagem brasileira como um país defensor da ordem internacional em vigência. A busca pela renovação das credenciais internacionais substituiu o anseio petista por uma revisão da ordem internacional. O governo Temer passa a perseguir o objetivo de uma liberalização radical da economia brasileira, consubstanciada no pleito por uma posição na Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (SALGADO; BRESSAN; 2020).

A eleição de Trump, de certo modo, deixou os aliados de Washington na região, o Brasil incluso, receosos quanto à política externa do novo líder. Contudo, ao mesmo tempo que surpreendeu a diplomacia brasileira, não modificou a tentativa do país de seguir demonstrando seu alinhamento a Washington. O resultado foi uma PEB focada, segundo Fox (2017), em “apaziguar um caso de amor desigual” (tradução nossa, p. 286), onde o Brasil faz frente à esquerda na região na tentativa de atrair elogios dos Estados Unidos e abre concessões sem precedentes ao mesmo. O acordo que permite o uso da base de Alcântara foi mais um golpe desferido contra a PEB autônoma dos governos petistas, tendo em vista que nem mesmo durante a Guerra Fria – quando o Brasil passava por uma ditadura – os EUA conseguiram tal feito. Segundo Fox (2017), esse tipo de colaboração seria impensável sob os governos petistas e indicam uma política externa mais ampla sob o novo governo.

As sinalizações de subordinação aos Estados Unidos – opostas ao sentido de uma PEB ativa – são demonstradas na candidatura brasileira para a OCDE e a adesão ao protocolo adicional do Tratado de Não-Proliferação de Armas (TNP). O ingresso na OCDE era tido como

um meio de atrair os investimentos estrangeiros, ao passo que o Brasil buscava sair da pior recessão de todos os tempos. Para ser admitido, no entanto, o Brasil teria que implementar reformas legislativas que cumprissem com as regras de transparência e impostos da OCDE. Novamente, a ideia era romper com o legado petista que colocava o Brasil juntamente aos países em desenvolvimento.

O esvaziamento político do BRICS reforça a noção de “desideologização” da PEB. Ainda assim, Temer tentou manter a normalidade com os países componentes do BRICS. Ainda que o governo Temer se opusesse à ideologia do BRICS – de lograr um mundo multipolar em combate à hegemonia estadunidense, não se mostrava disposto a ignorar tais aliados, tendo em vista a relevância destes para o comércio exterior brasileiro, tal qual a China.

No que concerne ao entorno regional sul-americano, as atenções da chancelaria brasileira se voltavam para o comércio com a Aliança do Pacífico e para o fortalecimento do Mercosul. Ainda assim, a diplomacia brasileira reafirmou a importância estratégica do Mercosul e do relacionamento com a Argentina, todavia ressaltou a ênfase do caráter comercial e a necessidade de renovação do bloco. De início, a pauta do Mercosul girou em torno da suspensão da Venezuela²⁴ – fortemente encabeçada por Macri e Temer – e da estagnação da admissão da Bolívia. Nesse contexto, os presidentes Temer e Macri tomaram a frente pela busca do acordo com a União Europeia. Do lado de Temer, as motivações para encabeçar o processo de negociação do acordo partia da percepção de que o Brasil vinha se isolando da tendência integracionista mundial.

Nesse ímpeto, Mercosul e UE trocaram ofertas de acesso a seus respectivos mercados, reativando as negociações iniciadas no fim da década de 90. O relançamento das negociações pode ser entendido como resposta às transformações do contexto internacional frente a crise da globalização da ordem liberal internacional (ZELICOVICH, 2019). Os presidentes Temer e Macri alinharam-se quanto ao nível de prioridade do acordo dentro do Mercosul. Ainda que iniciadas no governo Temer, o acordo entre Mercosul e União Europeia foi firmado no governo seguinte.

No âmbito da Unasul as ações da política externa foram se endurecendo. O O governo Temer marca uma ruptura com uma postura tradicional baseada na cautela, que buscava evitar

²⁴ Foi a partir da iniciativa de isolamento da Venezuela no Mercosul e do privilégio concedido à OEA – em detrimento da Unasul – que a Venezuela encontrou espaço para aumentar o tom reacionário e anti-imperialista na Unasul.

tensões ou declarações de força que poderiam reforçar a imagem, sempre presente no imaginário regional, de um Brasil de viés imperialista.

Nos últimos anos as mudanças políticas na América do Sul causaram grande desestabilização na Unasul. A emergência de um cunho ideológico conservador na região, a retomada de uma agenda neoliberal e a adoção de uma agenda de política externa por Brasil e Argentina que se coloca na contramão da cooperação multilateral e se mostra impregnada de questões ideológicas que repelem parceiros importantes, são alguns dos motivos principais para a instabilidade da organização. A instabilidade não foi causada pelo governo Macri e Temer, mas foi agravada pelas rupturas políticas causadas pelo *impeachment* no Brasil e no Paraguai, pela sucessão presidencial na Venezuela e a eleição na Argentina (CADONÁ; DE OLIVEIRA, 2018; SANTOS *et al.*, 2016; SANTOS *et al.*, 2017).

A ascensão do governo de Jair Bolsonaro, eleito através de uma forte e agressiva campanha contra os governos do PT, exhibe a tendência de continuar o processo de “desideologização” da política externa brasileira através do esvaziamento das instituições estabelecidas pelos governos eleitos anteriormente. Todavia, ainda que de espectro ideológicos parecidos, a ascensão de Bolsonaro não blinda o governo Temer de duras críticas.

2.2.2. Governo Bolsonaro: diplomacia sem precedentes (2019-2020)

Com um forte discurso de ruptura, em 2019 é empossado o presidente Jair Bolsonaro. Entretanto, como será colocado nesta seção, algumas das medidas propostas na campanha não se concretizaram. Um dos motivos para essa dificuldade seria a diversidade de interesses domésticos que seriam afetados por tais promessas de campanha. Como apontam Saraiva e Silva (2019), pode-se dizer que existe um conflito entre pontos defendidos pela ideologia do grupo eleito e o pragmatismo requerido pela política externa.

A ala pragmática é representada por aqueles que sofreriam com o avanço de pautas ideológicas. Deste lado encontram-se nomes como o vice-presidente Hamilton Mourão, responsável por “colocar panos quentes” em diversas situações que poderiam prejudicar o Brasil no contexto internacional. Junto a ele estão os militares generais do “Grupo do Haiti”²⁵, composto pelo General Augusto Heleno, General Carlos Alberto Santos Cruz e General Fernando Azevedo e Silva. No período de redação desta pesquisa, 11 dos 22 ministros do

²⁵ Levam esse nome por compartilharem a experiência de terem comandado o componente militar na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH).

governo Bolsonaro são militares. Neste grupo encaixa-se ainda o Ministro da Economia, Paulo Guedes. Guedes configura um dos mais importantes colaboradores de Bolsonaro em sua corrida eleitoral. É o defensor das reformas ultra-liberalizantes prometidas por Bolsonaro e da adesão brasileira à OCDE (RODRIGUES, 2019).

A ala ideológica é aquela composta por aqueles influenciados pelas ideias de Olavo de Carvalho, chamados olavistas. Olavo de Carvalho se tornou guru de grupos da ultradireita por suas ideias anti-históricas e anti-científicas. Quem também faz parte deste grupo é o filho do presidente, Eduardo Bolsonaro, de forte movimentação internacional e um papel ativo na política externa brasileira. Cotado para embaixador em Washington – possibilidade que suscitou polêmica –, consumou sua projeção política ao assumir a presidência da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional na Câmara dos Deputados (RODRIGUES, 2019).

Do lado ideológico ainda pode-se apontar o assessor internacional do presidente, Filipe Martins. Martins aliou-se a Eduardo Bolsonaro, é filiado aos ideais olavistas e trabalha intensamente pelo alinhamento brasileiro com o governo Trump. Ainda compõe a ala ideológica os grupos neopetencostais, cuja atuação se pauta no ultraconservadorismo e na defesa de Jerusalém. Por fim, aos adeptos da ideologia ainda pode-se acrescentar o ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo (RODRIGUES, 2019).

No intuito de dar continuidade ao que se chamou “desideologização” da política externa brasileira, Bolsonaro colocou à frente do MRE o diplomata Ernesto Araújo. Retomando a premissa de que a dificuldade do governo Bolsonaro no período pós-eleição seria conciliar interesses e visões de mundo diferentes, pode-se observar que a disputa já se manifestou na escolha do ministro das Relações Exteriores. Circularam nomes vinculados à bancada ruralista, nomes vinculados ao núcleo anti-globalista e nomes que flutuavam entre grupos.

Desde sua posse como ministro, Araújo verbaliza um denso questionamento às tradicionais ideias de multilateralismo e universalismo que por anos foram associadas à *práxis* do Itamaraty, buscando redefinir o que é e para que serve uma política externa e, desse modo, tornando-a mais interligada à agenda doméstica do governo. Segundo ele, o presidente confiou a ele a missão de “libertar o Itamaraty”, extirpando-o da ideologia petista-marxista e colocando o povo brasileiro no centro das preocupações da instituição. Desse modo, necessitaria combater o “alarmismo climático”, a tendência terceiro-mundista, a adesão às “pautas abortistas e anticristãs” nas organizações multilaterais e a transferência do poder econômico brasileiro a

países não democráticos e marxistas – uma clara alusão à China (CASARÕES, 2019; ARAÚJO, 2018).

A submissão das diretrizes diplomáticas ao projeto bolsonarista – projeto este demarcado pelo reacionarismo ideológico e pela truculência política – é sem precedentes na história do país, mesmo nos períodos autoritários. De acordo com Casarões (2020), nem mesmo Donald Trump, um símbolo do populismo conservador, radicalizou sua política externa tal qual fez Bolsonaro.

De acordo com o autor, a diplomacia bolsonarista caracteriza-se em três pilares: o simplismo das soluções para problemas complexos, a mobilização direta das massas e a construção de inimigos externos. Uma política externa populista precisa de inimigos a serem combatidos. No início esse inimigo eram os socialistas, representados pela Venezuela e pelo Foro de São Paulo. Aos poucos, o leque de inimigos se ampliou e passou a considerar os globalistas, como Macron e o Greenpeace. Essa fórmula rejeita toda e qualquer interlocução com as lideranças progressistas, organismos multilaterais e sociedade civil (FOLHA DE SÃO PAULO, 2020).

Ainda em campanha eleitoral, o então candidato já deixava claro suas pretensões, principalmente em quatro temas: a Venezuela, a China, o regionalismo e a questão de Israel. No que tange a Venezuela, já demonstrava ser favorável a aplicação de sanções econômicas brasileiras contra o país. Ademais, membros de sua equipe foram mais longe e comentaram de forma positiva sobre a possibilidade do apoio brasileiro a uma intervenção militar no país. O tom dado ao trato da questão foi dado pelos EUA e seguido pelo Brasil. A autoprocamação de Juan Guaidó como presidente do país, por exemplo, recebeu endosso de ambas as partes. Nessa temática, fica evidente o desencontro de opiniões entre a ala pragmática, que descartava a possibilidade de uma intervenção, e a ala ideológica, que tecia duras críticas ao governo Maduro.

Em relação à China, Jair Bolsonaro adotou, erroneamente, uma retórica sinofóbica antes mesmo da campanha ao afirmar que a “A China não está comprando no Brasil, está comprando o Brasil” (GAZETA DO POVO, 2018). Já em campanha, afirmou que o Brasil está perdendo o controle de sua produção primária e de sua segurança alimentar, levantando a necessidade de serem estabelecidos limites nessa área. Mais tarde, a decisão de realizar uma missão parlamentar que incluía uma visita ao Taiwan irritou as autoridades chinesas, ao comprometer a ideia de “Uma só China” e, desse modo, ser uma afronta à soberania chinesa. Após a vitória

do candidato, o jornal chinês *China Daily* publicou uma edição em tom ameaçador à economia brasileira e criticando a postura do novo presidente. Novamente, o núcleo pragmático teve que entrar em ação para conter os ânimos e assegurar a parceria. O vice-presidente Mourão se reuniu, mais de uma vez, com as autoridades do alto escalão do governo e diplomatas chineses para reformar o compromisso de Brasília com Beijing (MOREIRA JR, 2020).

Durante a campanha presidencial ficou evidente o apreço pessoal que o então candidato Bolsonaro tinha pela liderança de Trump. Sua admiração pelo presidente e suas afinidades ideológicas com o *trumpismo* são fatores sintomáticos para entender a postura de alinhamento brasileira. O alinhamento automático e a subordinação aos Estados Unidos configuram o centro norteador da PEB em Bolsonaro. Foi consubstanciado nas concessões comerciais unilaterais brasileiras nas cotas e tarifas sobre a entrada de etanol e trigo estadunidense no país, o que desequilibra as trocas comerciais com o mercado de trigo argentino e desperta certo alarme sobre os produtores nacionais de etanol. Ou ainda pelo decreto, novamente, unilateral, onde o Brasil deixa de exigir vistos para o ingresso de estadunidenses no país sem nenhum sinal de reciprocidade.

De maneira ainda mais grave, o Brasil abandona seu *status* de país em desenvolvimento junto à OMC, renunciando ao tratamento especial e de vantagens nos acordos no âmbito da instituição para consolidar o ingresso brasileiro na OCDE. As relações exteriores brasileiras até o momento são demarcadas pela busca do alinhamento com a diplomacia do presidente Trump que representam, na visão de Araújo, uma reparação histórica ao fato de que por décadas a política externa brasileira foi impregnada por uma ideologia anti-americanista e terceiro-mundista.

No que condiz com o entorno regional do Brasil a priorização dada ao eixo estadunidense coloca a América do Sul em uma posição de desprestígio na diplomacia brasileira. A questão venezuelana, novamente, volta a ter um peso na determinação da postura brasileira na região. A integração sul-americana passou a sofrer alguns revezes nos últimos anos. O governo Bolsonaro, por sua vez, foi além e defendeu a “extinção” da Unasul e sua substituição por outro organismo multilateral sul-americano mais “flexível” e que excluiria a Venezuela *chavista*. Em abril de 2019, o governo brasileiro formalizou a retirada do Brasil da Unasul para poder integrar o Foro para o Progresso da América do Sul, o Prosul.

No início do governo já havia poucas expectativas em relação ao Mercosul. Contudo, a conclusão das negociações do acordo com a União Europeia em junho de 2019 renovou a

importância do bloco para o Brasil. A conclusão do acordo foi comemorada pelo presidente Bolsonaro e revela que o bloco continua sendo uma ferramenta importante na estratégia externa de seus países-membros, principalmente no Brasil apesar das declarações no início do mandato (FRENKEL, 2019). Há, no entanto, um longo caminho a ser percorrido para a efetivação do acordo. Uma vez aprovado pelo Parlamento Europeu e ratificado por todos os países componentes do bloco, o acordo poderá ser implementado individualmente a cada membro do Mercosul, à medida em que cada um deles concluir seu processo de ratificação.

Ademais, no âmbito brasileiro, surgiu a preocupação com a fragilidade da indústria nacional de setores automobilísticos, químico e fármaco – que acabariam por perder espaço na participação do PIB nacional com a redução de tarifas aos produtos europeus. As elites econômicas da indústria brasileira acreditam que o referido acordo condicionaria a economia brasileira a um movimento de reprimarização, isto é, reforçaria a condição brasileira de fornecedor de *commodities* e de importador de produtos de valor agregado. Com efeito, o temor é que o tratado entre blocos agrave o enfraquecimento da indústria brasileira, que no ano de 2018 só representou 11,3% do PIB nacional (DYNIEWICZ, 2019).

Em termos de possíveis impedimentos à ratificação e posterior efetivação do acordo, o relacionamento entre Brasil e Argentina pode vir a representar dificuldades para o Mercosul. A recente eleição de Alberto Fernandez à presidência argentina gerou tensões com o governo brasileiro, tendo em vista o cunho kirchernista do novo governo. Com efeito, o relacionamento entre os países, que têm sido eixo do Mercosul, pode implicar dificuldades para a consolidação do acordo com a União Europeia. Ademais, segundo Celso Amorim, o acordo foi firmado em um momento desfavorável ao Mercosul, uma vez a fragilidade das relações entre Brasil e Argentina, que permitiram a União Europeia maior poder de barganha nas negociações.

Outro fator que possui um peso nessa dinâmica refere-se aos desdobramentos dos ocorridos na Amazônia em 2019. O alto número de incêndios florestais na região amazônica colocou os holofotes mundiais sobre a política ambiental do governo Bolsonaro. Com a contínua pressão, exposição dos fatos e críticas internacionais, o governo enviou tropas do Exército para o combate dos incêndios. O presidente francês Emmanuel Macron levou a questão para a cúpula do G7, que não incluía o Brasil. Nesse momento, o presidente Jair Bolsonaro reagiu apontando um ataque à soberania brasileira sobre a floresta. O escalonamento da situação aconteceu quando o presidente brasileiro reforçou uma piada de cunho machista sobre a primeira-dama francesa. Com efeito, surge a preocupação de que a atual política ambiental do

governo Bolsonaro seja usada por países como França e Irlanda para barrar o acordo do Mercosul com a União Europeia (BBC, 2020).

Considerações Parciais

Ao propor compreender como a PEB se insere na dinâmica interna da política brasileira e, ademais, entender como isso se deu na prática no período de 2003 a 2019, algumas conclusões podem ser obtidas. Primeiramente, a identificação de processos e eventos que possuíram efeitos sobre a dinâmica internacional e sobre a disposição da política brasileira conduziram a presente análise na identificação de alguns fatores que modificaram a performance em termos de política externa.

O fim da bipolaridade e a consequente instituição de uma nova ordem mundial, somada aos efeitos do processo de globalização, ditavam o tom do ambiente internacional. Enquanto a redemocratização de 1985 e o processo Constituinte terminado em 1988, determinavam o ambiente doméstico brasileiro. Da soma desses eventos, alguns efeitos reverberaram sobre a política externa. Os eventos internacionais conduziram a agenda de PEB à um movimento de diversificação de temáticas. Os acontecimentos domésticos, por sua vez, ocasionaram a incorporação de novas vozes com possibilidade de influenciar nos desenvolvimentos da política externa. A democratização da política externa, ainda que incipiente, começa a dar seus primeiros passos a partir do desinsulamento da PEB dentro do burocrático e profissional Itamaraty.

Ao compreender que a política externa está sujeita às conjunções do governo, isto é, suas agendas partidárias e ideológicas e o jogo de interesses que sustenta o sistema de governo brasileiro, pode-se aferir que a influência partidária permite que temas, indivíduos e opiniões ganhem importância e relevância para a política externa.

Na prática, a relação do Partido dos Trabalhadores com a PEB foi modificada ao longo de suas contínuas candidaturas até a vitória em 2002. Antes dotados de um forte discurso anti-imperialista e anti-capitalista, o PT teve que adequar seus ideários e valores às imposições de um sistema de governo que se pauta na construção de uma base de sustentação entre os partidos existentes. Dotado de um revisionismo gradual e até mesmo lento, o presidente Lula e seus adjuntos, entre 2003 e 2010, conduzem a PEB com vistas a representar os interesses fixos – de desenvolvimento econômico – do Estado e defesa da plataforma do governo. Tais ações consubstanciam-se na priorização das alianças Sul-Sul, na busca pela reforma de órgãos

internacionais, na busca pela redução das assimetrias internacionais. A PEB do período é tida por muitos como responsável por colocar o Brasil como uma potência emergente no sistema internacional. No intervalo de 2010 a 2016, ainda sob gestão de Dilma Rousseff, a posição consolidada no governo anterior começa a sofrer reveses. Em um cenário externo desfavorável, e um cenário interno marcado pela polarização ideológica, por escândalos de corrupção e pela dificuldade de articulação entre a Presidente e o Congresso Nacional, a política externa ganha um caráter inercial e pouco propositivo.

Com o impedimento da presidenta Dilma em 2016 e posse do vice Michel Temer do PMDB, a política externa passa a ser uma das pautas submetidas a um processo de desideologização. Exemplo da mudança de tom da política externa está na priorização da lógica comercial da PEx sobre as lógicas político e social que imperavam nos governos de esquerda, bem como na modificação de postura frente às polêmicas e questões de trato sensível como a crise venezuelana. A posse de Bolsonaro em 2019, aprofunda ainda mais a noção de ruptura com o legado petista, ao ir mais longe e fazer proposições antes impensadas em termos de política externa moderna, como a possibilidade de deixar a ONU e o alinhamento sem reciprocidade aos EUA. Ainda que inovadora, a política externa iniciada por Temer e aprofundada por Bolsonaro, encontra seus limites em questões domésticas e internacionais.

De modo geral, a política externa brasileira é de fato uma política pública sujeita ao jogo político e às mudanças decorrentes deste. Isso fica claro em duas vias. Primeiramente, o alinhamento da agenda de PEx nos governos com pautas caras ao PT como a América do Sul, busca por justiça no ambiente internacional, revisionismo da posição na qual o Brasil se colocava e pautas relacionada à pobreza e redução da fome, confirma o alinhamento entre governo e política externa. Além disso, a utilização da PEx como exemplo de desideologização pelos governos de direita corrobora também para a noção de que a PEB é influenciada e, muitas vezes, modificada de acordo com a agenda governista. Isso porque, ações como o isolamento da Venezuela, saída da Unasul, priorização da dimensão comercial, alinhamento aos EUA e forte criticismo aos organismos internacionais, vão de encontro ao discurso do espectro de direita como forma de contrapartida ao discurso difundido pelo PT.

Em segundo lugar, ao passo que as influências políticas conseguem de fato refletir na política externa brasileira, elas também encontram limites ao intentar passar do discurso à prática. No caso petista, por exemplo, antes mesmo de assumir o governo, já se enxerga uma modificação no, dito por muitos, radicalismo das propostas. Tal medida foi tomada como uma

forma de abrandar o discurso e conseguir chegar à presidência. Exemplos concretos disso estão na aliança com o PMDB, na associação a alguns grandes nomes do setor empresarial e na conciliação da classe média – apoio conquistado justamente a partir do abrandamento do discurso –, da classe trabalhadora, do empresariado e do governo.

No caso da direita, exemplos concretos são obtidos no governo mais recente e propiciam outra ótica sobre os limites de modificar a PEB com base nas agendas partidárias. No caso do governo Bolsonaro, como visto, grandes modificações foram propostas ainda em campanha. Modificações estas que não somente alterariam a imagem brasileira, como geraram polêmicas tanto em âmbito interno quanto externo. Muitas, senão quase todas, as proposições de campanha de Bolsonaro visavam atender a interesses da base de apoio que o então candidato formou para se eleger. Contudo, a concretização de medidas com base em interesses de grupos diversos encontrou como obstáculo o conflito entre estes mesmos interesses. À título de exemplo, a transferência da embaixada brasileira de Tel Aviv para Jerusalém agradava a bancada neopetencostal/evangelista – da ala ideológica –, no entanto dava de encontro com a perturbação dos interesses econômicos do país – da ala pragmática. Outro exemplo são as declarações sinofóbicas feitas pelo então candidato e sua equipe, que conduziram a grande desconforto com o maior parceiro econômico do país. Novamente, a intenção de agradar a ala ideológica foi contida pelos interesses da ala pragmática.

Ao entender, portanto, como se dá na prática o relacionamento entre os partidos políticos, suas agendas, ideias, valores e até mesmo indivíduos com a PEB, compreende-se o peso e os limites de determinadas variáveis domésticas no estabelecimento e efetivação da PEB. Nesse sentido, entender o peso dessas variáveis no caso argentino parece pertinente, para então determinar se e como a convergência ideológica dos governos obteve efeitos no relacionamento bilateral e no regionalismo, bem como identificar tais convergências e seus efeitos.

CAPÍTULO 3 – A Política Externa Argentina (2003-2019): história, influências, partidos políticos e prática.

1. Política Externa Argentina: histórico, influências e agendas

O retorno à democracia em 1983 – repentina e fortemente impulsionado pela derrota na Guerra das Malvinas –, instaurou na Argentina um período de estabilidade institucional até então desconhecido, do ponto de vista da continuidade do sistema político. Exitosa no que diz respeito a abandonar um período de constantes intervenções militares, a estabilidade propiciada pela redemocratização argentina não atingiu algumas das políticas públicas do país, a política externa inclusa.

O processo de democratização iniciado subitamente em 1983 tinha por objetivo não somente uma recuperação democrática *per se*, mas sim uma ressignificação do conteúdo da democracia no país. Para o presidente Alfonsín²⁶, a construção democrática não poderia ser tida simplesmente como uma restauração, mas como uma oportunidade de criação de novos institutos e o exercício de novos hábitos e formas de convivência. Sob essa ótica, a política externa apareceu como um instrumento de suma importância para o fortalecimento no “novo” sistema democrático argentino. Ademais, a estabilidade ganha com a restauração democrática e a criação de um projeto externo contínuo tornaram-se, a partir de então, duas faces de uma mesma moeda cujo objetivo era transformar a imagem internacional da Argentina e criar, assim, as condições necessárias para reverter o cenário econômico em crise.

Russell (1987), no entanto, chama atenção para que não sejam conferidos “atributos mágicos” à democracia na transformação da realidade. Nesse sentido, é preciso considerar que a política externa está condicionada a fatores históricos e estruturais que prescindem da forma democrática ou autoritária do sistema político. A experiência argentina mostra, sendo assim, que a o pêndulo oscilante entre sistemas representativos e autoritários, invalida para o país a noção de que uma mesma forma política por períodos longos constitui garantia de continuidade política, seja ela interna ou externa.

Uma breve reminiscência pela história das relações internacionais argentinas mostra que durante seu desenvolvimento houve muitos “vai-e-vens” entre perspectivas teóricas, debates, diálogos, concordâncias e rupturas, bem como a coexistência de variadas abordagens. Nesse

²⁶ Primeiro presidente do período instaurado em 1983.

sentido, grande parte da literatura que se encarrega de destrinchar a política externa argentina (PEA) converge ao apontar que durante seu percurso histórico até os dias de hoje, a PEA demonstrou modificações²⁷, ajustes e poucas continuidades. Apesar de oscilante, a partir desses estudos é possível identificar alguns paradigmas e influências na PEA.

Apesar das dissonâncias teóricas ao longo da história argentina, em termos de política externa, algumas questões merecem atenção para a compreensão das influências sobre este campo político. A questão da autonomia e independência internacional, por exemplo, sempre foi pauta de discussão no campo acadêmico latino-americano, tendo em vista a questão desenvolvimentista²⁸ na região. Tal discussão ganha corpo, no campo argentino, com o acadêmico argentino Juan Carlos Puig, cujos primeiros escritos, apontavam para uma preocupação²⁹ iminente em compreender a situação dos países menos desenvolvidos e as possibilidades de condução de suas políticas externas de forma autônoma³⁰ e em harmonia com seus interesses nacionais. Puig definiu autonomia³¹, sumariamente, como a capacidade de um Estado fazer escolhas, tomar decisões e agir por si próprio, a partir de uma compreensão suficiente da estrutura e do funcionamento sistêmica, a fim de entender as condições que desse sistema internacional emanam (PUIG, 1984).

A obsessão em ser autônomo em termos de política externa, fugindo de compromissos e renunciando aos benefícios das alianças, suscita outra tendência da PEA: o confrontacionismo aos EUA. A postura frente a potência, por vezes temperamental, era fortalecida pela vontade de tornar-se uma potência regional, além de país mais importante da região. No que pese, essa postura não custava nada a hegemonia, enquanto causava efeitos destrutivos à Argentina. A

²⁷ Segundo Russel (1990), existe uma diferença entre mudanças/modificações de política externa e um ajuste de política externa. O primeiro remete a um realinhamento de um país de acordo com as principais coalizões globais ou regionais, enquanto o segundo implica alterações de comportamento de política externa.

²⁸ Posto que a discussão já havia sido iniciada, considerando as teorias cepalinas e da dependência, os anos 70 demarcam o início de uma discussão em torno da autonomia, em vistas a reverter o *periferismo* dos países da região e obter métodos alternativos de ação no campo internacional.

²⁹ O foco concedido à realidade latino-americana foi ocasionado pelo objetivo de discutir, e possivelmente contestar, os princípios do realismo tradicional que prenunciavam os países menos desenvolvidos como "unidades atribuídas".

³⁰ A escola de pensamento *puigiana* nasce da necessidade de criação de esquemas de interpretação próprios em relação aos criados pelos países desenvolvidos e até mesmo para se desprender da Teoria da Dependência. Não acreditava que as únicas opções para nações menos desenvolvidas fosse a de afiliação ou de alinhamento pragmático com as potências. Pelo contrário, reconhecia a possibilidade desses atores, tidos por mais fracos, alterarem regimes nas mais variadas temáticas ou até mesmo criarem regimes, a partir dos quais poderiam surgir limitações aos atores mais poderosos.

³¹ O pensamento *puigiano* elege 4 modelos para se pensar a política externa: a dependência para-colonial; a dependência nacional; a autonomia heterodoxa; e a autonomia separatista. Segundo o revisionismo histórico da política exterior argentina, os governos a partir de 45 compartilhavam de uma política externa de isolamento calcada em expressões como política externa independente ou autonomia heterodoxa.

pretensão de uma política exterior autônoma foi, nesse sentido, uma ilusão que sobrevalorizou os atributos de prestígio e poder, e por consequência privou o país das alianças cooperativas.

Até o retorno da democracia em 1983, todas as tentativas de corrigir os rumos da política externa isolacionista fracassaram frente a seus parâmetros destrutivos. O fim desse paradigma isolacionista veio, não por exaustão, mas sim pelos choques ocasionados pela somatória da derrota na Guerra das Malvinas, o desrespeito aos direitos humanos, a dívida externa e a hiperinflação no âmbito interno (CERVO, 2000).

As modificações palpáveis em política externa passam a ser vistas a partir do primeiro mandato Menem, na década de 90, onde alimentada por um pensamento de cunho realista, a PEA ganha uma nova orientação e dá um giro dramático com a finalidade de eliminar os efeitos destrutivos das tendências confrontacionistas que a acompanhavam há muito tempo. O ajuste ao pensamento realista, elucida outro paradigma da PEA: o realismo periférico³².

Pensado por Carlos Escudé, outro acadêmico argentino, o realismo periférico é recriado a partir das margens, isto é, de acordo com os interesses do país periférico, partindo do pressuposto de que o sistema internacional impõe regras desiguais aos Estados. O cálculo racional de meios e fins e o enfoque nos custos e benefícios como determinantes no processo de tomada de decisão e de definição política, tornaram-se centrais na análise proposta por Escudé. Segundo o autor, a redução de custos e riscos deve ser o objetivo da política externa de um Estado periférico, e, portanto, dependente (ESCUDE, 1998). Ademais, considera contraproducente utilizar-se da ideia de autonomia como uma justificativa para confrontos com a hegemonia e destaca a relevância dos vínculos cooperativos, bem como de um alinhamento flexível e de alianças com países, que assim como o seu próprio, encontram-se em situação vulnerável.

Ao assumir a posição de país periférico, a PEA passa a guiar-se pela eliminação do confrontacionismo com o exterior e empenha-se em assuntos que dizem respeito ao bem-estar de seu povo. Ademais argumentava que a autonomia da política exterior de um país periférico deveria refletir a capacidade real de confrontação desse Estado, mas acima disso, orientar-se

³² A utilização da terminologia “realismo periférico” não buscava propor uma política externa alinhada, mas demonstrar a improdutividade das políticas confrontacionista por motivos ideológicos, por sentimentalismo ou mera ingenuidade. Surgia, assim, a necessidade de reformulação da teoria realista com base na situação da periferia, e a partir disso, pensar uma teoria que guiasse a orientação da política externa argentina.

pelos custos dessa confrontação. Essa autonomia, desse modo, não corresponde à liberdade de ação, mas sim à possibilidade de eliminar riscos de perda e promover ganhos. O pensamento encabeçado por Escudé guiou a estratégia de reinserção argentina no sistema internacional na década de 90.

A crise de 2001 se apresentou como um desafio à sobrevivência da política externa baseada no realismo periférico. Após uma década de implementação deste paradigma diplomático, o país entra em uma das piores, senão a pior, crise econômica de sua história. A catástrofe econômica desencadeada no país teve impactos profundos sobre a política externa, colocando fim ao ciclo realista e introduzindo as bases para um novo debate paradigmático das relações internacionais do país, embasado no aprofundamento dos laços com a região sul-americana (SANTORO, 2019).

Ainda que reformulada pelo realismo periférico, a noção de autonomia se faz persistente na PEA até os dias de hoje. Proposta por Russell e Tokatlian, a noção de autonomia relacional do Estado, isto é, a disposição e capacidade dos Estados para tomar decisões de forma independente e para controlar os processos que acontecem dentro e fora de suas fronteiras (RUSSELL; TOKATLIAN, 2001). Para tanto, os autores consideram o pressuposto de que o aumento de níveis de autonomia nos países da região não pode resultar de políticas de isolamento, confrontação, autossuficiência ou mesmo oposição. Desse modo, pensar a ideia de autonomia relacional para a América Latina não deve, como se fez nos anos 70, ser embasada na capacidade do Estado de confrontar ou se opor à hegemonia, no caso os Estados Unidos, uma vez que esse novo pensar sobre a autonomia não exclui as convergências com o poder central. A busca pela autonomia na contemporaneidade envolve, nesse sentido, o trabalho coordenado, bem como a negociação em regimes internacionais e a importância da dimensão regional. Em consonância com o trabalho proposto pelos autores, surgem trabalhos que discutem a noção de autonomia concentrada que permita que os países periféricos adquiram um novo perfil de ação e independência.

Outra constante da PEA, até mesmo relacionada à questão da autonomia, é a temática da integração regional. Apesar de sua contínua presença dentre as principais diretrizes de política externa argentina, ao longo do tempo pode-se perceber suas diferentes abordagens, interesses, bem como o tipo de integração e a escolha dos parceiros regionais. Assim como no caso da variação da busca pela autonomia, essas variações devem-se a constrangimentos

gerados pelo contexto internacional, assim como aos fatores concatenados à visão de mundo da classe dirigente no momento.

Desde a década de 60, o eixo da integração regional se coloca como ponto importante e central do pensamento latino-americano das relações internacionais. A trajetória do processo de integração regional – foco de uma das seções do capítulo seguinte –, assim como a própria PEA, aponta diferentes estilos e etapas com o passar dos anos, mas assim como a ideia de autonomia, a integração regional compõe parte fundamental da agenda de política exterior argentina (CLEMENTE, 2017).

Por exemplo, sob égide do realismo periférico, a integração regional baseava-se nos critérios econômicos que lhe propiciasse o desenvolvimento do Mercosul para aumento da confiança do exterior no país. Para tanto, políticas de liberalização econômica foram fomentadas com o intuito de aproximar o país do dito mundo globalizado. Foi apenas após a crise de 2001 e da ascensão de Néstor Kirchner que a autonomia recuperou seu sentido originário e a integração regional ganhou novos contornos.

A integração regional nos governos Kirchner enfatizada políticas de construção de novos espaços de negociação regional, embasados em uma confluência de interesses e em uma visão de mundo compartilhada. A ideia de autonomia relacional pode ser vista na proposição do Mercosul, Unasul e Celac como mecanismos que possibilitem a resolução de conflitos e consolidação de objetivos, assim como influenciar em decisões globais que contabilizem o regional. Nota-se, portanto, que as noções de autonomia e políticas de integração regional comumente encontram-se relacionadas (CLEMENTE, 2017).

No que diz respeito à agência na PEA, o campo acadêmico argentino carece de estudos mais profundos acerca da capacidade ministerial e presidencial em termos de política externa. Diferentemente do Brasil, o Palácio San Martín não possui o peso e preeminência do Itamaraty. Embora seja dotado de unidades administrativas semelhantes, historicamente, a estrutura ministerial brasileira é mais bem desenvolvida que a argentina. Isso, muito provavelmente, está ligado à uma reforma posterior do Estado e, em alguns sentidos, mais limitada. Na Argentina, os atores estatais com maior representatividade na tomada de decisões e delimitações de agendas de política externa são o *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto*, o Congresso e o Presidente da República – este último sendo amplamente monopolizador do processo de tomada de decisão, enquanto a participação do Palácio San

Martín e Congresso tende a ocorrer em forma de acompanhamento, consulta ou até mesmo de forma reativa (SCHENONI; AZITIRA, 2014).

Tendo em vista o presidencialismo argentino – onde existe uma alta concentração de poder na figura presidencial em contrapartida de uma relação Executivo-Legislativo menos cooperativa se comparada ao cenário brasileiro –, torna-se evidente a centralização da tomada de decisão no que tange a PEA, o que não se pode afirmar é com que frequência ou em quais temáticas o faz. Com efeito, torna-se inviável estabelecer se a presidência argentina age de forma ativa, reativa ou hiperativa no campo externo (DANESE, 1999). Nesse panorama, a elevada concentração na presidência torna pouco factível a atuação do Congresso argentino de forma autônoma e ativa na formulação da política externa do país.

Sabendo, portanto, da centralidade da presidência argentina na tomada de decisões da PEA, parece correto colocar que a ideologia partidária – pilar da presente pesquisa – do Presidente vigente, assim como de seu gabinete e ministros, contribui significativamente para os delineamentos da política exterior argentina, bem como para sua execução e escolha de parcerias. Nesse sentido, a seção seguinte preocupa-se em entender como a ideologia partidária dos presidentes argentinos entre 2003 e 2019, a dizer: Néstor Kirchner, Cristina Kirchner e Mauricio Macri.

2. Os governos argentinos (2003-2019): partidos políticos e política exterior

2.1. Partido Justicialista e Política Externa Argentina

O nascimento do Partido Justicialista (PJ) sucede um fenômeno político que perdura até os dias atuais na Argentina, na verdade a criação do partido materializa dita manifestação: o *peronismo*. Diversos estudos buscaram compreender as origens políticas do *peronismo*, no entanto foi sua ideologia e sua organização partidária que suscitaram grandes polêmicas com o passar dos anos, dentre elas, sua identificação ideológica no espectro direita-centro-esquerda. Os contextos internacionais nos quais surgiram os promotores do *peronismo* clássico conduziram os estudiosos a pensar sua natureza como um desdobramento das experiências fascistas que já se esgotavam na Europa. Esse tipo de interpretação, segundo Sidicaro (2011), baseia-se no fato de que as fileiras do movimento peronista eram compostas por figuras simpatizantes dos totalitarismos europeus. Fato é que nessas mesmas fileiras também participavam pessoas oriundas de ideologias e partidos social-democratas.

Ademais, a adequação do *peronismo* em uma escala ideológica acaba por modificar-se dependendo do governo justicialista ao qual se refere, isso porque o movimento peronista foi adaptado diversas vezes a depender da figura, necessariamente pertencente ao PJ, à frente da nação argentina. Nessa categoria se encaixam, por exemplo, o próprio Juan Perón, principalmente em seu governo de 1973-1976, e também os presidentes Carlos Menem (1989 - 1999), Eduardo Duhalde (2002-2003), Néstor Kirchner (2003-2007), Cristina Kirchner (2007-2015) e Alberto Fernández (2019). Em cada um desses mandatos, o *peronismo* adquiriu novas características, cabe dizer até que se desmembra em novos movimentos personalistas, principalmente nas gestões Kirchner.

De acordo com Rapoport e Spiguel (1994), Perón chegou ao poder com grande apoio popular, todavia não poderia contar com a colaboração das forças políticas tradicionais, e, portanto, com experiência política. A filosofia nacionalista adotada pelo governo, somado às simpatias pelos totalitarismos italiano e alemão tiveram que ser repensados, uma vez a derrota do Eixo. Historicamente difícil, o relacionamento do país com os Estados Unidos não era funcional à Argentina, e assim, ao desfecho do conflito mundial a Argentina viu-se na necessidade de realizar uma série de requisitos com a finalidade de “limpar” sua imagem internacional (ESCUDE; CISNEROS, 2000).

Dentre os principais traços da filosofia peronista para a política externa, dois ganham destaque. Em primeiro lugar, o pragmatismo, facilitado pelo conflito bipolar, foi uma característica presente em todas as gestões do *justicialismo* na presidência argentina (MIRANDA, 2003). Em segundo lugar, tem-se o ideário continental, um pensamento que propunha a união dos países sul-americanos com o objetivo de romper com a tradição de indiferença praticada pelos EUA para a América Latina (CISNEROS; PIÑEROS IÑIGEZ, 2002).

O ato de designar sua política externa como Terceira Posição não pretendia uma posição intermediária entre os polos capitalista e comunista, mas sim como uma filosofia que as supera, isto é, uma execução pragmática e ajustada à realidade argentina. A PEA peronista pretendia ser uma projeção internacional do que se pretendia ser internamente, isto é, uma posição entre capital e trabalho (CISNEROS; PIÑEIRO IÑIGUEZ, 2002). Ademais, a Terceira Posição de Perón compreendia a necessidade da construção da imagem do país como adepto da ordem

mundial através do relacionamento poligonal³³ que lhe permitia desenvolver e consolidar seu modelo econômico e industrial.

Não obstante, essa identidade no plano internacional teve seus momentos de tensionamento e estagnação, estes, por sua vez, correspondentes às desvantagens econômicas e políticas no plano internacional geradas pelo nacionalismo à nível interno, de um lado, e à tensão ideológica entre os pilares do novo governo: o militar e o sindical, do outro (CISNEROS; PIÑERO IÑIGUEZ, 2002; CORIGLIANO, 2006). Perón, na tentativa de responder a este duplo desafio, adotou um comportamento pendular tanto em suas políticas internas como externas. Em outras palavras, a PEA peronista elucida elementos identitários de ruptura, ao mesmo tempo que reconhece as limitações argentinas no plano externo, o que conseqüentemente faz com que também exista a necessidade de manter certo grau de normalidade nas relações com Washington.

O retorno do Partido Justicialista ao governo em 1973 modifica o *peronismo*, tendo em vista que o país ingressa no bloco dos não alinhados, rompe o bloqueio a Cuba e aprofunda suas relações econômicas com as nações comunistas, colocando o *justicialismo* dentre os movimentos terceiro-mundistas da época (SIDICARO, 2011). Quando do retorno do *peronismo* à Presidência, em matéria de PEA, é comumente dito no campo analítico da política externa argentina o chamado *agjionamiento*, a atualização, da Terceira Posição proposta na década de 40, isto é, a atualização da filosofia de política externa do primeiro governo peronista ao novo contexto internacional.

Conquanto tenha mantido bastante em comum com o governo original, ou tentou fazê-lo, a política externa dos *setentistas* – nome dado aos governos justicialistas da década de 70 – construiu sua política, tanto interna como externa, com base no desequilíbrio dentro do próprio movimento peronista (FIGARI, 1993). A independência dos EUA seguiu sendo fio condutor da PEA, não apenas para buscar diferenciá-la das fronteiras ideológicas da Revolução Argentina³⁴, mas também para usufruir do contexto de instabilidade estadunidense ocasionado pela Guerra do Vietnã. Tendo em vista que o multilateralismo e a tendência de estagnação da Guerra Fria ganharam espaço nas convicções dos *setentistas*, não era incomum ligar as apreciações da primeira Terceira Posição com a atualizada. Nesse sentido, a necessidade de

³³ Expressado nas relações comerciais com a URSS e Cuba, assim como o reconhecimento da Coreia do Norte.

³⁴ Nome dado ao regime ditatorial vigente antes do retorno do Partido Justicialista em 1976.

redução dos laços que, nos últimos anos, vinham sendo mantidos com os EUA somava-se à participação do país no Movimento dos Não-Alinhados.

Apesar da grandeza do movimento político, existiam disputas intra-partidárias que mais tarde, com o falecimento do líder em 1974, ocasionaram rupturas dentro do próprio PJ entre esquerda e direita – este último através da consolidação de posições de cunho liberal dentro do movimento. Criou-se, assim, a “antessala” do processo de desintegração política que ocasionaria o golpe de Estado de 1976 (SIDICARO, 2011; LUCCA; 2011).

Com o retorno das regulações democráticas em 1983, o *peronismo* deparou-se com sua primeira derrota nas urnas eleitorais presidências democráticas. Sem a presença do líder, a heterogeneidade e a fragmentação política instalaram-se oficialmente dentro do PJ. O partido sobreviveu, a nível local, através de lideranças provinciais e municipais quase sem ligação entre si, enquanto em nível nacional, formavam-se elites que atingiram certo êxito na criação do *peronismo* renovador, cujo propósito era a organização de um partido político para o eleitorado que escapou ao PJ nas eleições de 83 (ABOY CARLES, 2001).

No que diz respeito à política externa dos governos justicialistas que se sucederam após a redemocratização, notam-se diferenças substanciais. O sistema de crenças e a filosofia estabelecida pela Terceira Posição, nesse sentido, passou a ser tido, por seus estudiosos, como um mosaico que poderia comportar tanto as perspectivas autonomias quanto as de alinhamento à hegemonia estadunidense.

Como candidato pelo Partido Justicialista à Presidência em 1989, Carlos Menem chamou atenção para a necessidade de retorno aos programas industriais e de distribuição de renda – pautas tradicionalmente *justicialistas* –, porém uma vez eleito tornou-se seguidor do Consenso de Washington. Dentre suas propostas ganham destaque a reconfiguração do anti-imperialismo estadunidense, da justiça social e da integração sul-americana. Adotando, assim, a adaptação à ordem neoliberal, multilateral, de forte vinculação aos organismos internacionais financeiros e pró-EUA como características de seu governo (CAVALLO, 1995; DI TELLA, 1995). A ruptura com o *peronismo*, ocasionada pela “desconstrução semântica” (CANELO, 2005) do movimento, ocasiona o surgimento do *menemismo*.

A visão para a política externa, nesse sentido, passava a estar alicerçada nos ideais liberais, elegendo assim a política de estabilização econômica e a relação especial com os

Estados Unidos como o eixo dessa política. Coincidentemente, este curso de ação se ajustaria à fórmula do Consenso de Washington (ESCUDE, 1997).

A adoção do realismo periférico como paradigma guia da PEA ressignificou a Argentina como um Estado fraco, cuja tarefa única era o bem-estar de seus cidadãos, uma vez sua incapacidade e a impossibilidade de um país fraco influir na ordem internacional. Como coloca Escudé (1992), este novo modo de ação baseava-se na intenção de abandono do perfil confrontacionista com os Estados Unidos. Com efeito, a maneira mais eficiente para reconstruir a credibilidade do país seria o apoio do poder hegemônico. A pressão para pertencer à esfera de influência estadunidense, juntamente com os benefícios propiciados pela globalização, conduziu a Argentina a distanciar-se da independência e autonomia declaradas inicialmente, tomando assim diversas medidas para comprovar à hegemonia a sintonização entre suas agendas.

A administração Menem estabeleceu, como método de reintrodução no mundo, o alinhamento aos Estados Unidos em temas relevantes para o governo estadunidense, como a Guerra do Golfo, as questões nucleares e de não-proliferação e a mudança no padrão de voto argentino nas Nações Unidas. Para tanto, as agendas bilaterais e multilaterais sofreram uma inflexão sem precedentes, com o objetivo de não deixar dúvidas da vontade argentina de obter um relacionamento preferencial com a hegemonia. Isso pode ser visto no relacionamento com o Brasil, uma vez que o alinhamento aos Estados Unidos correspondeu em um distanciamento da relação Brasília-Buenos Aires. A oportunidade de reaproximação dos países surge com a improficuidade econômica das relações argentinas com os EUA, resultando em um alinhamento político com os Estados Unidos e um alinhamento econômico, propiciado pelo Mercosul, com o Brasil.

Em 1994, Menem impulsionou uma reforma constitucional que lhe permitiu concorrer à reeleição, o que, em contrapartida, impossibilitava a disputa interna no *peronismo* pelas candidaturas presidenciais de 1995. Isso bastou para que os opositores ao *menemismo* dentro do *peronismo* concebessem a ruptura com o PJ, de onde surgiram novos partidos políticos. (LUCCA, 2011). O partido criado por Péron em 1946, transformado em um poderoso movimento político na década de 60, ao final da década de 90 havia se tornado uma sociedade de “partidos provinciais peronistas sem nacionalidade horizontes ideológicos” (SIDICARO, 2011, p. 75).

As eleições de 1999 marcam a segunda derrotada do PJ nas urnas. O governo da oposição, no entanto, teve vida curta, uma vez sua relutância em modificar o modelo econômico, antes rejeitado; em segundo lugar, pela dificuldade de coordenação entre as forças partidárias, levando em conta suas divergências ideológicas e políticas entre a UCR e os partidos da coligação; pelo isolamento do presidente De La Rúa dos demais partidos da coligação e vinculação exclusiva com seu partido de origem, a UCR; (PALERMO; BONVECCHI, 2000) e, por fim, pelos protestos desencadeados em meio à pior crise econômica que o país já havia enfrentado.

A renúncia do presidente De La Rúa, em dezembro de 2001, produziu uma luta entre as facções peronistas, em primeiro lugar, pela nomeação do presidente que assumiria pelos noventa dias antes de uma nova eleição. Votos suficientes foram reunidos para nomear Rodriguez Saá do PJ para Presidente. O partido, no entanto, não o apoiou totalmente e as primeiras ações do novo presidente provocaram protestos, fazendo com que este renunciasse dias depois. Em uma nova indicação, o candidato vencedor foi Duhalde, também do Partido Justicialista graças ao apoio dos legisladores da UCR – para evitar o retorno de Menem ao poder.

Duhalde conduziu um governo de frágil sustentabilidade política, cujos principais objetivos eram gerenciar a crise econômica, reconstruir o sistema financeiro argentino, conter o surto social e preparar uma saída ordeira para a eleição seguinte. Deste modo, Duhalde caracteriza a necessidade de transformação do país definindo o futuro com base em uma restauração do imaginário peronista, a diferença agora é que dito imaginário não é apresentado como patrimônio único de um partido, mas sim de todas as forças progressistas (COLOMBO; OCHOTECO, 2005; ANGEL, 2014).

Com o intuito de diferenciar-se do governo Menem e suas políticas de alinhamento, Duhalde se propõe a reconstituir a imagem argentina no exterior. Ademais, a política externa foi fortemente demarcada pelas circunstâncias econômicas internacional e nacional, tendo em vista a declaração de inadimplência do país e o abandono da política de conversibilidade. Com a securitização da agenda estadunidense, o governo de Duhalde viu-se na opção de adotar o pragmatismo como forma de ação, retomando assim uma das características originais da tradição peronista (MIRANDA, 2003). Exemplo do pragmatismo duhaldista é a postura argentina frente a condenação de Cuba por violações de direitos humanos. Inicialmente favorável à condenação em resposta às pressões estadunidenses, a postura modifica-se após

sinais de recuperação da economia argentina, abandonando a postura condenatória e retornando aos princípios justicialistas de não-interferência nos assuntos internos de outros países.

Em todos os momentos nos quais o *peronismo* esteve no poder, em nenhum deles este se ajustou aos modelos liberal-democráticos: na época de sua fundação funcionou como instrumento essencial nas eleições; ficou proscrito entre 1955 e 1973; entre 1973 e 1976 rompeu-se internamente; o movimento ficou congelado durante a ditadura militar; no retorno da democracia, sofreu sua primeira derrota nas urnas e precisou ser remodelado; a partir de 1989 ganhou nuances do neoliberalismo e tornou-se o que ficou conhecido por *menemismo*; após sua segunda derrota, tornou-se um conjunto de partidos provinciais até seu retorno ao poder em 2002. A continuidade do *peronismo* no poder se dá com a vitória de Néstor Kirchner, onde o movimento ganha uma nova face: o *kirchnerismo*.

A concepção do *kirchnerismo*³⁵ está atrelada não somente às gestões governamentais vigentes na Argentina entre 2003 e 2015, mas também ao conjunto heterogêneo de setores políticos e ideais ligadas às pessoas Néstor Kirchner e sua sucessora Cristina Fernández de Kirchner. Não é de se surpreender que a desarticulação do campo político ao final da década de 90, somada ao cenário político e econômico catastrófico instaurado no país com a crise de 2001, desencadeou uma onda generalizada de personalismos na política argentina. Em um momento político normal, segundo Sidicaro (2011), o líder apresenta-se e junto com ele vem a proposição de um programa, enquanto em um campo político desarticulado como o argentino, o líder é o programa.

A base discursiva do *kirchnerismo* compunha-se por alguns movimentos paralelos. Por um lado, buscava a ruptura com o passado recente argentino, isto é, os fazia duros questionamentos às políticas neoliberais adotadas na década de 90, que não somente conduziu uma abertura econômica e a dolarização do peso, como também propiciou uma aproximação com os Estados Unidos. Para muitos, inclusive para os kirchnerista e seus adeptos, as medidas levadas à cabo no governo Menem carregavam a responsabilidade pela erupção da crise de 2001 no país (STUART, 2008).

Por outro lado, o *kirchnerismo* representava uma identificação e um resgate do *peronismo*. Desde sua campanha, os discursos, bem como a presença de Kirchner, já o

³⁵ A utilização de neologismos a partir de sobrenomes tornou-se usual no país para designar correntes políticas e grupos cujos objetivos programáticos nem sempre estiveram bem definidos. Na contrapartida, esses grupos e correntes sustentam-se na adesão popular e fazem disso, seu emblema principal.

enquadravam na tradição discursiva do movimento peronista, ademais, temáticas como a busca pela justiça social e a inclusão social, aproximavam os líderes Perón e Kirchner. Dentro de uma identidade “matriz” – o *peronismo* –, o Presidente deixou clara sua filiação ao *peronismo setentista*³⁶, assim como sua oposição ao *peronismo* tradicional, onde se encaixam movimentos como o *menemismo*, *duhaldismo* e as antigas formas de se fazer política. A relação de Kirchner com o movimento político ao qual era filiado sofreu mutações ao longo de seu mandato, em um equilíbrio constante entre distanciamento e apropriação de símbolos (MONTERO, VINCENT, 2013).

Em termos de política externa, as consequências da crise limitaram severamente a capacidade de manobra no país. De modo geral, a condução e transmissão da PEA de Kirchner tendiam à busca pela autonomia e expansão das margens de decisão e manobra do país com base nas limitações do sistema internacional. A colocação das intenções domésticas, de acordo com Marconetto (2014), no campo externo traduziu-se na formulação de uma estratégia que retirasse a Argentina do isolamento – por um lado, em vista do contexto caótico vivido pelo país, e por outro, por conta das políticas de isolamento historicamente utilizadas pelo país em assuntos externos –, a diferença desta vez se daria pelo foco na região, associado à busca pela reconfiguração da ordem mundial.

A eleição de Cristina Fernández de Kirchner, em 2007, consubstancia o *kirchnerismo* enquanto expressão justicialista no século XXI. No que concerne sua política externa, é possível analisá-la em dois momentos: uma primeira etapa marcada pelo “duplo comando” entre Cristina Kirchner e Néstor Kirchner e a aplicação de uma política exterior com pequenos ajustes na continuidade do sistema de crenças kirchneristas; e uma segunda etapa mais radical iniciada após a morte do ex-presidente Kirchner em outubro de 2010, mas que se torna aparente após a reeleição de Cristina em 2011. Alguns estudiosos apontam essa segunda etapa como uma etapa de *cristinismo* (SUJARCHUK, 2016).

2.1.1. Governo Néstor Kirchner: o início da Era K (2003 – 2007)

A colocação de Kirchner na corrida presidencial suscitou algumas polêmicas que acabaram por ajudar na construção do fenômeno personalista atrelada, inicialmente, à figura do presidente. Até ser proposto como candidato à presidência, Kirchner era chefe do Partido

³⁶ A identificação de Néstor Kirchner com a geração militante de 1970 ocasionou prioridade à temática de Direitos Humanos e de reparação pelos crimes da ditadura.

Justicialista em Santa Cruz e não possui grande relevância para a política nacional e nem para a estrutura peronista. Na realidade, quando de sua proposição como presidenciável, Néstor Kirchner não escondia seu posicionamento de superar o *peronismo*. As proposições de Bourdieu (1990) permitem identificar Kirchner na posição de herege, típica de um indivíduo de fora do campo que desafia as insuficiências daqueles que o dominam. A estratégia kirchnerista, surpreendentemente, não suscitou reações ou recriminações ortodoxas por parte do *peronismo*.

O contexto das eleições de 2003 foram demarcados por certa anormalidade, de acordo com Busso (2014), uma vez os elevados índices de desemprego e pobreza, bem como a situação de *default* e a perda de credibilidade das instituições políticas argentinas. Nesse sentido, o contexto promovido pela crise de 2001 no país tornou-se propício ao questionamento do Consenso de Washington, melhor dizendo, existia um vínculo entre a situação de crise no país e a possibilidade de inovação política. As ondas de protestos entre 2001 e 2002 eram demarcadas pela descrença nas instituições políticas e acabou por gerar uma demanda por uma nova maneira de se fazer política. Como argumenta Busso (2014), a descrença popular nas instituições fortaleceu uma concepção de democracia onde os elementos de soberania popular ganharam centralidade em detrimento das instruções liberal-republicanas³⁷.

Frente à crise institucional, econômica, social e política despencada no país no ano de 2001, acrescentada da renúncia de De la Rúa, apresentou-se uma luta entre as facções peronistas pela nomeação do Presidente que conduziria o país pela normalização institucional – Eduardo Duhalde – e depois pela nomeação do candidato às eleições do ano de 2003. Com o apoio de Duhalde em sua nomeação, Néstor Kirchner chegou à Presidência com apenas 22% dos votos válidos, uma vez que seu rival para o segundo turno, o ex-Presidente Menem, retirou-se do pleito (MONTERO, VINCENT, 2013). O governo kirchnerista instalou-se, desse modo, sob acusações de falta de legitimidade e um país gravemente abalado pela crise. Em busca de conquistar legitimidade, o governo deixou claro suas intenções de reconstruir o país, interna e externamente, e no poder permaneceu por mais de doze anos.

A nova gestão propunha como objetivos, nesse sentido, a recuperação do papel ativo do Estado, por meio da reparação de desigualdades – através de políticas educacionais, trabalhistas, de saúde e habitação –, a proteção de setores mais vulneráveis e colocar o Estado em um papel de promotor de políticas, que conjuntamente ao desenvolvimento e crescimento

³⁷ Deste modo, enquanto o governo de Carlos Menem buscou o fortalecimento das instituições e da desmobilização popular, o governo Kirchner iniciaria um movimento no sentido contrário.

econômico, ocasionasse a geração de empregos e redistribuição de renda (MARCONETTO, 2014).

Em seu discurso inaugural no Parlamento, Kirchner definiu suas diretrizes gerais de política exterior, concedendo importância à aspectos geográficos, apontando a preferência para a região, bem como fazendo menção a postulados de ordem institucional, referindo-se ao fortalecimento do Direito Internacional. Por fim, fez afirmações acerca das prioridades nacionais ao propor que o governo pense “*el mundo en argentino, desde un modelo propio*”. A ideia de um modelo argentino de pensar o mundo baseava-se fortemente em aspectos desenvolvimentistas de tradição peronista (ARGENTINA, 2003; SIMONOFF, 2009).

O modelo de desenvolvimento proposto para a recuperação do país levava em conta a diversificação da pauta de exportações, bem como a ampliação dos mercados e o pagamento da dívida externa. De acordo com a vice-presidente à época – e futura presidente do país – esse modelo de desenvolvimento buscava reverter o caos desencadeado pela crise de 2001 a partir da participação de três segmentos argentinos: o Estado, o campo e a indústria (BUSSO, 2014).

A identificação entre *kirchnerismo* e *peronismo* se deu na busca por uma PEA autônoma e nacionalista, elementos componentes da Terceira Posição de Perón. No entanto, ao passo que se aproximava de Perón, afastava-se de Menem e de sua política externa de alinhamento aos EUA. Importante ressaltar que o afastamento da política externa de Menem ocorreu no sentido do alinhamento, tendo em vista que a manutenção do relacionamento com os Estados Unidos era central ao governo Kirchner para a negociação da dívida externa argentina. Na contrapartida do alinhamento automático praticado anteriormente, o governo de Néstor passou a não corresponder aos interesses estadunidenses³⁸ onde seus interesses não se encontravam, tanto em questões estratégicas como comerciais (BUSSO, 2006).

Assim como no Brasil, Kirchner atrelou a política externa argentina ao desenvolvimento do país, e assim, a PEA ganhou um papel instrumental para atingir um desenvolvimento autônomo e de maior intervenção estatal na economia – outro ponto de oposição ao *menemismo*. (BUSSO, 2014). Novamente, percebe-se aqui a aproximação com os ideais peronistas, cujos princípios acerca do desenvolvimento também frisavam a necessidade de autonomia em relação às grandes potências e o desenvolvimento induzido pelo Estado. Resgatando termos como interesse nacional e divisão Norte-Sul do mundo, a política externa kirchnerista propõe uma

³⁸ Exemplos claros desse posicionamento são as posições contrárias da Argentina nas temáticas da securitização da Política Exterior dos EUA e a estratégia de guerra ao terror

postura reformista do sistema internacional através do questionamento dos organismos de governança global (SOARES; MILANI, 2016).

A busca de uma política exterior autônoma baseou-se, no governo de Néstor Kirchner, na aproximação com a região, colocando o relacionamento com os países vizinhos como prioritários ao governo. Exponentes dessa posição de prestígio dada à América do Sul podem ser vistos na importância dada ao Mercosul, principalmente nos primeiros anos de governo, conquanto ao desenho da ação argentina e na criação e atuação ativa da Argentina na União das Nações Sul-Americanas, a Unasul – foco do presente estudo a ser destrinchado no capítulo seguinte – e no Conselho de Defesa Sul-americano (ZELICOVICH, 2011; SOARES; MILANI, 2016).

De modo sintético, a PEA solidifica uma divisão entre “nós” e “eles” com base na identificação argentina com a região e em diferenciação, não oposição, aos EUA. Paikin (2012) coloca que o vínculo estabelecido entre Argentina e América Latina, inicialmente, e América do Sul, mais tardiamente, tornou-se um reforço à autonomia buscada pelo país, uma vez a oportunidade de contar com apoio em temáticas específicas. Segundo o autor, a posição em relação à região gera a construção de um mecanismo forte identitário e o entendimento de um processo de confrontação com o mundo desenvolvido.

Nessa lógica, o relacionamento com Brasil³⁹ também foi uma prioridade, tanto para o fortalecimento do Mercosul como para a criação e estruturação da Unasul. No campo político, a cooperação e o bilateralismo foram amplos, as consultas e coordenações em foros internacionais foram constantes, até mesmo quando as posições internas divergiam. A realidade é que o relacionamento se aprofundou com o Brasil, mas sofria oscilações entre uma cooperação política proveitosa e desencontros nas temáticas comerciais que, por vezes, ocasionavam incertezas ao relacionamento (BALZE, 2010).

Com Kirchner no centro das atenções de um contexto frágil e desarticulado e de fragmentação social prevalecente, o Presidente atingiu elevadas taxas de aprovação e popularidade e por assim dizer estar liderando um governo “sem partido”, tornou-se capaz de atrair indivíduos e grupos antes hostis ao *peronismo*. Através da definição de aliados e adversários, e de sua inserção em uma tradição política, o *kirchnerismo* mobilizou crenças e

³⁹ O relacionamento bilateral entre os países é foco do capítulo seguinte, nesse sentido na presente seção foram introduzidas apenas ideias gerais sobre a relação.

vontades e nas eleições de 2007, com o apoio majoritário dos cidadãos argentinos, manteve-se no poder.

De modo geral, o *kirchnerismo* teve como grande objetivo buscar uma saída para crise em que o país estava imerso na época em que Néstor Kirchner foi eleito, através do fortalecimento do papel do Estado e formulação de políticas ativas que buscassem o desenvolvimento e o crescimento com inclusão social. No nível da política externa, isso resultou na formulação de diferentes estratégias destinadas a reintegrar a Argentina no plano externo, principalmente, através do Mercosul e da criação da Unasul, porém sem relegar relações bilaterais consideradas estratégicas, onde manifesta-se o aprofundamento das relações com o Brasil e manutenção do relacionamento com os Estados Unidos com fins financeiros, majoritariamente.

2.1.2. Governos Cristina Kirchner: do kirchnerismo ao cristinismo (2007 – 2015)

Em que pese a fragmentação do Partido Justicialista desde as eleições de 2001, a vitória larga de Cristina Kirchner, em relação a sua oponente, com 45% dos votos válidos consolidou seu grupo político frente a nação argentina e além de possibilitar a continuidade do *kirchnerismo*, possibilitava também uma margem de manobra consideravelmente maior que a obtida por Néstor, eleito com apenas 22% dos votos válidos.

Em um contexto caracterizado por maior legitimação nacional, uma situação econômica significativamente mais afluyente, um sistema internacional mais multipolar do que o de 2003 e partindo de um legado bem-sucedido, a tarefa do governo de Cristina Kirchner era consolidar o modelo iniciado por Néstor Kirchner. O que envolvia a geração de empregos e o fortalecimento da industrialização do país, no plano interno, e o fortalecimento de uma política externa autônoma e pró-região, no plano externo (RUSSELL; TOKATLIAN, 2015).

Comparativamente, os pressupostos norteadores da gestão de Cristina Fernández de Kirchner seguiram os mesmos propostos de seu antecessor: a consolidação de um modelo de desenvolvimento voltado para a industrialização do país e uma política externa regional e latino-americana. Apesar de um contexto mais encorajador e estável, o turbulento primeiro ano do governo de Cristina não só colocaria fim à essa noção de estabilidade, mas ocasionaria a estagnação de algumas temáticas, e posterior recuo.

Semelhante ao contexto vivido pelo governo Néstor Kirchner, o governo Cristina enfrentou um cenário interno conflituoso, haja vista as mudanças no relacionamento entre o

governo e a sociedade e entre o governo e os meios de comunicação, os impactos da crise financeira de 2008 e a morte do ex-presidente Néstor Kirchner. O governo de Cristina ainda enfrentou variações na estrutura das alianças político-econômicas em função de disputas ideológicas e dos interesses em torno do modelo de desenvolvimento. Todos esses aspectos obtiveram seus efeitos na política externa argentina (BUSSO, 2014).

Dentre os acontecimentos de grande peso para a modificação do contexto interno tem-se o *conflicto del campo* – incitado por uma resolução federal, onde o governo alterava a taxa de exportações agrícolas para flutuante, com o objetivo de acompanhar os mercados internacionais – que ganhou atenção do governo durante meses do primeiro ano de gestão da presidenta. O conflito constituiu um dos mais importantes e longos conflitos agrários da história argentina e desencadeou uma crise interna com um dos setores que havia sido central para a recuperação econômica do país (VARESI, 2014).

Os efeitos do conflito foram grandiosos e geraram efeitos em diversas instâncias. No plano externo, o conflito agrário consumiu, quase por completo, a atenção do governo, ocasionando por vezes o não cumprimento da agenda internacional⁴⁰ do país. No plano interno, por sua vez, os efeitos vieram em duas frentes. Em primeiro lugar, o conflito redefiniu a aliança forjada entre governo e setor agrícola, gerando uma deterioração no vínculo com os produtores, fossem eles grandes, médios ou pequenos. O conflito também alterou negativamente os vínculos entre o governo e a sociedade, enquanto se estendia aos setores médios urbanos que se posicionaram a favor do campo e contra o governo de Cristina (BUSSO, 2014).

Não obstante, a crise financeira de 2008 desencadeada com o colapso da bolha imobiliária nos Estados Unidos foi, inicialmente, subestimada pelo país. Embora seja verdade que a redução do fluxo de investimentos não afetaria de imediato a economia do país, os *superávits* foram afetados pela queda no preço das *commodities* – com sérios efeitos para a atividade agropecuária – e pela queda na demanda por exportáveis, especialmente na demanda brasileira por veículos. Ambas as variações, reduziram significativamente os *superávits* e o saldo da balança comercial argentina (SIMONOFF, 2012).

O impacto desses acontecimentos fica claro na política externa quando o apoio social garantido à gestão Néstor Kirchner no confronto com atores internacionais no processo de renegociação da dívida não foi transferido para a administração de Cristina quando do confronto

⁴⁰ Como quando a presidenta cancelou a viagem à China por não confiar em seu vice-presidente uma vez que este votou em favor das reivindicações levantadas por organizações empresariais que representam o setor agropecuário.

com atores legais. No caso do governo de Cristina, essa estratégia começou a ser rejeitada como um instrumento de política externa. De modo geral, a reação social e midiática foi menos permissiva com Cristina do que com a gestão passada (BUSSO, 2014).

Apesar de tudo, o contexto interno negativo foi superado pela presidente nas mais diversas frentes, como a capacidade de gerenciar com sucesso os efeitos locais da crise financeira de 2008, a capacidade de obtenção de aprovações parlamentares antes que os novos legisladores assumissem e, por fim, a incapacidade de proposição de alternativas pela oposição política. Soma-se a isso a reação social à morte do ex-presidente Néstor Kirchner que demonstrou que um número significativo da população argentina estava de acordo com as diretrizes do *kirchnerismo* para conduzir a Argentina doméstica e internacionalmente. Fato consubstanciado quando, com 54 por cento dos votos, Cristina foi eleita para seu segundo mandato em 2011. As condicionantes econômicas de 2012, no entanto, começaram a deteriorar o trunfo de Cristina e tornaram mais evidentes tensões anteriores entre o governo e setores da oposição.

Os três primeiros anos do governo em relação a PEA de Cristina tiveram como prioridades: a adaptação ao contexto da crise internacional; a consolidação da Unasul e da Celac; o fortalecimento dos vínculos com a China; e o controle da instabilidade no relacionamento com os Estados Unidos frente eventos específicos⁴¹ que atrapalharam o estabelecimento de um laço forte e durável (SUJARCHUK, 2016; DA SILVA, 2012). De modo geral, a política externa de Cristina Kirchner, apesar das flutuações internas, tentou manter um perfil autônomo e se coloca em dois espaços diferentes: o primeiro ligado aos problemas financeiros e comerciais da Argentina, onde se insere o relacionamento com os EUA e a China, e o segundo espaço predominantemente latino-americano (DA SILVA, 2012; BUSSO, 2010).

A dimensão de maior peso da política externa de Cristina, contudo, foi a latino-americana⁴². De acordo com Busso (2015), os principais eixos de ação regional foram a defesa da democracia, a resolução de conflitos intrarregionais na Unasul, a promoção da integração e

⁴¹ Como o caso da mala de dólares não declarados vindos da Venezuela apreendidos em Buenos Aires, onde os Estados Unidos teriam acusado a Venezuela de enviar dinheiro ilícito para a campanha eleitoral de Cristina. A situação agravou-se pois o empresário portador da mala foi para os Estados Unidos e não recebeu acusações sobre o caso. Outra questão que causou tensões foi a tentativa de reativação da IV Frota Naval dos EUA, com o objetivo de realizar exercícios nos limites da América Latina. A reação de desgosto veio por parte dos governos da Argentina, do Brasil, da Venezuela e da Bolívia. Apesar da garantia estadunidense de que as embarcações seriam utilizadas para assistência humanitária e socorro em caso de desastres naturais, havia uma desconfiança conjunta da ingerência do país na região.

⁴² Corroborar, nesse sentido, a atuação paralela de Néstor Kirchner em ações regionais para a libertação de reféns das FARC na Colômbia e atuação como primeiro secretário-geral da UNASUL.

a defesa de políticas ativas aplicadas à crise em 2008. O foco estadunidense nos assuntos do Iraque e Afeganistão conduziram a região latino-americana a uma posição de menor prestígio em sua agenda, ocasionando assim em maior autonomia e a possibilidade de assunção de um papel estabilizador na área pelos países principais

A prioridade da política regional também foi manifestada no Mercosul através do apoio da entrada venezuelana no bloco, bem como na importância das pautas energéticas e alimentares. Em meio à crise de 2008, as discussões do bloco se voltaram para a contenção dos efeitos na região. A dinâmica dos países foi diretamente afetada pelo contexto internacional, conduzindo as discussões nos foros regionais – tanto o Mercosul quanto a Unasul – a se voltarem para a necessidade de coordenação econômica (SIMONOFF, 2013).

Após a morte de Néstor Kirchner, em 2010, ocorreu uma mudança de estilo na forma de governar de Cristina Kirchner, assim como na composição da base de apoio do governo. Tal mudança foi expressa no distanciamento com o *peronismo* histórico em prol do grupo *La Cámpora*, liderado pelo filho da Presidente, o que aponta para o afastamento das alas tradicionais do Partido Justicialista que apoiavam o ex-presidente. A partir de então, a maior diferença entre o modo de fazer política de Cristina e Néstor pauta-se na opção pelos movimentos juvenis e organizações sociais em detrimento das organizações políticas tradicionais. Essa inflexão, como argumenta Busso (2014), fez surgir o movimento denominado de *cristinismo*, uma espécie de articulação entre diversos movimentos, especialmente os juvenis. A utilização do luto pela morte do presidente reforçou a popularidade da presidenta.

Em termos de PEA, observa-se uma radicalização da postura da presidente, em decorrência de alguns fatores, como a polarização do cenário doméstico com o *conflicto del campo* e a vitória da oposição nas eleições parlamentares de 2009; assim como o impacto da crise financeira de 2008; e a morte do ex-Presidente Néstor Kirchner. Em decorrência destes fatores, a partir de 2011 a PEA foi posicionada em uma estrutura de duas frentes, uma “diplomacia paralela”, isto é, praticada pelo Executivo para lidar com os relacionamentos mais sensíveis, e uma “diplomacia militante” vinculada à chancelaria para o restante das relações externas (SIMONOFF, 2012; SUJARCHUK, 2016).

De modo geral, ambos os governos kirchneristas compartilhavam dos mesmos princípios norteadores para suas políticas externas: a consolidação do modelo de desenvolvimento industrial do país e uma política externa autônoma e pró-região. Apesar disso, as três gestões sob égide do *kirchnerismo* enfrentaram desafios que, por vezes, colocaram entraves a esses

objetivos. Sobretudo, a incidência da política interna sobre a externa em instâncias de curto prazo, também promoveu a frustração desses objetivos. Ainda que no intuito de dar continuidade à agenda política traçada por Néstor, Cristina enfrentou um cenário doméstico consideravelmente mais difícil. Fato é que a postura confrontacionista, antes destinada aos atores internacionais, foi transferida para a esfera doméstica (BUSSO, 2015).

Além das dificuldades internas experienciadas pelo governo Cristina, a oposição ao *kirchnerismo* e ao *cristinismo* ganhou forças no país. O fortalecimento da oposição derivava da singularidade de vozes na representação do movimento iniciado por Néstor e continuado por Cristina. O discurso kirchnerista, repetindo a história dos movimentos populistas clássicos, pautou-se na centralização da presidenta Cristina e em uma série de “repetidores” que não se afastavam da retórica oficial. A adaptação ao modo cristinista, ocasionou a perda do apelo ao movimento político. Com efeito, o *anti-kirchnerismo* utilizou-se de inúmeras vozes e enunciadores, partido das mais diversas posições ideológicas, como o republicanismo, neoliberalismo, anti-populismo, até mesmo tipo de progressismos, dentre outras (JANGADA, 2020). O campo opositor formou-se então, inicialmente, mais como fenômenos de opinião do que como a união de forças partidárias com expressiva representatividade.

Soma-se ao crescimento e fortalecimento da oposição, a insatisfação popular com a situação do país. A fase final do governo de Cristina deixou clara uma redução no crescimento e na melhora dos indicadores sociais e trabalhistas, além de evidenciar a continuidade dos problemas estruturais como a inflação, a consolidação do *déficit* fiscal e a restrição do acesso ao câmbio (TRUJILLO, 2017). De modo geral, sob a ótica popular e dos movimentos sociais, foram muitas as demandas não consolidadas pelo governo e, ao mesmo tempo, ações no sentido contrário às exigências das classes populares.

Dada a imprevisibilidade das dinâmicas políticas argentinas, principalmente após a crise de 2008, somada ao esgotamento do *kirchnerismo* em diversas frentes, tornou-se factível a formação e o fortalecimento de uma legenda sem expressão há mais de uma década. Essa legenda elegeu o primeiro presidente independente da história recente do país: não peronista (PJ); não radical (UCR); não militar (OLIVEIRA, 2016).

2.2. A guinada da política argentina à direita e a queda do kirchnerismo

A eleição que colocou Mauricio Macri na Presidência da Argentina e colocou fim a 12 anos de *kirchnerismo*, entrou para a história do país como a eleição mais disputada do século

XXI. Diferentemente do pleito de 2011, onde a articulação do luto pela morte do ex-Presidente Néstor Kirchner, assim como a elevada fragmentação da oposição ao governo kirchnerista, garantiram mais um mandato ao PJ, as eleições de 2015 ocorreram em um cenário gravemente diferente, tendo em vista que a oposição ao *kirchnerismo* articulou não uma, mas duas candidaturas viáveis à nível nacional. A primeira delas selou a fragmentação dentro do próprio movimento kirchnerista ao colocar Sérgio Massa⁴³, peronista dissidente do então governo, como candidato pelo *Unidos por una Nueva Argentina*. A segunda delas veio pelo empresário já conhecido do meio político, Mauricio Macri, pela aliança *Cambiamos* (ARGENTINA, 2015).

A ocorrência de um segundo turno *per se* trouxe consigo um ineditismo ao processo político argentino. A vitória de Macri com mais de 51% dos votos, daria início a um novo – longe de fácil – período no país, demarcando a ascensão de um partido localizado no espectro ideológico de direita (ARGENTINA, 2015).

A construção do cenário político da direita na Argentina faz-se relevante para não somente compreender como o PRO conquistou a Presidência, mas também para entender o que deteriorou o cenário para a reeleição kirchnerista. A direita argentina é tradicionalmente débil, tendo em vista que não teve um partido político poderoso no século XX. Salvo algumas exceções a nível provincial e municipal, a direita foi incapaz de lograr triunfos políticos (DI TELLA, 1972; MIDDLEBROOK, 2000; VOMMARO, 2019).

A crise de 2001, no entanto, constituiu um cenário que permitiu a emergência de novas lideranças e estruturas na direita argentina. O cenário estabelecido pela crise colapsou definitivamente o bipartidarismo argentino. Por um lado, o *peronismo* (PJ) fragmentou-se ideológica e territorialmente, enquanto o radicalismo (UCR) viu-se obrigado a aceitar um papel secundário nas alianças provinciais e nacionais (VOMMARO *et al.*; 2015). Esse foi, por assim dizer, o “primeiro trauma” que forjou a identificação entre líderes políticos de novas legendas partidárias de direita.

Antes mesmo da renúncia de De La Rúa, em 2001, os empresários Mauricio Macri e Francisco de Narváez convocaram especialistas, ativistas políticos e sociais para discutir os rumos do país e desenhar projetos de políticas públicas para tanto. A popularidade de Macri, que já era alta por sua presidência do clube de futebol Boca Juniors, cresceu em meio à crise generalizada a ponto de a ele ser oferecido a oportunidade de se postular como candidato à

⁴³ O candidato obteve 21% dos votos no primeiro turno, uma marca expressiva considerada a dissidência do governo e oposição ao *kirchnerismo*.

presidência pelo *peronismo*. A recusa de Macri inicia o processo de reestruturação da direita no país através da construção de uma proposta gradual, isto é, primeiro a níveis municipais para então ascender a nível nacional (BOHOLLAVSKY; MORESSI, 2018).

Nascido de um *think thank* e estruturado em torno de Macri, a nova força política nasceu pragmática. O Proposta Republicana (PRO) incorporou em sua formação grupos provenientes de diversas origens, podendo ser organizados em cinco grandes grupos: os três primeiros eram compostos por políticos do *peronismo*, do radicalismo e de forças tradicionalmente da direita; os demais se dividiam entre novos políticos advindos de ONGs e fundações internacionais, e quadros da alta gerência da esfera privada. Ao contrário do nascimento de outros partidos, o PRO não se desenhou enquanto uma força ideológica, pelo contrário nasceu a intenção de se apresentar como uma alternativa eleitoral (VOMMARO, 2019).

Em seu *début* nas urnas nas eleições de 2003, o PRO triunfou no primeiro turno, mas foi derrotado no segundo, e assim, o partido consolidou-se enquanto oposição. Nas eleições parlamentares de 2005, Macri triunfou ao se tornar Deputado Federal pela CABA (Cidade Autônoma de Buenos Aires). Em 2007, o partido aspirou lançar Macri em nível nacional, no entanto, as condições que impulsionaram a eleição de Macri na CABA, não se apresentavam nas demais províncias. Além disso, o êxito do governo de Néstor Kirchner inviabilizava a implantação do PRO em outros locais. Nesse sentido, para acelerar a expansão da abrangência do partido, buscou-se ampliar as alianças e concentrar-se diretamente na CABA, o que, por sua vez, garantiu a eleição de Macri a Prefeito de Buenos Aires em 2007. Em 2011, Mauricio Macri foi reeleito para prefeito da CABA com vistas a expandir seu partido para outras localidades.

A partir de 2008 e, mais fortemente, de 2011 instalou-se na Argentina uma forte polarização política. Em 2008, o *conflicto del campo* no recém-empossado governo de Cristina Kirchner modificou as relações de base do governo com o campo, com a sociedade e com a mídia. A partir de então, as estruturas do anti-*kirchnerismo* estavam formadas. Já em 2011, quando da reeleição de Cristina, o governou aguçou seus componentes identitários e fez modificações na estrutura de apoio do governo, em detrimento das elites tradicionais do *peronismo*. Este período constituiu o “segundo trauma” onde houve uma reação ao *kirchnerismo* que foi instrumentalizada politicamente pelo PRO (VOMMARO *et al.*; 2015). Nesse contexto de fragmentação do *kirchnerismo*, o PRO associou-se a partidos menores, como a *Coalición Cívica* (CC) e outros, e à UCR, o que lhe concedeu abrangência em distritos onde tinha ínfima influência. Nascia, portanto, a aliança *Cambiamos*.

Para as eleições presidenciais de 2015, o PRO optou por não se associar a nenhum setor de peso peronista. Com efeito, ao passo que cortejava o voto peronista, agora desmembrado entre os que apoiavam ou se apunham à continuidade kirchnerista, buscava distanciar seu perfil político de direita do tradicional perfil comumente associado, no país, aos anos de regime militar. Desse modo, o Proposta Republicana enquadrou o pleito presidencial de 2015 em torno da oposição entre velho e novo – haja vista o nome *Cambiemos* – e buscou afastar-se das dualidades de esquerda/direita ou *peronismo/anti-peronismo*. O apoio significativo de eleitores tradicionalmente peronistas foi essencial para a vitória da aliança *Cambiemos*, assim como o dos grandes centros urbanos, nas províncias economicamente mais dinâmicas, bem como nas mais pobres (BOHOLLAVSKY; MORESSI, 2018).

O sucesso eleitoral do PRO exigiu, contudo, uma redefinição programática das tradições ideológicas tradicionalmente associadas à esquerda no país. Nesse sentido, a coalizão dirigente do partido conduziu ações em duas faces. A primeira delas dizia respeito a uma virada discursiva, assim como no modo de oferecer bens coletivos à suas bases eleitorais. Na prática, significou apresentar-se como um partido pró-mercado, mas baseado em justificativas de gestão e eficiência, ao invés de ideológicos. A segunda face buscava a incorporação de tradições políticas alheias à centro-direita argentina, como a promoção da ecologia e políticas de cunho cultural, antes vinculadas somente ao progressismo (VOMMARO, 2019).

Em termos ideológicos, apesar de sua clara vinculação à centro-direita, o PRO busca promover uma identidade partidária pós-ideológica, isto é, enfatiza sua posição como sendo “para além da esquerda e da direita”, desvinculando, assim, sua atuação das ideologias, típicas do modo velho de se fazer política (PRO, 2011). Essa identificação pós-ideológica fica mais clara a partir de 2013, quando seus componentes passaram a se colocarem como representantes de uma terceira via política.

Apesar disso, o partido é classificado como um partido de centro-direita, próximo à tradição liberal-conservadora e ao paradigma neoliberal. Essa identificação se dá por quatro razões, segundo Bohollavsky e Moressi (2018). Primeiro, grande parte de seu eleitorado, ou seja, aqueles com capacidade de influenciar sua agenda, são advindos de outros partidos de direita. Segundo, desde sua origem, o partido buscou aliar-se a partidos e líderes que se auto identificaram como de direita ou centro-direita. Terceiro, o partido é filiado à União Democrática Internacional, que reúne partidos conservadores de diversos países, bem como possui associações às redes internacionais de direita. Por fim, analistas políticos, líderes de

grandes partidos ou até mesmo alguns dirigentes do PRO concordam com a qualificação do partido como sendo de direita ou centro-direita. A maioria dos filiados, no entanto, recusa-se a aceitar a classificação ideológica do partido como de centro-direita por questões pragmáticas, isto é, à tentativa de posicionar-se onde há maior número de votos, e ideológicas, uma vez a associação forte na Argentina entre direita e autoritarismo.

Embora a constituição do Proposta Republicana tenha seus méritos na vitória do pleito de 2015, outro fator teve significativo peso para tal acontecimento: o desgaste do *kirchnerismo*. Após doze anos no poder, o desgaste desse fenômeno político ocorreu de forma paralela à polarização política do país, cujo efeito eleitoral mais visível, segundo Pereira (2016), foi a solidificação das bases de apoio e de oposição ao governo. Como já mencionado anteriormente, a capacidade de composição da oposição foi um elemento central para a manutenção do *kirchnerismo* ao longo de seus mandatos. Não obstante, a articulação de duas candidaturas viáveis à Presidência não só fortificava a oposição ao *kirchnerismo*, como também dava aos setores que não se identificavam com o movimento uma alternativa consistente de voto.

O fortalecimento da oposição não resulta, no entanto, em dizer que o último ano do governo de Cristina ocorreu sem ampla representatividade social. Pelo contrário, a presidente obteve altos índices de popularidades, chegando ao final de seu mandato com cerca de 50% de aprovação popular. Todavia, a continuidade do *kirchnerismo* estava em xeque, uma vez as dificuldades de articulação de um nome para a sucessão de Cristina Kirchner. Daniel Scioli foi o nome escolhido por exclusão, tendo em vista o ceticismo vindo da ala mais radical do *kirchnerismo*.

Por fim, o quadro interno *peronismo* adicionou um componente complexo a este cenário, uma vez que o desgaste sofrido pelo governo não ocorreu apenas pela via crítica à gestão, mas também pelo próprio movimento político ao qual pertencia. A dissidência de Sergio Massa em 2013, assim, fez com que o *kirchnerismo* perdesse a hegemonia sobre o *peronismo*. Nesse sentido, o *peronismo* chegou ao ano eleitoral subdividido em três frentes: o *kirchnerismo*, o bloco liderado por Scioli e o grupo do dissidente Sergio Massa (PEREIRA, 2016).

Munidos das informações acerca do partido, bem como de sua ideologia e suas proposições mais gerais, pode-se agora trazer a pauta da política externa argentina. A tese de que governos em início de mandato busquem a construção de sua identidade com base na diferenciação em relação a seus antecessores ganha reforço e contornos mais veementes na transição do governo empossado em 2015. Fruto da dinâmica política do país, novos governos

empossados quase sempre se apresentam através de uma retórica de renovação. Os graus reais de mudança, no entanto, tendem a ser menos profundos que os anunciados. A política externa, nesse sentido, não está somente inserida nessa dinâmica como costuma ser uma das arenas onde as medidas de diferenciação são aplicadas com maior ênfase.

Assim, o governo de Mauricio Macri já enunciava a diferenciação em matéria de PEA desde sua campanha. Apesar disso, a pauta da política externa, bem como a busca pelo apoio estrangeiro, foi muito mais ativa na campanha de Scioli. Macri, por seu turno, não dirigiu esforços na construção de uma agenda internacional, e tampouco fez do tema uma constante em suas manifestações públicas. No que pese, a baixa presença do tema não configurava falta de posicionamento. Com efeito, a política externa argentina era uma das agendas do novo governo onde se previa maior ajuste, posto que foi um dos alvos mais frequentes de crítica aos governos do *kirchnerismo*. Enquanto os governos kirchneristas se baseavam na inserção latino-americana, em posições revisionistas e articulação da política externa com as necessidades de desenvolvimento nacional e busca de autonomia em relação às grandes potências, o governo *Cambiemos* reformularia as diretrizes de política externa com base em uma concepção distinta de desenvolvimento nacional e do sistema internacional (FRENKEL, 2016).

A seção programática da *Cambiemos* destinada às relações internacionais e política de defesa deixava claro o tom que seria impresso na política externa ao afirmar que o governo não mais “[...]verá o mundo externo como um inimigo, mas como uma oportunidade para o desenvolvimento da Argentina.” Segundo o programa da coligação, existia um potencial inexplorado na inserção internacional do país. Ademais, atribuía a responsabilidade pelo isolamento do país à administração Kirchner, ao referir-se a perda de credibilidade regional e mundial do país (CAMBIEMOS, 2015, s/p, tradução nossa).

As críticas à política externa kirchnerista podem ser sumarizadas em dois principais eixos, segundo Pereira (2016). O primeiro gira em torno, similar ao que ocorreu no Brasil em 2016, de uma suposta “ideologização” da PEA. Tal processo ocorre a partir de uma sobreposição das afinidades políticas e concepções do mundo sobre o cálculo racional do interesse nacional na tomada de decisão da política externa. Na prática, segundo os críticos, isso pode ser visto no fato da PEA kirchnerista privilegiar vínculos com a Venezuela, ao passo que preteriu o aprofundamento de uma relação com os Estados Unidos. As preferências da política externa antecessora constituem o segundo eixo de críticas, isto é, a percepção de que o legado kirchnerista em política externa é o isolamento internacional do país. Com bases no

realismo periférico, essa leitura postula que uma política externa autônoma implica o afastamento dos principais centros de poder, conduzindo o país ao isolamento. Nesse sentido, a ênfase de que o mundo exterior não seria visto como inimigo marca a diferença com os governos Kirchner, assim como a contraposição a uma postura confrontacionista.

As expectativas de mudança com o governo Macri concentrava-se em três principais frentes: ajuste da pauta econômico-comercial em direção à liberalização, o afastamento político dos países do eixo bolivariano, principalmente da Venezuela e a retomada de vínculos políticos mais fluidos com parceiros tradicionais como França e Estados Unidos. Com relação ao Brasil, as expectativas giravam em torno da revisão de posturas protecionistas no âmbito do Mercosul. Percebe-se, antes mesmo da posse, que a política externa adquire um caráter voltado para a pauta comercial (PEREIRA, 2016).

De modo geral, a ideia de mudança de Macri não se limitou aos aspectos específicos da agenda internacional, buscando outra identidade internacional para o país, outra visão de mundo e outros eixos para guiar a ação externa. Assim como Menem apostou na necessidade de recuperação da identidade ocidental do país, Macri postulava uma Argentina viva, acrítica e aberta aos efeitos da globalização, em claro contraste com os posicionamentos protecionistas e confrontacionista do *kirchnerismo* (TOKATLIAN; RUSSEL, 2017).

2.2.1. Governo Maurício Macri (2015 – 2019)

O governo de Macri retomou visões mais positivas do cenário internacional para determinar e implementar sua política externa. A leitura do sistema internacional feita pelo governo Macri deriva de um híbrido teórico que combina as premissas do liberalismo com o nacional-desenvolvimentismo. Essa crença híbrida expressa uma visão otimista quanto ao processo de globalização e seus benefícios para o desenvolvimento econômico da Argentina (CORIGLIANO, 2018; TOKATLIAN E RUSSELL, 2017).

A grande promessa feita no campo da política externa macrista era a de retirar o confronto do centro da cena e colocar em seu lugar a união, o desenvolvimento e o crescimento econômico. Nesse sentido, o governo Macri concebe a política externa como política econômica e comercial por excelência, e pensando o desenvolvimento nacional segue as seguintes premissas: investimento como condição de desenvolvimento econômico e melhoria das condições de vida da população, a política externa como instrumento de atração de capital estrangeiro e, por fim, um papel ativo do governo na orientação de investimentos para áreas

prioritárias: geração de empregos, obras de infraestrutura e energia (ARGENTINA, 2016; CORIGLIANO, 2016).

Para tanto, o *macrismo* pautou sua política externa em três concepções importantes. A primeira delas remete a ideia de normalização da Argentina, para alcançar a inserção em um mundo normalizado. Na prática, significava o afastamento dos governos populistas da região, bem como o vínculo do país com o Irã (PALACIO, 2019). Segundo Busso (2017), um exemplo claro dessa busca por uma normalização da Argentina foi a escolha de Susana Malcorra como primeira chanceler do governo, uma vez sua experiência nas Nações Unidas e capacidade de explicar como a Argentina era vista de fora. No que pese, a colocação de uma chanceler moderada dava indícios de um gradualismo no campo da PEA.

A segunda concepção empregada pela PEA macrista seria a de colocar fim ao isolamento argentino. Desde o começo de sua administração, produziu-se um realinhamento das relações bilaterais, dando prioridade ao norte. Diferente dos governos Kirchner, o vínculo com os EUA se tornaria um eixo central na estratégia de política externa argentina. A chamada “volta ao mundo” da Argentina se baseava em uma estratégia onde a ideia de autonomia desapareceria do imaginário do governo, isto é, a assimilação de uma condição de subordinação da América Latina no sistema internacional somada a busca pelo apoio estadunidense para obtenção de benefícios materiais ou simbólicos (CORIGLIANO, 2018).

A visita de Obama, em 2016, causou um otimismo no governo argentino quanto ao relacionamento bilateral. Durante a corrida presidencial no mesmo ano, a Argentina apostou abertamente na vitória de Clinton. A vitória de Trump, no entanto, resultou na substituição da chanceler Malcorra por Jorge Faurie. Apesar do erro de diagnóstico, o governo argentino obteve sucessos com a administração Trump, uma vez a similaridade entre os líderes advindos do setor empresarial. A visita de Trump à Argentina – primeira visita a um país latino-americano – colocou fim a qualquer mal-estar derivado das eleições. Os líderes se encontraram outras duas vezes onde os Estados Unidos afirmaram apoiar a entrada argentina na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (PALACIO, 2019).

Apesar da intenção de reconstrução do relacionamento entre Argentina e Estados Unidos, a realidade é que o relacionamento se estabeleceu em termos oficiais e de diálogo político, mas não no âmbito econômico. Durante o governo macrista as exportações argentinas não sofreram um aumento considerável e, na contrapartida, o saldo negativo da balança comercial aumentou (D’ALESIO, 2019).

A “necessidade” de se abrir para o mundo seria uma constante na estrutura da política externa do governo Macri. Se ao longo dos doze anos sob o *kirchnerismo* o governo argentino articulou uma estratégia de inserção de dentro para fora, isto é, como uma continuação de uma política doméstica baseada no mercado interno enquanto motor da economia, a gestão Macri traçaria, em contrapartida, uma estratégia externa alinhada a um mecanismo de fora para dentro, onde o mecanismo econômico seriam os investimentos externos, o capital internacional e a inserção competitiva nos mercados globais (ARGENTINA, 2016).

A terceira concepção empregada pelo governo foi, semelhante ao processo ocorrido no Brasil, uma tentativa de “desideologizar” – entre aspas tendo em vista a ideologia presente na própria tentativa de “desideologizar” – a PEA. Em uma clara tentativa de atrair capital e investimentos, como afirma D’Alesio (2019), a inserção na Argentina passou a pautar-se por dois eixos: os parceiros selecionados para se vincular no sistema internacional e a agenda estabelecida com esses parceiros. A Argentina deixava, a partir de então, para trás as alianças, investimentos e valores vinculados à integração regional e a cooperação Sul-Sul para se abrir ao mundo e criar o contexto de negócios necessário que o governo acreditava ser necessário para a reinserção internacional do país. O ímpeto de “desideologizar” foi expresso nas pautas da Venezuela e da integração regional.

Com relação a Venezuela, o rompimento do apoio, característico das gestões Kirchner, já fazia parte desde o processo eleitoral. Ao assumir o governo, o governo Macri não só apoiou a suspensão da Venezuela do Mercosul e da Organização dos Estados Americanos (OEA), bem como declarou seu apoio à convocação de eleições no país e a libertação de presos políticos. Ademais, afirmou que não reconheceria o resultado das eleições. A preocupação em relação a Venezuela ultrapassava o cumprimento dos princípios democráticos e de direitos humanos e recaía na possível instabilidade que a crise que assolava o território venezuelano poderia causar no Mercosul. Nesse sentido, as pautas comerciais e a, consequente, recuperação econômica e reinserção argentina no mundo estariam ameaçadas (MELLO, 2018).

A chegada de Macri à presidência da Argentina constituiria, além disso, uma das principais expressões da exaustão do ciclo dos governos progressistas na América Latina e dos esquemas de regionalismo pós-hegemônico. Porém, assim como todos os governos argentinos desde 1983, a região latino-americana foi definida como espaço prioritário de ação da política externa. A inserção latino-americana, nesse sentido, seria estendida para uma inserção globalista onde o âmbito regional atuaria como uma via de inserção da Argentina no mercado

global. Nesse contexto, instâncias como a Unasul e Celac, importantes para os governos *kirchneristas*, perderiam espaço para a reconfiguração de um Mercosul focado nas agendas econômicas e comerciais e a Aliança do Pacífico (CORIGLIANO, 2018).

Ao contrário dos governos kirchneristas, onde a integração regional era um instrumento de autonomia e contrapeso de uma globalização assimétrica, para o governo macrista, a integração regional seria repensada como uma ferramenta para inserir a Argentina nos mercados globais, restaurar a confiança no país para a atração de capital e fortalecer a exportação de *commodities*. Nesse ímpeto, o Mercosul social e político surgido em 2003 daria lugar a um Mercosul comercial, consonante com os esquemas de regionalismo aberto dos anos 90 (PERROTTA & VAZQUEZ, 2010). Duas ideias ganharam espaço na redefinição do Mercosul: previsibilidade e flexibilidade. No geral, o objetivo era a reconfiguração do bloco a partir da abertura aos mercados internacionais e propiciar o contexto necessário para a atração de capital. Porém, a tão almejada flexibilidade implica no abandono da união aduaneira e no retorno a uma zona de livre comércio. A aproximação com a Aliança do Pacífico (AP) expressa essa flexibilidade (FRENKEL, 2016).

Na visão do governo, a Aliança do Pacífico viria a tornar-se um modelo de regionalismo a ser seguido pela Argentina: pautada em agendas comerciais e economias, essencialmente orientada para a vinculação com o mundo globalizado ao invés de aprofundar laços regionais e sem mirar na redução de assimetrias intrarregionais vis-à-vis países desenvolvidos. Assim, a Argentina logrou uma série de iniciativas, individuais e conjuntas através do Mercosul, para uma aproximação com a AP, chegando, inclusive, a tornar-se membro observador do bloco.

Em busca de um Mercosul comercialista, a Argentina macrista concedeu grande importância e esforço na retomada das negociações do acordo com a União Europeia, outro ajuste em relação a PEA kirchnerista. Para tanto, a pauta da Venezuela ganhava ainda mais relevância para a administração Macri. Por um lado, como mencionado, a instabilidade do regime venezuelano poderia atrapalhar o Mercosul e a reinserção argentina. Por outro, a suspensão da Venezuela implicava a eliminação de um possível veto à flexibilização do bloco. Sendo assim, juntamente aos demais membros fundadores do Mercosul e após ampla campanha pela suspensão venezuelana, a Venezuela foi suspensa do Mercosul sob acusações de ruptura da ordem democrática, e a Argentina assumiu a liderança do bloco a partir de 2017.

A reativação e finalização das negociações, em 2016 e 2019 respectivamente, do Acordo entre Mercosul e União Europeia iniciadas em 1995, foi um dos grandes expoentes da gestão

Macri. As negociações desenvolveram-se através do intercâmbio de propostas e dependeram, em grande parte, da vontade política da Argentina e do Brasil pós-*impeachment*, somada à vontade europeia, frente ao elevado protecionismo estadunidense. O intenso trabalho bilateral entre as chancelarias argentina e brasileira aumentou o otimismo quanto à conclusão do acordo e em relação aos benefícios a serem obtidos. Quando da conclusão do acordo, a chancelaria argentina e o presidente comemoraram, chamando-o de “*acuerdo histórico*” (MACRI, 2019).

Muito se discute atualmente sobre os reais benefícios do acordo para os países do Mercosul, bem como a viabilidade de efetivação do acordo. Há uma preocupação constante com a lacuna entre as pretensões do acordo e a realidade de cada um dos países, uma vez a divulgação midiática de que o mero aumento do fluxo comercial traria benefícios ao Mercosul, sem levar em conta sua qualidade. A realidade é que as assimetrias entre os blocos são muito grandes, visto que enquanto a União Europeia exportaria produtos com alto-valor agregado, o Mercosul ater-se-ia, principalmente, a exportação de produtos primários. Existe, portanto, uma preocupação latente com a indústria da região (PENNAFORTE *et al.*; 2018).

A Unasul, por sua vez, ocupava um espaço significativamente importante na Argentina kirchnerista, tendo em vista sua contribuição para sua criação, bem como sua ativa participação e o período que Néstor Kirchner presidiu o organismo. Na PEA macrista, contudo, a sobreposição das pautas comerciais e econômicas sobre as sociais e políticas, fez com que a Unasul não somente fosse relegada a segundo plano, como também fortemente criticada por sua composição e agenda. A ascensão de governos ideologicamente posicionados à direita ocasionou o surgimento de uma percepção acerca do organismo que o vinculava diretamente à ideologia de esquerda, uma vez que os governos por trás de sua criação tinham um viés progressista. Com efeito, em 2018, o país requer sua suspensão temporária de suas participações na Unasul., para em março de 2019, na reunião dos presidentes sul-americanos, firmar, junto a Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Guiana e Peru, uma declaração presidencial cujo objetivo era a renovação e fortalecimento da integração regional através da criação do Foro para o Progresso da América do Sul (PROSUL). Em abril do mesmo ano, a Argentina denuncia o Tratado Constitutivo da Unasul e põe fim a sua participação no bloco sob justificativa de um excessivo viés ideológico no organismo.

Com as eleições argentinas em 2019, o presidente Jair Bolsonaro disse publicamente torcer pela reeleição de Macri, “alertando” os argentinos sobre o retrocesso que seria reeleger a ex-presidenta Cristina Kirchner e seu candidato. Após a derrota de Macri, muito se falou sobre

o possível papel de Bolsonaro nesse cenário, uma vez que a população argentina não se demonstra favorável a uma liderança de discurso tendencioso a violência, tortura e ditadura. Nesse sentido, as colocações de Bolsonaro podem ter tido o efeito reverso do intencionado. A eleição de Alberto Fernández na Argentina marca, não somente, o retorno do *kirchnerismo* ao governo argentino, bem como uma possível descontinuidade no relacionamento bilateral entre os países, que desde 2003 vinha sendo facilitado por convergências ideológicas.

Considerações Parciais

A reconstrução democrática iniciada na Argentina em 1983 determinou a política externa argentina como ferramenta para a manutenção da nova democracia no país. Apesar disso, a adquirida estabilidade política, no que concerne o tipo de regime político, não foi transferida para o campo da política externa. Apesar da intencionalidade de se reconstruir a imagem internacional do país, as modificações e transformações dos paradigmas, agendas e posturas da PEA modificaram-se consideravelmente a partir da redemocratização.

Nesse sentido, as aspirações autônomas argentinas fizeram-se presentes em grande parte da história do país. Ademais, no ímpeto de adquirir dita autonomia e relevância na região, o país adquiriu, por diversas vezes, uma postura de confrontacionismo com os Estados Unidos – essa tendência pôde ser identificada até nos governos argentinos mais recentes. A tentativa mais recente e concreta de reverter esse confrontacionismo e um possível isolamento causado pelas tentativas de atingir a autonomia, foram vistos na PEA da década de 90 sob égide do realismo periférico. Nesse pensamento, a Argentina, ao reconhecer seu periferismo, e, portanto, dependente, opta por aproximar-se dos centros de poder, no caso, os Estados Unidos. A crise de 2001, contudo, reinsere a autonomia na política externa argentina através da autonomia relacional, onde o país deve buscar sua autonomia sem opor-se à hegemonia. Por fim, outra tendência identificada na PEA é a recorrência da temática integracionista para a região, questão de extrema relevância para a condução da presente pesquisa e a ser desenvolvida no capítulo seguinte.

A agência da PEA, diferentemente do Brasil, é amplamente monopolizada pelo Executivo, isto é, pela Presidência do país, mantendo o Ministério das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto, bem como o Congresso, como acompanhantes no processo de tomada de decisão da política exterior. Antes mesmo de adentrar a questão mais prática da PEA, duas acepções podem ser feitas. A dificuldade de manutenção de um caráter estável da política

externa argentina pode estar diretamente vinculada a monopolização por parte do Executivo, tendo em vista que as trocas de presidência ocasionaram mudanças de paradigma, agendas e posicionamentos. Nesse mesmo sentido, e a concentração exacerbada da tomada de decisão nas mãos do presidente torna visível a correlação entre a ideologia partidária do presidente e o curso da política exterior.

A dinâmica entre a ideologia partidária e a política exterior, na prática, mostra a modificação da agenda exterior do país, inclusive dentro do mesmo movimento político. A fundação da Terceira Posição com Perón, o reformismo da área setentista; as nuances neoliberais da década de 90; o início da reversão da agenda pró-EUA com Duhalde; bem como o aprofundamento com as gestões Kirchner. O movimento político atrelado à figura de Néstor Kirchner, assim como no Brasil, embasava-se, em matéria de política externa, na busca pela autonomia e por aumentar a capacidade de manobra no país. Similarmente à ascensão de Lula, Kirchner também possui um discurso reformista da ordem internacional, bem como uma forte pauta desenvolvimentista. Nesse sentido, no período de 2003 a 2007, iniciou-se na política externa argentina o desenho de uma agenda voltada para a reinserção política e econômica do país no contexto internacional, bem como de priorização à região sul-americana e na busca pelo fortalecimento do Estado argentino. No intervalo de 2007 a 2015, ainda sob um governo do Partido Justicialista, a PEA começa a sofrer efeitos decorrentes da transformação do contexto doméstico, intra-partidário e mundial. Em um cenário interno de crescente polarização política, e, na contrapartida, um cenário interno seriamente agravado pela crise financeira de 2008, criaram um contexto desfavorável para o aprofundamento do movimento iniciado por Néstor. Ainda assim, a PEA manteve a região como prioridade, assim como a busca por uma política externa autônoma. A reorganização dentro do *kirchnerismo* após a morte de Néstor, garantiu ao governo de Cristina algumas modificações que desencadearam, por um lado, receio nas alas mais tradicionais do *peronismo*, e, por outro, o fortalecimento da oposição.

Historicamente fraca, a direita argentina chegou à presidência em 2015 em virtude da construção de um cenário composto por algumas ocorrências. A primeira delas remete ao enfraquecimento do *kirchnerismo* que após doze anos no poder foi subjugado pela oposição. As fragmentações dentro do partido e do movimento político criaram, assim, a base de fortalecimento da oposição, formada com eixos da direita, dissidentes peronistas, anti-kirchnerista, dentre outros. Essa formação constitui uma segunda ocorrência, tendo em vista que desse fortalecimento surgiram duas candidaturas da oposição à presidência. A ascensão de Macri, assim como no Brasil, submete a política externa a um processo de desideologização,

expressado na priorização das pautas comerciais e econômica sobre as políticas e sociais, tradicionalmente associadas aos governos de esquerda. Nesse ímpeto, a região mantém sua posição de prestígio, contudo, as relações estreitam-se, principalmente, com os países de viés ideológico semelhante.

De modo geral, fica evidente a politização e partidarização da política externa argentina através do claro alinhamento entre as pautas partidárias e as ações práticas de política externa. Nos governos Kirchner, por exemplo, as pautas de reforma da ordem internacional puderam ser expressas nos pedidos de redesenho de alguns organismos internacionais. No entanto, a pauta onde se enxerga maior alinhamento entre a ideologia partidária e as ações concretas de PEA é a de integração regional – foco no próximo capítulo –, consubstanciado na entrada da Venezuela no Mercosul, bem como na criação da Unasul e da Celac, e de acordos estratégicos firmados com o Brasil. No âmbito da direita o mesmo movimento se faz presente, isto é, é perceptível o alinhamento entre a agenda do governo macrista com as ideologias partidárias da direita. Por seu turno, essas são manifestadas no privilégio concedido à uma diplomacia comercial, exposta em um Mercosul comercialista e no esvaziamento de foros políticos e sociais, como a Unasul, em busca da recuperação econômica do país e da reinserção internacional. A tentativa de “deseideologizar” a PEA expressa-se, também, na modificação da postura do país em relação a Venezuela, por exemplo.

CAPÍTULO 4 - A Convergência Ideológica e seus efeitos para a política externa e o regionalismo: o caso da Unasul

Colocar a política externa como uma política inserida na dinâmica governamental e sujeita às injunções de natureza político-partidária, permite compreender os efeitos das escolhas governamentais, assim como o peso da agenda interna partidária, na formulação e implementação da PEx. As explicitações feitas nos capítulos sobre a política externa brasileira e argentina demonstram justamente isso, uma vez que as modificações sofridas pelas políticas externas de ambos os países em suas respectivas viradas ideológicas – tanto na ascensão da esquerda no início do século, como na ascensão da direita quinze anos depois – refletiam, em certa medida, as agendas partidárias e, portanto, ideológicas, de seus partidos. Vale ressaltar que o campo da política externa se coloca como um campo de tradições e requer, deste modo, certa flexibilidade. Com efeito, as agendas externas partidárias adaptam-se às condições do meio internacional. Ademais, a chamada “primavera sul-americana”⁴⁴ dos anos 2000 e a coincidente ascensão dos governos deslocados à direita na Argentina e no Brasil permite observar que a convergência ideológica entre os governos dos países obteve reflexos significativos no relacionamento bilateral.

As mudanças propostas pelo *kirchnerismo* e *lulismo* iniciaram um processo de confluência nas visões de mundo de Argentina e Brasil no início do século. Com efeito, algumas importantes convergências em matéria de política externa que, por conseguinte, influenciavam o relacionamento bilateral dos países, foram geradas. De modo geral, o *lulismo* e o *kirchnerismo*, tanto nacional quanto internacionalmente, promoveram mudanças capazes de aproximar os países. Dizer que houve convergência, no entanto, não significa dizer que não houve dificuldades, principalmente, no que diz respeito ao Mercosul e o comércio bilateral. A existência de divergências, por vezes, dificultava a tradução da expectativa de aproximação em realidade.

Ainda assim, a simultaneidade dos governos Cristina e Dilma deu continuidade ao movimento iniciado pelos governos passados. O relacionamento dos países, nesse sentido, seguiu com um caráter estratégico, porém a área comercial seguiu sendo foco de divergências,

⁴⁴ Fenômeno condicionado à eleição simultânea de Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil (2003-2010), Néstor Kirchner na Argentina (2003-2007), Tabaré Vázquez no Uruguai (2005-2010), Evo Morales na Bolívia (2006-2019), Rafael Correa no Equador (2007-2017) e Fernando Lugo no Paraguai (2008-2012) (FUCCILLE, 2014).

principalmente pela condição interna argentina e no âmbito do Mercosul. Ressaltada a importância de um país *vis-a-vis* o outro, o âmbito regional seguiu sendo uma área importante do relacionamento bilateral (SOARES; MILANI, 2016).

Apesar da convergência ideológica entre Kirchner e Rousseff, as pressões negativas derivadas dos efeitos tardios da crise de 2008 para as ambas as economias levaram Macri e Dilma a um relacionamento mais pragmático do que baseado em convicções ideológicas. Com o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff e a chegada de seu vice Michel Temer ao poder em agosto de 2016, o governo Macri encontrou um interlocutor regional que coincidia, em grande parte, com sua agenda de abertura econômica e nas posturas assumidas frente às crises regionais. O que corrobora com o privilégio concedido a uma política externa comercial e a busca de desvincular-se do legado de governos passados através de um processo de desideologização, percebido nas ações – ou a falta delas – empreendidas nas instituições regionais (CORIGLIANO, 2018; TOKATLIAN E RUSSELL, 2017; FRENKEL E AZZI, 2017).

O início do relacionamento entre Bolsonaro e Macri não seguiu as tradições estabelecidas no âmbito bilateral, uma vez o desconforto gerado por Bolsonaro ao eleger o Chile como seu primeiro destino, quebrando a tradição de visitar a Argentina em sua primeira viagem oficial. Na contrapartida, a Argentina também não compareceu à posse de Bolsonaro. Após o desconforto inicial, no entanto, os líderes das duas maiores economias sul-americanas reuniram-se e ressaltaram a importância estratégica do relacionamento bilateral entre os países. A convergência nas pautas comerciais e integracionistas, principalmente no que remete à flexibilização do Mercosul, denotam a necessidade da sintonia no relacionamento entre os países para que tais pautas tenham andamento. Muito se comentou como a referida sintonia teria sido importante para que o acordo com a União Europeia fosse firmado. No que remete ao regionalismo é importante ressaltar a convergência das posições dos países em relação à Unasul e o Prosul.

A eleição de Alberto Fernández na Argentina marca, não somente, o retorno do *kirchnerismo* ao governo argentino, bem como uma possível descontinuidade no relacionamento bilateral entre os países. Apesar de algumas declarações infelizes por parte de Bolsonaro quando do resultado das eleições, o presidente Fernández afirma desejar que as relações entre os países sigam um caminho de normalidade e complementaridade. Ainda ressaltou a importância da manutenção do Mercosul, tendo em vista que este é o destino de boa

parte das exportações industriais dos dois países. Deixando claro, por fim, que espera que os posicionamentos de Bolsonaro não coloquem em risco a relação comercial e nem o vínculo político-social dos países (MIGUEZ, 2020).

Observa-se que o entorno regional e as instâncias regionais, ainda que em medidas diferentes, ocuparam um lugar de significância nas agendas da maioria dos governos brasileiros e argentinos no período de 2003 até 2019. Ainda que não com as mesmas funções ou importância, em todos os governos as ações dispendidas no âmbito regional, quando não em conjunto, reverberaram sobre o outro. O regionalismo representa, assim, um profícuo ponto de análise da convergência ideológica-partidária no relacionamento bilateral entre Brasil e Argentina. O ponto de convergência – positiva ou negativamente – determinado foi a Unasul, tendo em vista que, por um lado, sua criação e consolidação é comumente vinculada à convergência entre os governos progressistas da região, principalmente Brasil e Argentina. Enquanto, por outro lado, seu desmantelamento e esvaziamento parece diretamente atrelado à ascensão dos governos de direita na região. Nesse sentido, a instituição configura um exemplo perceptível dos efeitos da convergência ideológica no relacionamento bilateral entre Brasil e Argentina.

1. A significância do regionalismo nas políticas externas de Brasil e Argentina

De peso expressivo para o regionalismo sul-americano, o relacionamento entre Brasil e Argentina, principalmente após a aproximação na década de 80, deu os primeiros sinais que iniciaram os processos de integração regional que seriam consolidados nos anos que se seguiram. A redemocratização brasileira e argentina e a aproximação entre ambos nos governos Sarney e Alfonsín, ocasionou um processo de atualização na estratégia de inserção regional do Brasil, o que, segundo Ricupero (2017), deu início ao movimento de “sul-americanização” da política externa brasileira – um processo diferente ocorreu simultaneamente na Argentina, como será colocado adiante.

Como argumenta Spektor (2010), a explicação para a virada brasileira para região pauta-se em elementos estruturais, institucionais e conceituais que, por sua vez, moldaram a trajetória da política regional adotada pelo país. Um fato que reforça esse fenômeno é o questionamento, a partir do início de 1990, à rotulação do Brasil como pertencente à América Latina. Ainda que o conceito de América Latina fosse o predominante em todas as esferas de relacionamento, a diplomacia brasileira seguia concentrando seus esforços no seu entorno imediato (ALMEIDA, 2018).

Em partes, o problema derivava da interpretação brasileira acerca do papel desempenhado pelo México sobre os interesses nacionais na região, tendo em vista a aproximação mexicana aos Estados Unidos e a instabilidade do país que poderia contagiar o sul do subcontinente. A aprovação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) entrou ainda em conflito com as obrigações mexicanas na Associação Latino-Americana de Integração (Aladi). Ao derrogar a cláusula da nação mais favorecida no âmbito da Aladi, o México suspendeu suas obrigações com a integração latino-americana e selou de uma vez por todas, a nova orientação da diplomacia brasileira, trocando assim a América Latina pelo de América do Sul (ALMEIDA, 2018).

O ativismo regional brasileiro, ainda que permeado por ambiguidades, segue duas lógicas principais. De um lado, o regionalismo é colocado como um meio de proteção e preservação do espaço de manobra do país contra a instabilidade da região, a ingerência estadunidense e, por fim, os efeitos negativos da globalização. Do outro lado, o ativismo regional é tido como um instrumento de acréscimo de poder a propulsão dos interesses do Brasil no mundo. Estas lógicas, no entanto, encontram dificuldades de coexistência, uma vez que os desdobramentos da primeira lógica devem ser suficientemente flexíveis para permitir o impulsionamento dos interesses nacionais. Com efeito, a camada institucional formada na primeira lógica deve ser suficientemente densa a ponto de proteger os interesses nacionais das ditas ameaças, porém sua densidade não pode incapacitar o poder brasileiro e, muito menos, prender suas decisões (SPEKTOR, 2010).

Apesar de constituir peça central ao início do empreendimento regional, juntamente com o Brasil, a Argentina seguiu um caminho diferente de seu vizinho até finalmente chegar à uma convergência de visões de mundo e região. A relação com o Brasil, de fato, ganhou um novo lugar na agenda argentina a partir de 1980 – ainda que permeada de discrepâncias e, por vezes, discordâncias –, no entanto a importância da dimensão regional na política externa do país só ganha peso a partir de 2000. Ao longo da história, a Argentina ressignificou sua percepção do regional. Interessante notar que nesse processo, o Brasil constitui peça importante para a definição do referente regional do país. Inicialmente, a hispano-América era concebida como entorno regional argentino, enquanto o Brasil era tratado como o outro. Posteriormente, o Brasil, quando da Proclamação da República, adentra aquilo que a Argentina trata por região. Ainda que parte da região, as disputas e rivalidades dificultavam a construção de espaços de diálogo profícuos. O processo de construção derivado do movimento de dessecuritização verificado em seu relacionamento na década de 80 somado às respectivas redemocratizações,

traz o binômio Argentina-Brasil para fora da zona de conflito, o que, por sua vez, não significa dizer que estava imune a desentendimentos e divergências de interesse e posições.

Diferente do movimento de regionalização da PEx iniciado pelo Brasil através da sul-americanização de sua agenda externa, a Argentina adotou uma postura correspondente ao realismo periférico. De acordo com Milani (2015), na prática, o país, durante a década de 90, assumiu uma política exterior de priorização do Ocidente e do relacionamento com os Estados Unidos, o que, por seu turno, relegava as relações com o Brasil e a América do Sul ao segundo plano. Houve, nesse sentido, o resgate da percepção da Argentina como um país mais semelhante aos países europeus, em detrimento de sua autopercepção como parte da divisão norte-sul. Nesse contexto, as relações econômicas com o Brasil permaneciam relevantes, no entanto, a aliança política era preterida frente às divergências de visões de mundo, uma vez que enquanto a Argentina colocava em prática uma política de alinhamento aos Estados Unidos, o Brasil buscava reforçar seus graus de autonomia e, por consequência, de antítese aos Estados Unidos (RUSSELL; TOKATLIAN, 2002).

Em contrapartida, a integração sul-americana ganhou cada vez mais espaço na agenda de política exterior do Brasil. Aderindo à ideia de uma integração regional pautada na abertura econômica, como proposta pelo regionalismo aberto. No entanto, diante das dificuldades de coordenação na instituição derivada desse tipo de regionalismo – o Mercosul, o Brasil viu-se obrigado a aproveitar-se da América do Sul enquanto um espaço geográfico para integração física e, também, como um espaço de concertação para a resolução de conflitos. A partir dessa concepção, ganha espaço uma concepção de regionalismo que propõe a ampliação do escopo da integração sul-americana, para além do comércio. Essa ampliação foi objeto direto das três Reuniões Presidenciais da América do Sul que se sucederam a partir dos anos 2000, de onde origina-se a Unasul.

Da ótica brasileira, a iniciativa para as Reuniões, assim como seus resultados, significava a consolidação da América do Sul como o escopo de ação brasileiro para, por um lado, lidar com as dificuldades pelas quais vinha passando, desde 1999, o Mercosul e, por outro lado, preparar o campo regional para ações decorrentes de uma maior institucionalização da região. Já do ponto de vista argentino a concepção de América do Sul, com a exclusão do México, em detrimento da América Latina era percebida como um projeto limitador aos olhos do governo.

Ademais, o projeto brasileiro de construção de um espaço sul-americano, iniciado pelas Reuniões presidenciais nos anos 2000, não foi bem recebido pela Argentina. Para Russell e Tokatlian (2002), o governo De la Rúa, enxergava no projeto um mecanismo de afastamento dos Estados Unidos, o que divergia dos interesses argentinos naquele momento. De modo geral, apesar da superação da rivalidade tradicional ao relacionamento entre Brasil e Argentina, os países encontraram dificuldade em confluir seus projetos e visões de mundo na década de 90 afim de produzir mecanismos de atuação coordenada.

A eleição dos governos progressistas na região suscita a possibilidade e a necessidade de um novo arcabouço conceitual em torno do regionalismo sul-americano. A proposição do regionalismo pós-hegemônico pelos governos de esquerda no início do século dita o tom da ação brasileira e argentina na região, período comumente chamado de Onda Rosa (ROHTER, 2005). Nesse sentido, conforme colocado no capítulo um, as ações, posturas e iniciativas em nome do regionalismo pós-hegemônico propõem uma agenda regional que, diferentemente das outras, retira o foco exclusivo ao comércio. Com efeito, a afinidade ideológica entre os governos, além de propiciar o surgimento de novos diálogos, ocasionou um período intenso para o relacionamento intrarregional. A dimensão política, assim como a ênfase na consolidação da autonomia nacional e regional ganharam centralidade nas iniciativas regionais a partir de então. Vale colocar que muitas dessas criações, sejam de instituições em si ou de conselhos e aparatos, contaram com o protagonismo brasileiro – principalmente o caso da Casa e da posterior Unasul, como será colocado adiante.

A ascensão do Partido dos Trabalhadores no Brasil, como colocado no capítulo dois, em 2003, coloca em vigor uma nova concepção de regionalismo para a política externa brasileira. A visão petista, desde antes dos governos Lula e Dilma, partilhava de uma vocação terceiro-mundista tradicional e vinculada aos movimentos de esquerda da América Latina. Nesse sentido, os temas regionais sempre ocuparam um lugar digno de atenção privilegiada em uma interpretação anti-imperialista e anti-estadunidense. Algumas pautas caras ao Partido dos Trabalhadores ganharam espaço dentro desses desdobramentos. A pauta anti-imperialista, por exemplo, ganha espaço nas ações desempenhadas no Mercosul a partir do combate às assimetrias. A participação social, outro tema estimado às agendas petistas, somada aos temas da representatividade e legitimidade também foram levados para o âmbito regional, e ganharam força – principalmente no âmbito da Unasul (RAMOS; VASCHETTO; CAPDEVILA, 2015).

No que pese a Argentina, a ascensão de Néstor Kirchner culmina na adoção dessa concepção alargada à política regional do país. Abandonando o projeto de aproximação aos Estados Unidos e investindo em uma agenda internacional que priorizava o entorno regional, a gestão de Néstor inicia a trajetória do regionalismo como alvo da política externa do país. Ainda assim, o espaço geográfico delimitado pela PEA de Kirchner foi América Latina, sendo sua direção prioritária o subcontinente sul-americano. A estratégia de inserção internacional do país retomava um discurso identitário de base desenvolvimentista. O projeto político kirchnerista para a região teve influências fortes do modelo peronista da década de 70 – o *setentismo* – e ao pensamento autonomista proposto por Puig. Os pressupostos da Terceira Posição, nesse sentido, fizeram-se presentes no discurso e na prática, como a autonomia heterodoxa e o ideário continental. A autonomia, de um lado, buscava redefinir as alianças feitas no passado, buscando o afastamento da postura alinhada aos EUA adquirida no governo Menem. O ideário continental, por sua vez, retorna à PEA através do fortalecimento do relacionamento com o Brasil e aprofundamento do regionalismo (SILVA, 2012).

Superadas as divergências acerca do lugar da região em suas respectivas agendas, as incongruências entre Brasil e Argentina passam para como a cooperação regional deve desenrolar. De um lado, a percepção brasileira era decorrente de uma leitura realista do sistema internacional que não possibilitava a amenização da soberania em detrimento de aparatos regionais institucionalizados. Por outro lado, no caso argentino, há defesa de uma institucionalização profunda e de uma integração condizente com a cessão da soberania argentina – ao menos no plano teórico (PINHEIRO, 2000; CORTES; CREUS, 2010).

Se o relacionamento com o Brasil, ainda que considerado estratégico, era permeado por um descompasso de projetos, o final do governo Néstor já indicava uma convergência nas posições dos países frente as crises regionais. A maior sintonia entre os países, no início do governo Cristina, colocava de lado a desconfiança, e dava início a um período de ativa participação do país no processo de consolidação das iniciativas levadas à cabo pelos governos anteriores. Durante seu mandato a Argentina exerceu um alto perfil regional e a orientação latino-americana do *kirchnerismo* ganhou ainda mais força. Seguindo a retórica de Néstor, Cristina também se refere à integração e cooperação regional como instrumento de transformação aos povos da região. Durante seu governo, consolidou, assim como Néstor, o subcontinente sul-americano como área prioritária de ação (GRANATO, ALLENDE, 2013).

Nesse sentido, a crescente convergência entre Brasil e Argentina, diferentemente do ocorrido na década de 90, resultou em um grau de representação comum aos países e possibilitou a criação e adaptação de instrumentos para promoção de uma ação coordenada e identitária. Na prática, os esforços do governo Lula e dos governos Néstor e Cristina produziram expoentes relevantes para a compreensão do regionalismo à época, como a revitalização do Mercosul, que cedeu espaço para novos temas que ultrapassassem o comercial e a liberalização econômica, e atingissem áreas sociais e políticas; a assinatura do Consenso de Buenos Aires, em 2003, por Brasil e Argentina, demonstrando o comprometimento dos países com um processo de integração e cooperação dotado de nuances político-sociais; o estabelecimento da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), em 2004; a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), em 2006; a criação do Parlamento do Mercosul (Parlasul), também em 2006; a posterior transformação da Casa em Unasul, em 2008; a criação do Conselho de Segurança Sul-Americano (CDS) em dezembro do mesmo ano; e a criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), em 2010.

Nos governos Dilma Rousseff, a América do Sul manteve-se no centro da política externa brasileira, na teoria. Na realidade, a política externa brasileira experimenta uma retração em sua ação com base em condições internas e externas previamente colocadas. As proximidades com os governos ideologicamente semelhantes foram mantidas, mas diferentemente dos governos Lula, a vontade política brasileira de mostrar-se líder no processo que visava fortalecer a região parece ter sido substituída por uma postura reativa e pouco propositiva. Ainda que em constatado declínio, em termos de ação, a PEB de Dilma para a região manteve-se delineada pelos desígnios de Lula e, em grande medida, em consonância com o Partido dos Trabalhadores.

A chegada de Temer ao poder acompanha o movimento de deslocamento da região de um espectro ideológico a outro, iniciado pela vitória de Macri na Argentina. A virada ideológica no subcontinente além de seguir tendências internacionais, atrela-se à fatores internos dos países da região. Na Argentina, de modo geral, o desgaste do *kirchnerismo* somado à fragmentação do Partido Justicialista e o fortalecimento da oposição no país, criaram o cenário que culminou no encerramento do ciclo progressista no país e ocasionou a ascensão de Mauricio Macri. No caso do Brasil, por sua vez, a crise política e econômica aprofundada no segundo mandato da presidenta Dilma e a deflagração de crimes de corrupção através da Operação Lava-Jato, não somente impediu a continuidade do segundo governo na presidente, como também serviu de alicerce para a eleição de um candidato do outro extremo ideológico.

Evidentemente, a ascensão da direita na região desencadeia uma nova concepção acerca dos pilares a regem o regionalismo sul-americano. Além disso, uma nova convergência ideológica, desta vez, à direita, pautaria o regionalismo em outras prioridades e objetivos. A constante identificada na “nova” retórica sul-americana, a partir daquele momento, era a noção de extirpar o “excesso ideológico” contido nas políticas externas, a política regional sendo o alvo mais claro deste processo caracterizado por desideologização. A alegação de uma suposta ideologização e partidarização das políticas externas brasileira e argentina facilita uma convergência à direita entre os países. De modo geral, Brasil e Argentina experimentam um redirecionamento na ideia de regionalismo vigente até então nos países, através do abandono do pensamento de um regionalismo alargado e político em vigor desde a assunção dos governos progressistas.

Corroborando com esse processo de deterioração o surgimento do Grupo de Lima, composto pelas lideranças de Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Paraguai, Peru, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, México e Canadá, em 2017, a fim de buscar uma solução para a crise desencadeada na Venezuela. Ainda que não caracterize uma organização regional, seu surgimento gera consequências ao regionalismo sul-americano, uma vez que sua criação é entendida como uma iniciativa em resposta a dificuldade de consenso no âmbito da OEA acerca da adoção de medidas concretas para a Venezuela. Segundo Sanahuja (2017), o Grupo de Lima enquanto espaço regional para diálogo e tomada de decisões sobre a situação venezuelana adiciona ao debate acadêmico acerca do desgaste do regionalismo pós-hegemônico.

Sob o propósito de desideologizar a PEA, o governo macrista modifica a estratégia de inserção internacional do país, deixando de lado valores vinculados à integração regional nos últimos anos e resgatando preceitos da década de 90. Semelhantemente aos governos que o precederam, Macri postula a região como eixo central da projeção internacional argentina, no entanto, modifica as premissas sob as quais o relacionamento do país com a região ocorreria, elegendo o Mercosul – remodelado – e a Aliança do Pacífico como suas ferramentas. O retorno de uma lógica comercial ao Mercosul, bem como o descrédito de instâncias como Unasul e Celac também eram características dessa nova postura regional.

Com relação a Venezuela, o rompimento do apoio, característico das gestões Kirchner, já fazia parte desde o processo eleitoral. A preocupação em relação a Venezuela ultrapassava o cumprimento dos princípios democráticos e de direitos humanos e recaía na possível instabilidade que a crise que assolava o território venezuelano poderia causar no Mercosul.

Nesse sentido, as pautas comerciais e a, conseqüente, recuperação econômica e reinserção argentina no mundo estariam ameaçadas (MELLO, 2018). Essas transformações não somente resgatam os princípios de um regionalismo calcado no comércio, como também recuperam nuances da época na qual a política externa argentina pautava-se pelo alinhamento automático praticado por Menem. Ainda assim, a liderança da Argentina no gerenciamento das negociações entre o Mercosul e a União Europeia não poderiam passar despercebidos. Ainda que permeado de críticas, a conclusão do acordo indica a sobrevivência de um regionalismo estrategicamente condicionado às áreas econômicas e comerciais. Ademais, aponta um não desaparecimento por completo, da vontade política argentina de protagonizar feitos na esfera regional.

No Brasil, o governo Temer dá início ao processo de desideologização e suas marcas e conseqüências são visíveis, principalmente, no campo das ideias ligadas à integração regional. De modo geral, como colocado previamente, a nova chancelaria brasileira resgata o regionalismo aberto como guia das diretrizes regionais da política externa, priorizando assim, as questões e instituições de viés comercial e econômico. Nesse sentido, o país já sinaliza uma confluência de ideias com a Argentina, colocando-a como parceira no processo de reorganização da política e economia de seus países e do Mercosul. No que pese, a ideia de América do Sul, construída durante anos e fortalecida nos governos Lula, foi relegada ao campo das ideias e tornou-se, até mesmo, ausente dos discursos oficiais do país. A região passava a ser entendida como um campo estratégico para os objetivos comerciais do país, a concepção do regionalismo brasileiro calcava-se no pragmatismo comercial.

Nesse ímpeto, a política regional de Temer e Macri é expressa na deterioração da participação brasileira e argentina nas principais instituições sul-americanas, em especial a Unasul, de onde ambos pedem a suspensão de sua participação; o privilégio concedido a um Mercosul comercial, em detrimento a um Mercosul político e social; a aquisição de uma postura crítica e, por vezes, agressiva, ao regime Venezuelano; e, por fim, a priorização da Aliança do Pacífico como parceiro comercial em contrapartida a uma integração alargada.

A chegada de Jair Bolsonaro acarreta alguns fenômenos para o regionalismo, mas não cabe atrelar as modificações ocorridas na região apenas ao seu governo. Segundo Sanahuja (2019), as mudanças que iniciaram a fragilização da coesão regional construída no começo do século no subcontinente tiveram origem em 2013. Na atuação brasileira, pode-se verificar alguns movimentos internos que caracterizaram o esmorecimento do papel da América do Sul na agenda da política externa brasileira e que, de modo geral, condicionam um enfraquecimento

do regionalismo sul-americano, uma vez a força do país na região: o primeiro deles diz respeito à perda de relevância da região ainda no governo Dilma, e que delineou-se com mais precisão a plataforma política assumida por Temer através do redirecionamento da posição brasileira no âmbito regional; ademais, a mudança proposta pelo governo Bolsonaro evidencia uma noção embasada mais na ruptura radical do que na mudança de direção em relação à América do Sul, como pilar de uma estrutura de redesenho da inserção internacional do país (JUNQUEIRA; NEVES; SOUZA, 2020).

Por conseguinte, a chegada de Bolsonaro a presidência sinaliza o aprofundamento desse movimento ao pautar a projeção internacional brasileira na rejeição às esferas do regionalismo pós-hegemônico que, por sua vez, culminou na perda do protagonismo brasileiro frente à região construído nos governos petistas. O abandono por completo da vontade política brasileira de assumir uma posição de liderança nos processos regionais pode ser visto nos eventos relevantes para a sobrevivência do regionalismo sul-americano no período, como o acordo Mercosul-União Europeia e a criação do Prosul. Subsiste, dessa forma, a lógica de uma integração baseada no comércio e liberalização do governo Temer, que admite o Mercosul como palco da atuação regional do país. Ainda assim, o novo governo brasileiro desvencilhou-se dos projetos concebidos pelas ações dos governos petistas, como o caso da Unasul, de onde o Brasil retirase em 2019, e adentra o Prosul.

De um modo geral, a busca por desligar-se da região não só representa uma ruptura com um movimento de quase 15 anos que se iniciou como forma de rejeição à Alca, mas também pressagia efeitos para o futuro da política externa brasileira e do regionalismo sul-americano, onde indica tendências de desintegração. A ruptura com a região, em busca de uma inserção alinhada à Washington, facilitou ainda à retomada de uma visão da região enquanto América Latina, isto é, contando com a presença mexicana, em detrimento do conceito de América do Sul construído desde a redemocratização brasileira. Ademais, a crise que atingiu o multilateralismo através da ascensão de nacionalismos ao redor do mundo, o *Brexit* e a adoção de concepções opostos aos processos de globalização propiciou um cenário ainda mais compatível com o enfraquecimento do regionalismo (VADELL; GIACCAGLIA, 2020).

Em suma, o que se observa é um movimento regional em construção, permeado de fraquezas e potenciais, e sujeito a transformações. O regionalismo sul-americano para o Brasil e Argentina, nesse sentido, conquistou seu espaço de prestígio na agenda de política exterior desses países, com considerável força, a partir da ascensão de Lula e Kirchner no início do

século, e continuou durante os mandatos Dilma e Cristina. Ademais, a concepção do fenômeno regional nesses governos correspondia ao alargamento do alcance regional no que diz respeito a temáticas. No entanto, fatores endógenos e exógenos – como será explicitado adiante – possuem influência sobre os rumos da região, e, assim, observa-se uma modificação na postura desses países, principalmente, a partir da ascensão dos governos de direita. Ainda que tenha seguido como pauta importante aos novos governos, observa-se a redução de sua alçada e sua redução a um meio para um fim. A Unasul conforma em sua trajetória todos esses altos e baixos do regionalismo sul-americano, e configura, assim, uma análise proveitosa e prática de como as ideologias partidárias possuem efeitos sobre o desenho da política externa dos países, e, por conseguinte, para a política regional.

2. Unasul: Criação, Implementação, Eficácia, Dificuldades e Esvaziamento

Ainda que só tenha adquirido forma institucional em 2008, o projeto regional que resultou na Unasul foi iniciado pelo Brasil a partir dos anos 2000 através das referidas Reuniões Presidenciais iniciadas no governo Fernando Henrique – o que justifica o período de análise selecionado pela presente pesquisa. Pela primeira vez, reuniam-se, sob égide da integração, os doze chefes de Estado da América do Sul para lidar com os desafios semelhantes e apurar os relacionamentos entre os países. Para além das questões regionais, pautadas no regionalismo aberto, os países levaram em consideração temas como a concertação política, a integração física, a democracia, a formação de um mecanismo de financiamento e investimento comum, a consolidação de um diálogo acerca da segurança.

A primeira Reunião dá o primeiro passo para a concertação de um diálogo cooperativo em termos de comércio, segurança, combate às drogas e cooperação em tecnologia e informação e concretiza a cooperação através da institucionalização da Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Enquanto na segunda, os presidentes reforçaram a importância da integração, do fortalecimento da IIRSA e declararam a necessidade de aproximação entre o Mercosul e a Comunidade Andina. Já sua terceira edição, em 2004 no Peru, consubstancia a integração regional ao criar a Comunidade Sul-Americana de Nações através da Declaração de Cusco, assinada pelos doze países do subcontinente sul-americano. A Reunião que culminou na Casa ressaltou a necessidade da constituição de um processo contínuo de desenvolvimento da cooperação regional, reforçando a necessidade do aprofundamento dos laços comerciais, voltados para o desenvolvimento das sociedades da região, uma vez o

compartilhamento de uma identidade e valores comuns (DECLARAÇÃO DE GUAYAQUIL, 2002; DECLARAÇÃO DE CUSCO, 2004).

A constituição da Casa é possibilitada por um cenário internacional e regional favoráveis. É notável a queda da ingerência estadunidense na região tendo em vista o fracasso das políticas econômicas vinculadas ao neoliberalismo, adotadas pelos governos sul-americanos. A eleição dos partidos de esquerda e a ascensão de movimentos sociais na região criam um contexto propício para o fortalecimento do regionalismo. Com efeito, os países sul-americanos determinam a criação de um espaço sul-americano que promovesse a integração dos âmbitos políticos, ambientais, socioeconômicos e de infraestrutura, através do regionalismo pós-hegemônico. Diferentemente de sua sucessora, a Casa foi criada como uma proposta de regionalismo quase gradual e em busca de evitar a institucionalização, bem como a sobreposição de esforços e gastos, convergindo esforços dos países através das instituições existentes, como Mercosul, Comunidade Andina e Aladi (DECLARAÇÃO DE CUSCO, 2004; BRICEÑO RUIZ, 2011).

As reuniões que sucederam a criação da Casa foram importantes para a proposição de uma maior agilidade nos mecanismos e processos que possibilitassem a integração através da organização, assim como reafirmar os princípios e objetivos da instância. Desse modo, propôs-se a Comissão Estratégica de Reflexão sobre o Processo de Integração Sul-Americano para analisar a situação e evolução dos processos de integração sul-americanos. Com efeito, as Reuniões de 2005 e 2006 buscavam reforçar, ainda, os retornos positivos e crescentes dos processos integrativos. A reunião de 2007, por sua vez, concentrou-se principalmente na discussão da integração energética regional.

O movimento regional alargado levado a cabo pelos países sul-americanos a partir da primeira década de 2000, ao colocar maior peso ao âmbito político e na estabilidade democrática da região, mostrou-se uma constante entre os Poderes Executivos das nações sul-americanas. Contudo a valorização da dimensão política, o âmbito comercial não seria descartado apesar de uma importância reduzida como condutor do processo integrativo (RAMANZINI JR; MARIANO, 2018).

Em uma reunião subsequente de seus membros, por sugestão da Venezuela, foi proposto a transmutação da Casa para Unasul, durante a Iª Cúpula Energética Sul-Americana dos Estados-membros da Casa, em 2007. As representações componentes, em busca de dar um passo adiante no processo regional concedem o apoio político à constituição da Unasul, visando

uma mudança para além do nome, como também no aumento de responsabilidades, direitos, obrigações e pretensões e alteração do status jurídico. A transição formalizou-se na IIIª Cúpula de Chefes de Estado sediada em Brasília, em 2008, através da assinatura de seu Tratado Constitutivo. De modo geral, a Unasul como continuidade mais institucionalizada da Casa apresenta-se como um mecanismo que possibilita a institucionalização do diálogo político regional a partir da ampliação da agenda regional.

A assinatura do Tratado Constitutivo da Unasul já denotava, em seu conteúdo, a proposta de integração que viria a ser projetada através da organização. Diferente das propostas regionais até então desenvolvidas, a Unasul coloca-se como um modelo inovador que aponta para um processo integrativo calcado em um desenvolvimento equilibrado. Ademais, determina uma proposta de integração constituído em aspectos mais amplos e que abrangia as características identitárias de cada um de seus membros. De modo geral, o processo de integração iniciado pela institucionalização da Unasul apresentava-se como uma via de eliminação das assimetrias regionais e exclusão social através do estabelecimento de políticas regionais criadas através do consenso e da participação societal. Esse último, constitui também uma inovação na fundação da nova organização, com vistas a construir um processo integrativo que envolvesse diversos atores no processo. A ideia por detrás dessa novidade é garantir legitimidade ao processo integrativo através da identificação de grupos de interesse por áreas temáticas entre as sociedades que tenham capacidade de exercer pressão sobre os governos nacionais e reverberem, assim, suas demandas no plano regional. Reforça-se a relevância da instituição como um instrumento de mediação entre o plano regional e o doméstico (UNASUL, 2008).

Além disso, a constituição da instituição propunha uma organização estruturada com diferentes atribuições e responsabilidades através de um conselho superior e instância máxima formado por chefes e chefas de Estado; um conselho de ministros e ministras de relações exteriores; um conselho de delegados e delegadas; e, por fim, uma secretaria geral responsável pelas rotinas administrativas. Outrossim, a organização conta com outras duas instâncias permanentes, o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) e o Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS). Ainda em termos estruturais, a assinatura do Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia, em 2010, assegura a capacidade de ação aos Estados-membros em caso de ruptura ou ameaça de ruptura à ordem democrática (UNASUL, 2010).

Além disso, uma gama de protocolos adicionais determinou as áreas temáticas de interesse e discussão para a convergência regional através de conselhos específicos para cada assunto. Esses fóruns foram gradativamente estabelecidos na estrutura da organização nas subsequentes reuniões entre os chefes e chefas dos Estados-membros. No total, foram criados doze⁴⁵ conselhos entre os anos de 2008 e 2012, os primeiros derivaram de tratativas previamente desenvolvidas no âmbito da IIRSA, enquanto os demais foram criados a partir das demandas dos Executivos em constituir mecanismos que contemplassem os interesses da sociedade, ao passo que atraísse estas ao debate regional.

No geral, a institucionalização da Unasul ocorre em um momento da história política sul-americana marcado pela convergência ideológica entre a maioria das lideranças governamentais. A nova proposta de integração propunha, nesse sentido, a superação das deficiências decisórias e de posicionamentos autônomos, bem como blindar o subcontinente sul-americano da ingerência de atores, organismos e Estados exógenos à região, para assim evitar choques e firmar acordos duradouros. Contudo, embora nascida de um cenário favorável aos governos de esquerda, a Unasul é um produto das vontades políticas de seus membros, o que, por sua vez, ocasiona a ação individual guiada pelos interesses nacionais. Para além disso, à época de sua criação nem todos os países sul-americanos eram governados por lideranças de esquerda, vide Chile, Colômbia e Peru.

Segundo Ramanzini Jr. (2016) a Unasul pode ser entendida como uma iniciativa sul-americana de integração que, a partir do aprofundamento da cooperação regional, busca fortalecer as autonomias nacionais. O fortalecimento regional, nesse sentido, decorreria do incentivo de espaços de articulação político-econômico, ao passo que preserva as capacidades domésticas de formulação política. Complementa essa definição o pensamento de Sanahuja (2010) ao afirmar que a Unasul busca estabelecer uma estrutura permanente de promoção do diálogo político, assim como a concertação política em variadas áreas.

Nesse sentido, o papel do Brasil e da Argentina no processo de criação, consolidação e esvaziamento da Unasul, no período de 2008 a 2019, será analisado e explorado nas seções

⁴⁵ Conselho Energético Sul-Americano; Conselho de Defesa Sul-Americano; Conselho de Saúde Sul-Americano; Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social; Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento; Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas; Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças; Conselho Eleitoral; Conselho Sul-Americano de Educação; Conselho Sul-Americano de Cultura; Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação; e, por fim, Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações Contra o Crime Organizado Transnacional.

subsequentes. Assim como, a conexão entre os preceitos ideológicos-partidários dos governos, suas respectivas linhas de política externa e política regional e suas posturas frente a Unasul.

2.1. Os governos de esquerda de Brasil e Argentina e o lugar da Unasul

Como apontado pelos delineamentos da política externa brasileira no governo Lula, assim como em sua percepção regional da América do Sul, a Unasul consubstancia um projeto embasado, em grande parte, pela visão brasileira acerca da região, isto é, a criação do organismo é indissociável da participação brasileira, e, assim, atrela-se à visão do país de constituir a região enquanto um instrumento garantidor de autonomia nacional e regional. A ação venezuelana também merece ser destacada no processo de constituição do organismo. O ativismo argentino, por sua vez, ganha espaço nas ações despendidas na organização, bem como no seu fortalecimento.

A chegada de Lula ao poder no Brasil em 2003, nesse sentido, suscita, juntamente com as demais lideranças de esquerda na região, o empurrão necessário para a superação de um regionalismo puramente pautado no comércio. A política externa brasileira, além de contar com a ativa presença do Presidente na região através da diplomacia presidencial, contava com a articulação do Ministro Celso Amorim, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães e o assessor Marco Aurélio Garcia. Sendo que os últimos dois apostavam na iniciativa de um processo político que gerasse ganhos econômicos, sociais e em matéria de autonomia. Como mencionado anteriormente, a política externa brasileira do governo Lula foi fortemente influenciada pelas posições assumidas por essas figuras políticas. No caso da Unasul, ganham destaque a posição de Guimarães acerca do papel que a relação Brasil e Argentina poderiam exercer para colocar a região em um sistema multipolar, além de conduzir a PEB em direção ao chamado Sul global. A postura de Garcia, nesse sentido, também corrobora para as relações com a região e a defesa dos foros de integração, como a Unasul.

Como argumenta Fiori (2011), o Brasil beneficia-se de uma situação marcada pela baixa competição entre as economias na América do Sul e pela inexistência de maiores disputas por uma possível hegemonia regional, para, gradativamente, colocar em prática sua estratégia de liderança. O Brasil à época, de fato, era dotado das capacidades para tornar-se uma potência regional. A notoriedade garantida pela política externa ativa e atenta de Lula reforçava essa possibilidade. A criação da Unasul, nesse contexto, enquadrava-se no processo de garantir o

protagonismo ao Brasil, bem como articular a ação brasileira para garantir os interesses da região e, também, seus interesses domésticos (BRAGANÇA, 2016).

Sob égide do fortalecimento da integração sul-americana, o Brasil sob Lula concretiza as aspirações do *petismo* e do *lulismo* através das medidas tomadas em relação ao Mercosul, da criação da Celac, mas principalmente na Unasul. O discurso inaugural de Lula ao Congresso mencionava a “construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social” (BRASIL, 2003). A construção da Unasul foi possibilitada pela estabilidade e união política, a prosperidade da região – se pensada para além da economia – também estava contemplada pelos objetivos da organização. Por fim, a defesa da democracia e a busca pela justiça social também eram elementos do novo arranjo sul-americano.

Embora consonante com a retórica lulista, o posicionamento brasileiro reforça a ambivalência do país para a região. Isso porque, em momentos, o país parecia aceitar os custos da liderança regional como um requisito para uma liderança internacional, ao passo que em outros atuava como um ator internacional único e, portanto, sem representar a organização e seus parceiros (SANAHUJA, 2012). Esse traço da estratégia brasileira corrobora a tese de que o Brasil é relutante quando se trata de sua autonomia, isto é, nenhum arranjo regional deve possuir capacidade de tolher sua autonomia de ação.

Ainda assim, a agenda da Unasul contém assuntos de valor para a diplomacia brasileira, como é o caso da questão energética. A incorporação da IIRSA ao COSIPLAN, segundo Zibechi (2012), responde à estratégia desenvolvimentista do país, uma vez o incentivo dado à Petrobrás e construtoras nacionais para a exploração dos mercados sul-americanos. No mesmo ímpeto, a criação do CDS também atende aos interesses brasileiros de colocar-se como mediador na região em busca de um assento no Conselho de Segurança da ONU, o que reforça, novamente, a utilização da região como um propulsor para o âmbito global (HIRST, 2011). No que pese a ambivalência da atuação brasileira, o Brasil agiu em conjunto com os outros membros em algumas ocasiões, cabe destacar a atuação enfática da organização durante as crises colombo-equatoriana e boliviana em 2008 e a insurreição policial contra o presidente equatoriano Rafael Correa em 2010.

De modo sintético, a Unasul configurou um expoente importante da política externa lulista. Primeiro porque consolidava a visão integracionista pretendida pelo governo, além de incluir em sua composição pautas valorizadas pelo Partido dos Trabalhadores, o que por si só

justifica o papel central em sua criação. Nesse sentido, a integração impressa pelo alto intergovernamentalismo na organização liga-se diretamente a ambivalência da ação brasileira na Unasul e, assim, à proteção da soberania e autonomia brasileira. Em segundo lugar, a criação da Unasul era um passo importante nas aspirações brasileiras na região e no sistema internacional, tendo em vista que os posicionamentos pragmáticos e mediadores brasileiros ecoavam pelo subcontinente e somados aos trabalhos da política externa de Lula garantiam visibilidade internacional ao país. Por fim, ainda que parte de uma estratégia maior, a Unasul foi habilmente utilizada na resolução dos conflitos regionais que eclodiram durante o governo de Lula, além de ser utilizada pelo governo para tratar de interesses nacionais que careciam do apoio regional, como infraestrutura e segurança.

Ainda que consolidada após seu mandato, alguns apontamentos são válidos entre o governo de Néstor Kirchner e a criação da Unasul. A política externa impressa pelo primeiro governo Kirchner dita o tom da política regional dos doze anos de *kirchnerismo* à frente da Argentina. Os precedentes à formação da Unasul, nesse sentido, denotam o caminho seguido pelo país até tornar-se um dos principais membros da organização. Embora os projetos regionais da Casa e da Unasul tenham sido encabeçados pelo Brasil, com o protagonismo venezuelano na última, a Argentina também aspirava recuperar seu lugar na região. Com efeito, a política regional ganhou uma renovada importância na agenda argentina com a ascensão do *kirchnerismo*, para tanto o país trabalhou ativamente em consonância com o Brasil de Lula e a Venezuela de Chávez, atuando, por vezes, como mediador entre as lideranças.

Conquanto partilhasse da concepção de um regionalismo alargado, a criação da Casa despertou sentimentos controversos na Argentina. Primeiro porque a criação de uma nova instituição dificultou o projeto em curso argentino de liderança regional ao obscurecer “o horizonte do Mercosul, ampliou os Estados membros e tornou as estruturas mais complexas” (tradução nossa, BERGEZ, 2019, p. 328). Além disso, o projeto “sulamericanizador” do Brasil e o protagonismo do país eram vistos com desconfiança pela Argentina kirchnerista. Nesse sentido, embora convergissem no pensamento acerca do regionalismo, os países passariam a experimentar dificuldade em confluir seus projetos para a região. Com efeito, o descompasso experimentado no início da década de 2000 é percebido na ausência de Kirchner na terceira Reunião Presidencial, quando da assinatura do Tratado Constitutivo da Casa, do qual a Argentina foi signatária. De modo geral, a resistência argentina deriva da desconfiança em relação a um possível projeto de liderança individual brasileiro, robustecendo, assim, a consolidação do Brasil enquanto hegemonia regional (RUSSELL; TOKATLIAN, 2004).

Superado o período de descompasso, a transição do governo Néstor para Cristina já sinalizava o apoio argentino ao projeto. Nesse sentido, a Argentina assinou o tratado da Unasul, aderindo a seu projeto e apostando em sua flexibilidade institucional como uma oportunidade de avançar o projeto regional do país. A flexibilidade era elemento importante para a ação argentina na Unasul, bem como o gradualismo e a simplicidade organizacional, para que não houvesse restrição excessiva a capacidade de ação da política externa argentina. Nessa perspectiva, o governo de Cristina Kirchner decidiu apoiar o fortalecimento do bloco, desenhando a partir da nova plataforma uma nova arquitetura à inserção argentina, levando em conta as premissas autonomistas, da soberania nacional, bem como a promoção das políticas sociais e direitos humanos (NOLTE; COMINI, 2016).

Após o desinteresse e o temor frente a criação da Casa, a Argentina desempenhou um papel importante no estabelecimento e fortalecimento da Unasul com Néstor Kirchner à frente da organização como Secretário Geral. A escolha do ex-Presidente caracterizava a tentativa de superar as desconfianças em relação ao processo de integração. Sob sua gestão foram mediados os conflitos entre Colômbia e Venezuela e a crise equatoriana, onde demonstrou significativa articulação política. Mesmo que por um curto período – tendo em vista seu falecimento, Néstor foi peça importante para que a Argentina assumisse um papel relevante dentro da Unasul. Ainda nesse sentido, a atuação de Néstor frente a Unasul reforçou o papel da região na política externa kirchnerista e assim a Argentina exerceu uma diplomacia de prestígio nos primeiros meses da nova organização regional (CEPIK; LENZ; PERGHER, 2012; LLENDERROZAS, 2015).

A posse de Néstor como secretário somado à criação dos conselhos de defesa e saúde colocava, definitivamente, a Argentina como membro ativo na agenda da Unasul. Desse modo, o governo Cristina agia em duas frentes para colocar sua estratégia de inserção regional e internacional em prática: assumir a liderança na formulação e execução de projetos no subcontinente, ao passo que avança simultaneamente nos eixos de articulação global. O bloco sul-americano foi central na clama argentina pelo respeito à soberania do país a despeito das Ilhas Malvinas, legitimado pelo apoio recebido do Brasil, da Venezuela, do Equador e da Bolívia. Por meio da Unasul, a Argentina de Cristina ganhou destaque e passou a agir de modo mais institucionalizado, expressado no comprometimento com a questão entre Equador e Colômbia, no papel ativo juntamente com o Brasil frente ao golpe de Estado em Honduras e na tentativa desestabilizadora no Equador. Ainda no âmbito institucional da Unasul, a Argentina demonstrou seu apoio ao presidente Evo Morales (BUSSO, 2015; COMINI; BERGEZ, 2017).

A eleição de Dilma no Brasil, semelhante ao processo argentino, imprime a noção de continuidade do governo anterior. Como colocado anteriormente, a política externa brasileira pautou-se na retórica e intencionalidade de manter os delineamentos do governo Lula. As orientações e posicionamentos de fato foram mantidas, nesse sentido a intenção de construção da liderança brasileira na região sul-americana permaneceu na agenda externa do país. O cenário doméstico, regional e internacional, no entanto, não eram os mesmos que permitiram a Lula uma PEB ativista e que rendesse visibilidade ao país. O primeiro mandato do governo Dilma evidencia essa continuidade nas linhas gerais da PEx brasileira, não passam despercebidos, no entanto, a modulação do tom, o retraimento da atividade propositiva e a diminuição do engajamento presidencial na PEB. A retórica oficial coloca a Unasul no centro da estratégia para o interesse nacional brasileiro, a prática desse discurso, por sua vez, não o desmente, porém, aponta para uma ação menos efetiva e discreta (BRASIL, 2014). No geral, reitera a importância da Unasul no plano discursivo, mas não incorpora nenhuma inovação ou proposição de ação nos temas interessantes ao Brasil. Segundo Tokatlian (2014), a retração da ação brasileira e o esvaziamento do projeto de liderança do país na organização, enfraquece o processo regional sul-americano.

Ainda que reativa e retraída, algumas ações no âmbito da Unasul tem o governo de Dilma – e Cristina – como corte temporal. No caso da integração em infraestrutura – tema de difícil efetivação de acordos – avança-se na definição da Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) por parte do COSIPLAN e a criação do Plano Estratégico 2012-2022. Outro fato remete aos avanços no Sistema de Informações do COSIPLAN que permite maior transparência nas informações. Por fim, a criação da Escola Sul-Americana de Defesa em 2015. Ainda que com ressalvas, o Brasil apoia a criação do Banco do Sul.

Fatores endógenos e exógenos tem peso na explicação da retração brasileira nos mais diversos âmbitos da política externa. No caso da Unasul alguns apontamentos podem ser feitos nesse sentido. Internamente, o Brasil vivia um cenário cada vez mais sensível, principalmente após a reeleição da presidente. O crescimento da oposição, somado ao descontentamento da população e os escândalos de corrupção detiveram a atenção do governo brasileiro quase que por inteira a partir de 2015. No geral, a Unasul sofria diretamente com as crises instauradas nos países da região – sendo que Brasil e Venezuela, ambos em crise, constituíam, juntamente com a Argentina, a tríade de ação da organização – por depender fortemente da ação governamental. Externamente, a modificação do contexto internacional afetou severamente o ensaio desenvolvimentista de reindustrialização calcado pelo PT. A queda do preço do petróleo,

também constitui um fator que ocasionou instabilidades à região como um todo e à própria Unasul. Soma-se a esse cenário, o surgimento da Aliança do Pacífico em 2012.

No Brasil, as críticas vindas da oposição apontavam para uma possível marginalização do Brasil em relação ao comércio internacional. A preferência concedida pelo governo Dilma aos acordos com o Brics configurava um dos principais argumentos nessa retórica. Como aponta Saraiva (2016), o surgimento da Aliança do Pacífico reforça esse discurso, tendo em vista que é criada sob os princípios de resgate do regionalismo aberto. Nesse sentido, a AP coloca-se como uma contraposição ao regionalismo pós-hegemônico consubstanciado na Unasul e, ademais desafia a estratégia brasileira na região. Nesse contexto, o governo Dilma, no plano discursivo, colocava o retorno do regionalismo aberto como insuficiente para lidar com os temas da integração regional (BRASIL, 2014). Ao passo que o novo bloco pressionava por uma modificação do posicionamento brasileiro e as pressões internas conduziram o Brasil a uma aproximação com a Aliança do Pacífico, ressignificando a aproximação com Chile, Colômbia, Equador, Peru e México nos termos comerciais.

Alguns pontos merecem atenção sobre referido declínio da atividade brasileira. A primeira delas refere-se ao peso do Brasil para essas instituições, a dizer, o protagonismo brasileiro parece essencial às instituições da região, uma vez que a redução do ativismo brasileiro – traduzido por alguns, como liderança – foi simultânea às dificuldades de andamento das instâncias regionais. Além disso, os contextos internos dos países sul-americanos pareciam ter suas próprias questões, no caso do Brasil, não é segredo que as condições internas do país, desencadeadas pelos contextos econômico, político e social, prejudicaram as capacidades de manobra do governo de Dilma tanto interna como externamente. Por fim, parece evidente que o regionalismo pós-hegemônico encontrou desafios em estabelecer-se por mais tempo como o paradigma do regionalismo sul-americano tendo em vista que os governos que o estabeleceram foram substituídos, assim como suas perspectivas de política externa. Para o Brasil, o *impeachment* da presidenta Dilma desencadeia uma série de transformações no ambiente interno e nas percepções de mundo do país. O processo iniciado pela vitória de Macri na Argentina e pela posse de Temer no Brasil em 2016 modificam as visões de mundo de Brasil e Argentina e, por consequência, suas políticas externas e regionais.

Nos seus primeiros anos, a Unasul, de fato, causou euforia por representar um arcabouço institucionalizado sul-americano. Embora, em termo de efetividade, poucos projetos realmente tenham sido frutíferos, suas primeiras conquistas políticas lhe garantiram importância e estima.

Porém, como coloca Bergez (2019), o passar dos anos evidenciou as assimetrias entre os países membros, assim como as crises domésticas obtiveram efeitos diretos na vontade política. Exemplo disso é a crise política, social e econômica que atingem o Brasil e a Venezuela, a partir de 2014, fazendo com que estes países – centrais a manutenção do bloco – direcionassem suas energias políticas às suas jurisdições internas. Ao mesmo tempo, iniciava-se uma discussão sobre a necessidade de flexibilização do Mercosul, o que, por sua vez, colaborava para a perda de força do regionalismo no qual a Unasul tinha se formado. A antes promissora e causadora de expectativas Unasul perdeu forças por não se mostrar suficientemente dotada institucionalmente para gerenciar obstáculos que se colocaram em seu caminho. Desse modo, o projeto perdeu significativa força e materialidade, reduzindo-se a ideias operacionalizadas por pequenas equipes. O novo cenário regional abalou as plataformas propulsoras, bem como a vontade política, do governo argentino e brasileiro de alcançarem uma posição de potência regional, tendo em vista que as instâncias que podiam lhe auxiliar em tal feito encontrava-se descredibilizadas.

2.2. Os governos de direita na Argentina e no Brasil e o lugar da Unasul

A política regional expressa por Macri é o mais claro exemplo do processo da virada ideológica na Argentina. De fato, a matriz regional manteve sua posição de prestígio na agenda da política externa macrista. No entanto, a lógica do pensamento regional passava a pautar-se no pragmatismo comercial e no regionalismo, assim como os valores e agendas da política externa argentina, pautar-se-iam em um pensamento “extirpado de ideologia”. Nesse ímpeto, a Unasul perdeu credibilidade e lugar dentro da agenda internacional do país. Desse modo, além de suas próprias debilidades como organização, a Unasul, extremamente dependente da ação e vontade política dos governos membros, tornava-se cada vez mais esvaziada.

A agenda sul-americana da Argentina tinha dois eixos centrais: a retomada do fluxo comercial com grandes centros e o isolamento venezuelano. No que concerne o primeiro, a diplomacia comercial utilizada pelo governo Macri fica clara no privilégio concedido ao Mercosul – e o acordo com a União Europeia – e a Aliança do Pacífico, em detrimento de duras críticas e posicionamentos em relação a Unasul. No que concerne a crise venezuelana, a postura argentina é consonante com a tese de que a instabilidade na Venezuela – assim como outros fatores – obtiveram efeitos na implosão da Unasul. Vale colocar que Nicolás Maduro assumiu a presidência *pro tempore* da Unasul entre 2016 e 2017. Segundo o ex-Presidente Macri, a Unasul “é o último erro em termos de prevalência de ideologias e preconceitos, em vez das

necessidades do povo e sobretudo por ainda não ter colocado um limite para o que hoje sofre o povo venezuelano” (tradução nossa, LYNCH, 2019).

A confluência entre a política externa argentina e brasileira, no período, enfatiza um redirecionamento pragmático da PEx dos países. Com efeito, o regionalismo manifestado pela Unasul perdia espaço frente a priorização de relacionamentos bilaterais. Na visão da diplomacia argentina, a Unasul havia se tornado um ambiente demasiadamente impregnado pela presença da Venezuela de Maduro e, ademais, questionava-se a real eficácia do organismo. Ainda assim, a Argentina assumiu a presidência *pro tempore* do bloco entre 2017 e 2018, mas viu seus projetos, majoritariamente no âmbito de infraestrutura, sofrerem forte resistência.

A política regional de Temer é bastante semelhante a política *macrista* e, assim, o isolamento venezuelano configurou o cerne das preocupações brasileiras naquele momento, bem como o privilégio concedido ao pragmatismo comercial na arena internacional. No âmbito da Unasul a política externa brasileira assumiu uma postura rígida em relação ao posicionamento crítico do secretário-geral, Ernesto Samper, ao *impeachment* da president Dilma. Segundo o posicionamento do ex-Secretário o processo contra a presidente Dilma representava uma ruptura e condicionava o Brasil à aplicação da Cláusula Democrática no âmbito da instituição sul-americana. As críticas não foram bem recebidas no Brasil, assim como a assinatura de Samper no manifesto em defesa da candidatura de Lula às eleições 2018. A posição da chancelaria brasileira veio em equidade de criticismo ao alegar que as opiniões de Samper eram incompatíveis com seu cargo e atribuições (GAZZOLA, 2018). O secretário Samper – agora ex-secretário – optou por deixar a organização em forma de protesto à deposição de Dilma Rousseff.

Em que pese as posturas brasileiras e argentina, a Unasul passava por dificuldades por si só. Desde a saída de Samper, a organização segue sem Secretário-geral e, portanto, sem comando efetivo. Além disso, o *déficit* orçamentário da instituição a deixa impossibilitada de manter seu quadro de funcionários e manter sua sede – que inclusive foi reclamada de volta pelo Equador devido a inatividade do bloco (JAEGGER, 2019).

O processo de esvaziamento oficial da Unasul tem início em 2018, quando Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru pedem a suspensão de sua participação no organismo, com vistas a pressionar a organização para a nomeação de um novo Secretário-Geral. Após a saída de Samper – da Colômbia – a secretaria seria da Argentina, no entanto a nomeação do embaixador José Bordón foi vetada por parte dos países orientados à esquerda, especialmente

a Venezuela. A partir de então, a Unasul partiu-se ao meio. Ademais, os países justificaram sua decisão com base no estado “de anarquia” no qual se encontrava a organização, bem como a alegação de desperdício de recursos financeiros e estruturais.

Com efeito, Tokatlian (2019) aponta alguns fatores para o declínio da Unasul: como o gradual desinteresse brasileiro iniciado no governo Dilma e aprofundado na gestão Temer; a atuação desacreditada de Samper frente a Secretaria; a ausência de uma nova Secretaria desde 2017; e, por fim, os desacordos para a nomeação de um novo Secretário. Adicionaria aqui a empreitada brasileira e argentina em isolar diplomaticamente a Venezuela, que, por sua vez, suscitou dificuldades no andamento do organismo.

As mudanças políticas ocorridas na América do Sul ocasionaram a desestabilização do organismo, principalmente através da emergência de um cunho ideológico conservador, assim com a retomada da agenda neoliberal e a adoção de uma agenda de política externa que caminha em contraposição a agenda multilateral desenvolvida nos últimos anos (CADONÁ; DE OLIVEIRA, 2017). As mudanças de cenários no Brasil e na Argentina revelaram uma perda do interesse previamente concedido à Unasul.

Comini (2017) sintetiza algumas das razões que apontam as razões pela busca dos governos brasileiros e argentino pelo desvinculamento da Unasul. Segundo o autor, alguns fatores podem ser apontados para compreender por que as alianças políticas se desfazem: o fim de ciclos políticos; problemas de coesão entre as partes; o baixo ou alto nível de institucionalidade; estereótipos construídos por lideranças ascendentes; o desaparecimento de ameaças; a ausência de resultados substantivos; e, por fim, a perda de credibilidade. No caso da Unasul, quase todos os fatores acima parecem ter relevância. O esgotamento dos governos progressistas na região, bem como a dificuldade de coesão entre os governos de esquerda restantes e as novas lideranças; o baixo nível de institucionalidade da organização; os estereótipos construídos pela direita acerca do cunho ideológico da organização; a inatividade do organismo e a conseqüente ausência de resultados; e, por fim, a perda de credibilidade frente às novas agendas de política externa desses novos governos.

O surgimento do Grupo de Lima, em 2017, como um espaço de concertação regional reflete a representação da conjuntura sul-americana à época, uma vez que o intuito do grupo era a discussão para solucionar a crise venezuelana. A criação desse “renovado” espaço de diálogo aprofunda o desgaste do regionalismo pós-hegemônico (SANAHUJA, 2017). O início do Grupo de Lima se dá em um contexto marcado pela desestabilização da Unasul, desde a

saída de Samper em 2017, e intensificado pelo pedido de suspensão voluntária de seis membros – incluindo Brasil e Argentina. O choque ideológico entre os governos membros da organização, assim como a troca de vetos cruzados, criou o cenário necessário para que a Unasul fosse partida em dois. Nesse sentido, parte dos membros optaram pela criação do novo grupo enquanto faziam pouco esforço para preservar a Unasul (JAEGER, 2019; SANAHUJA, 2019).

Ainda no governo Temer, a retórica sobre o Grupo de Lima restringia-se à associação deste e o reestabelecimento democrático na região com o apoio da OEA. A chegada de Bolsonaro ao poder, apesar de denotar continuidade, traz linhas mais duras de ação à política externa brasileira direcionada à região. A convergência de ações com a Argentina, no sentido da Unasul, se mantém. O perfil regional de Bolsonaro já indicava o tipo de relacionamento buscado por sua política externa, tendo em vista que o país priorizou seus semelhantes ideologicamente.

A partir do governo Bolsonaro, o Brasil passou a envolver-se mais no Grupo, tendo em vista que os atores ideológicos que incidem sobre a política externa brasileira partilham de um cunho anticomunista, antiglobalistas e de forte cunho religioso. Desse modo, o Grupo de Lima, sendo um expoente da direita e a consubstanciação inicial do isolamento da Venezuela, coincide com as aspirações dos grupos que orientam a PEB de Bolsonaro. Para a Argentina, o Grupo de Lima também surge como uma iniciativa que coincide com suas aspirações regionais e internacionais, nesse sentido, a Argentina coloca-se ativamente na dinâmica estabelecida pelo novo espaço de diálogo (BRASIL, 2018; CASARÕES, 2019).

Diante dessa conjuntura, em abril de 2019, Brasil e Argentina, juntam-se a Chile, Colômbia, Peru e Paraguai e denunciam o Tratado Constitutivo da Unasul, colocando, oficialmente, fim a sua participação no bloco. Segundo a chancelaria argentina a decisão de deixar o bloco foi tomada “em vista da crise que atinge este organismo, manifestada na acefalia da Secretária-geral por mais de dois anos, assim como pela desordem administrativa que prevaleceu na organização nos últimos anos” (ÉPOCA, 2019). Já do lado brasileiro, o presidente coloca o esvaziamento da Unasul como: “O ciclo da esquerda na região acabou, a resposta está diante de nós (...) os países estão mudando, porque não querem se tornar uma Venezuela.” (tradução nossa, LA TERCERA, 2019).

A ideia de extinção da Unasul, no entanto, vem desde março de 2019, onde, em uma reunião do Grupo de Lima, Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Guiana e

Peru, firmara a Declaração Presidencial para a Renovação e o Fortalecimento da Integração na América do Sul. Dessa declaração nascia a nova iniciativa regional: o Prosul – a ser considerado na seção seguinte – que colocava em prática o isolamento diplomático da Venezuela.

O fato é que os governos brasileiros, desde Temer até Bolsonaro, e o governo argentino, sob a gestão de Macri, colocaram em prática uma política externa e uma política regional que iam na contrapartida do regionalismo pautado pela Unasul. Além disso, a necessidade de desideologização, pregada ativamente por essas lideranças, ia de encontro com um contexto marcado pela desestabilização da organização e, então, corroborava com a necessidade de ruptura com os legados petista e kirchnerista.

As tabelas 1 e 2 a seguir, sintetizam, respectivamente, as linhas gerais da política externa dos governos brasileiros e argentinos, assim como a política desses governos para a região, e, por fim, os posicionamentos dos mesmos na Unasul.

Tabela 1 – Política Externa Brasileira e Unasul (2003 – 2019)

	Características da Política Externa	Política Externa para a América do Sul	Posicionamento na UNASUL
Governo Lula (2003 – 2010)	<ul style="list-style-type: none"> - Reforço dos princípios de autonomia e universalismo; - Forte relacionamento com o Itamaraty; - Participação ativa nos foros multilaterais; - Busca pela liderança regional; - Integração sul-americana; - Priorização de coalizões Sul-Sul; 	<ul style="list-style-type: none"> - América do Sul como área de referência da política externa brasileira; - Forte diplomacia presidencial no subcontinente; - Fácil articulação com a região pela emergência de governos de viés semelhante. 	<ul style="list-style-type: none"> - Criação da Unasul em 2008; - Organização tida como a protetora dos interesses sul-americanos no contexto internacional multipolar; - Utilização da organização como mediadora de crises regionais; - Instituição da Cláusula Democrática.
Governo Dilma Rousseff (2011 – 2016)	<ul style="list-style-type: none"> - Política externa sem distinções conceituais da imprensa no governo Lula; - Esvaziamento do papel do Itamaraty; - Perda de vontade política na busca por uma liderança regional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mantidas as afinidades com os governos progressistas sul-americanos; - Retração da atuação brasileira; - Priorização de negociações bilaterais; 	<ul style="list-style-type: none"> - Posicionamento inercial e reativo dentro da organização; - Engajamento brasileiro na missão na Venezuela; - Pouca ação brasileira na questão colombiana;
Governo Michel Temer (2016 – 2019)	<ul style="list-style-type: none"> - “Desideologização” da política externa; - Priorização do âmbito comercial sob o político; 	<ul style="list-style-type: none"> - Reforçamento do Mercosul; - Ruptura com a posição tradicional brasileira na região; - Isolamento diplomático da Venezuela; - Privilégio da OEA sob a Unasul. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tensões derivadas do questionamento quanto à legitimidade do processo de <i>impeachment</i>; - Submissão da suspensão da participação; - Desestabilização da Unasul.
Governo Jair Bolsonaro (2019)	<ul style="list-style-type: none"> - Revisionismo dos conceitos de multilateralismo e universalismo; - Intenção de revogar o perfil terceiro-mundista e anti-americanismo até então impresso na política externa; - Alinhamento com Washington. 	<ul style="list-style-type: none"> - Posição assertiva e problemática em relação à crise venezuelana; - Alinhamento e visitas presidências a países com lideranças e ideias similares ao governo; - Proposição de um novo bloco; 	<ul style="list-style-type: none"> - Organização como representação da ideologia dos governos que a criaram; - Denúncia do Tratado Constitutivo e formalização da saída;

Fonte: Adaptado de Simões (2019).

Tabela 2 – Política Externa Argentina e Unasul (2003-2019)

	Características da Política Externa	Política Externa para a América do Sul	Posicionamento na UNASUL
Governo Néstor Kirchner (2003 – 2007)	<ul style="list-style-type: none"> - PEA como mecanismo para salvar o país da crise; - Resgate do <i>peronismo</i>; - Busca por autonomia e recuperação do espaço de manobra argentino; - Preferência pela ação regional e integração; - Manutenção do relacionamento com os EUA. 	<ul style="list-style-type: none"> - América do Sul como espaço de ação privilegiado da PEA; - Importância concedida às instituições; - Política regional como forma de recuperar o lugar do país na região; - Vínculo com países ideologicamente semelhantes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Desconfiança em relação ao projeto e protagonismo brasileiro; - Ausência presidencial na criação da Casa.
Governo Cristina Kirchner (2007 – 2015)	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidação do modelo iniciado no governo Kirchner; - Agenda internacional comprometida em detrimento das crises internas; - Modificação das alianças de apoio ao governo; - Gerenciamento de crise nas relações com os EUA. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dimensão preferida da PEA; - Ativa participação nas resoluções de crise no subcontinente; - Privilégio concedido às instituições regionais para gerenciamento da crise econômica na região. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superação das desconfianças em relação ao projeto; - Néstor Kirchner como Secretário-Geral; - Presença ativa na organização; - Engajamento de alto perfil nas soluções de conflito; - Uso da instituição para angariar apoio em relação a questão das Malvinas.
Governo Maurício Macri (2015 – 2019)	<ul style="list-style-type: none"> - Retomada leitura liberal do sistema internacional; - Política externa concebida como política econômica e comercial; - “Desideologização” da PEA; - Priorização das relações com o mundo desenvolvido; - Afastamento dos governos de esquerda. 	<ul style="list-style-type: none"> - A região perde lugar para uma inserção mais globalista; - Rompimento do apoio à Venezuela e mudança no tom em relação ao vizinho; - Reconfiguração do Mercosul através de um viés comercialista; - Privilégio ao relacionamento com a Aliança do Pacífico; - Acordo Mercosul-União Europeia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Críticas ao teor da agenda da instituição; - Privilégio ao Mercosul comercial; - Vinculação da instituição à esquerda; - Requerimento da suspensão temporária em 2018; - Denúncia do Tratado Constitutivo e formalização da saída em 2019.

Fonte: Elaboração própria, 2021.

3. O futuro do regionalismo sul-americano

O cenário atual suscita questionamentos e observações importantes acerca do regionalismo sul-americano. As consequências das ações despendidas pelo governo brasileiro e pelo governo argentino, somadas ao desmantelamento do regionalismo pós-hegemônico e suas instituições e o retorno de nuances do regionalismo aberto ganham relevância em um cenário de incertezas sobre os rumos do processo regional da América do Sul. A dinâmica regional atual reflete a vulnerabilidade do processo regional frente uma reconfiguração política-ideológica dos países da região, isto é, as transformações na ordem interna dos países sul-americanos promovem modificações nas políticas externas dos países, o que, por consequência, delineiam os rumos do regionalismo. Isso mostra a deficiência do regionalismo sul-americano em ser dependente do intergovernamentalismo.

O processo que culminou no cenário atual do regionalismo é multicausal. O novo contexto iniciado nos anos 2000 resultou em regionalismo sul-americano fragmentado, com uma diversidade de projetos e rumos. A sul-americanização do regionalismo por si só já inicia uma fragmentação. A construção identitária iniciada a partir dos anos 2000, através da articulação e construção de instâncias regionais, contou com o protagonismo brasileiro durante o governo Lula e argentino com sob os governos Néstor e Cristina. Não obstante, apesar da semelhança de objetivos, os países sul-americanos, principalmente aqueles com capacidade de financiar e, assim, liderar iniciativas regionais, como o Brasil, agiram a partir de suas expectativas individuais frente a região.

Dessa forma, o que se criou foi um projeto da região através das ideias nacionais acerca dos processos regionais ao invés da criação de um projeto regional consonante e harmônico. O resultado deste processo foi, por um lado, a adaptação de projetos existentes às premissas do regionalismo pós-hegemônico, como no caso do Mercosul e da Comunidade Andina, e, por outro, a criação de novos organismos regionais sul-americanos, expressos no caso da Casa, e posterior Unasul, na Celac e na Alba. Conquanto aos blocos existentes e adaptados aos novos objetivos do regionalismo, em termos de efetividade, desafios limitadores impediram um desenvolvimento palpável. No caso do Mercosul, a estrutura institucional do bloco limitou a modificação de sua lógica de funcionamento, de modo que o processo decisório se manteve pautado no intergovernamentalismo, e, portanto, fortemente dependente dos Estados e de seus objetivos individuais.

A despeito da criação de novas instituições com o objetivo de fomentar o diálogo na região e consulta regional em uma agenda alargada, o passar dos anos demonstrou a fragilidade e baixa institucionalidade desses novos espaços. Embora a criação de diversas instituições crie uma falsa impressão positiva de algo facilitador do processo regional, a região e os blocos em si possuem limitações e, além disso, a sobreposição dessas instituições ocasionaram movimentos paralisantes, como é o caso da questão venezuelana. De modo geral, o enfraquecimento do regionalismo pós-hegemônico pode ser explicado pela: carência de institucionalidade; multiplicidade e sobreposição das organizações regionais; persistência de uma cultura intergovernamental; elevada vinculação as agências político-partidárias; e, por fim, dependência de potências externas (MARIANO; RIBEIRO, 2016; MALAMUD, 2013; JUNQUEIRA; MILANI, 2019; NOLTE, 2019; VEIGA; RIOS, 2007).

O baixo nível de institucionalidade desses processos deve-se ao fato de que os Estados sul-americanos, sempre se encontraram receosos com a perda de autonomia nacional ocasionada pelo fortalecimento das instituições. De modo geral, a multiplicidade de iniciativas regionais resultou em instituições rasas e fortemente intergovernamentais. Além disso, a multiplicidade de instituições ocasiona o que se conhece na literatura por *overlapping*, ou sobreposição, das instituições sul-americanas. Essa variedade de instituições não facilita o processo regional em si, na realidade ajudam a explicar justamente a baixa institucionalidade dessas instituições. Nolte (2018) observa que a criação desses diversos arranjos regionais com base no interesse individual ou mesmo contextos convergentes momentâneos resultou na redução significativa do comprometimento dos membros, o que também fortalece a baixa institucionalidade dos mecanismos regionais da América do Sul.

Como resultado, as instituições sul-americanas apresentaram ciclos marcados ora por avanços ora por recuos, sem um resultado satisfatório e eficaz ao final. Instituições como o Mercosul e a Unasul demonstram a grande dependência dessas instâncias nas agendas partidárias e governamentais. A origem da Unasul e a ampliação da integração mercosulina foram factíveis graças à compatibilidade governamental iniciada em Lula e Kirchner, no entanto, a proposição da integração e seu alargamento não implicam seu aprofundamento. Ainda que ampliado, o processo decisório integracionista seguiu nas mãos dos governos (JUNQUEIRA, 2019).

Além disso, outra limitação que enfraquece os processos regionais sul-americanos são as relações de dependência com os grandes centros econômicos. Apesar da clama por autonomia regional, grandes centros comerciais e econômicos como EUA, Europa e China

mantiveram suas posições como principais parceiros dos países sul-americanos. Soma-se a isso o avanço lento do comércio intrabloco (JUNQUEIRA, MILANI, 2019). Sem pormenorizar, o regionalismo pós-hegemônico conviveu com tendências que reforçaram suas relações de dependência, fossem elas com os Poderes Executivos dos países, fosse com polos econômicos desenvolvidos. Assim, as limitações do regionalismo sul-americano apontam para a necessidade de uma contínua vontade política para a manutenção e aprofundamento desse fenômeno da região.

O cenário atual vivido pelo fenômeno regional, no entanto, não se resume apenas às limitações estruturais do regionalismo, mas também resulta de uma soma conjuntural de fatores políticos e ideológicos. Fato é que, algumas organizações estabelecidas, a partir de 2000, correspondiam a um contexto político nacional, regional e internacional que divergem dos contextos atuais, o que acaba por criar mais dificuldades para o estabelecimento e efetividade das instâncias regionais.

O esvaziamento da Unasul possibilita algumas análises ao passo que levanta incertezas acerca do futuro. Embora tenha configurado um processo regional inovador, tendo em vista a amplitude de sua agenda, a Unasul não conseguiu sustentar-se por muito tempo. Muito disso deve-se ao forte vínculo político-partidário utilizado para sua consubstanciação e crise que atingiu o multilateralismo durante a década de 2010. Apesar disso, ainda que o regionalismo sul-americano seja, em certo nível, débil devido a sua baixa institucionalidade, a dependência dos governos membros e do comércio externo, a extinção do bloco responde, acima de tudo, à demanda de ruptura com o legado deixado pelos governos progressistas por parte das novas lideranças na região e a um fenômeno de crise do multilateralismo. A crise do sistema de crenças associado ao multilateralismo associa-se às tendências mundiais da anti-globalização e da ascensão de governos nacionalistas. A título de exemplo, pode-se citar Trump nos Estados Unidos e Bolsonaro no Brasil, ambos com discursos altamente patriotas e personalistas. Além disso, a saída o *Brexit* coloca em questionamento o exemplo mais bem sucedido de integração regional e fortalece a referida crise.

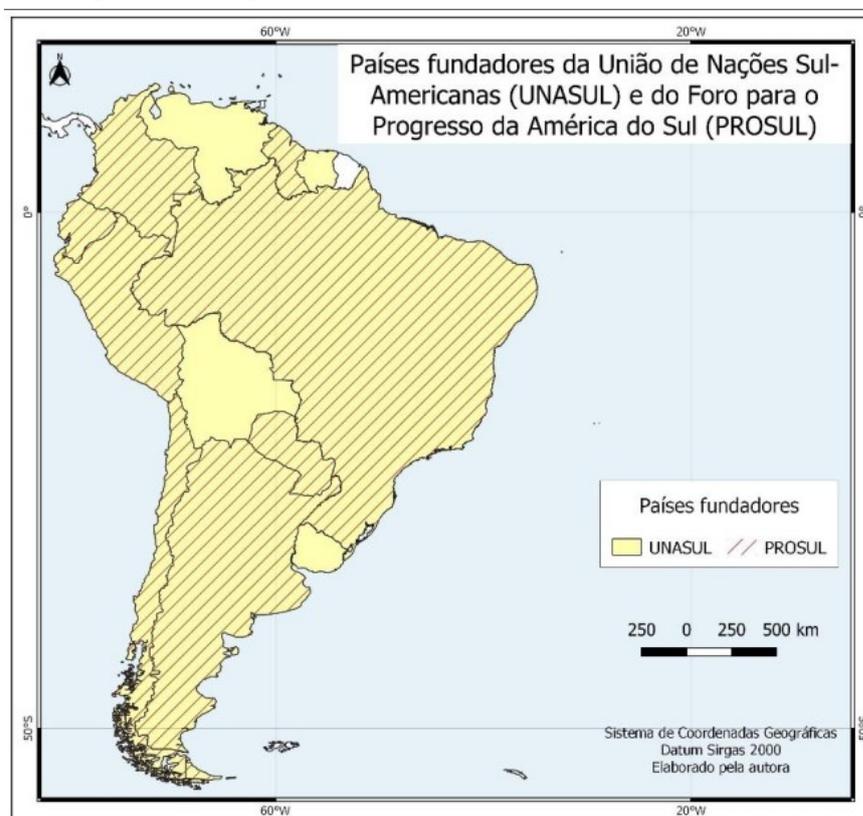
Como apontam Junqueira e Milani (2019), as características particulares do regionalismo sul-americano somadas à conjuntura experimentada no final da década de 2010, sugerem o que os autores denominam de regionalismo governamental. O estudo de Vadell e Giaccaglia (2020) apontam para um regionalismo *a la carte*, isto é, um regionalismo

caracterizado pela desaceleração do processo regional e opção pelo aprofundamento do bilateralismo na região.

A crise do multilateralismo, sem precedentes em outras ondas de regionalismo, adicionada às particularidades estruturais e conjunturais dos cenários nacionais, regionais e internacionais, denotam o enfraquecimento do regionalismo sul-americano. Com efeito, o esvaziamento da Unasul, a criação do Prosul, e a retomada, em alguns níveis, do regionalismo aberto apontam a adaptação e reestruturação do regionalismo aos governos e necessidades sul-americanas (NEVES; HONÓRIO, 2019).

Nesse mesmo cenário, a criação de um novo bloco, ainda mais flexível, também dependente dos governos e correspondente com as aspirações políticas e ideológicas vigentes no subcontinente, cria um ciclo vicioso. O fato do Foro para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul ser derivado da convergência à direita na região, reforça o argumento essencialmente baseado na ruptura, uma vez que a nova instituição não sugere a superação dos desafios estruturais vivenciados pelo regionalismo sul-americano. Essa convergência pode ser vista na Imagem 1, onde há a representação dos países que compunham a Unasul e posteriormente o Prosul.

Imagem 1 – Mapa dos Estados-membros da Unasul e do Prosul



Fonte: Cruz, 2020.

A retórica empregada pelas novas lideranças na região pauta-se em uma narrativa de mudança. Ao desvencilhar-se das práticas, valores e instituições associadas aos governos anteriores, os governos ideologicamente à direita buscam a ressignificação das ideias de avanço, bem como das estratégias de inserção internacional. O projeto de ruptura radical com o passado sinaliza um distanciamento com a tradicional resiliência das instâncias regionais através de adaptações e reformulações. A empreitada dos governos de direita contra a Unasul deixa claro o tom na estratégia reformista adotada, dessa vez, mais radicalizada.

O desmantelamento da Unasul e sua substituição pelo Prosul parecem, pelo menos a curto prazo, deixar uma incerteza quanto ao futuro do regionalismo sul-americano para os próximos anos. E apesar da relativa novidade do Forum, algumas considerações já parecem apropriadas para se traçar ao menos questionamentos que visem pensar o futuro do regionalismo. Se por um lado, para a criação da Unasul, aponta-se a convergência ideológica entre os governantes à época, por outro lado, o Prosul aparenta um forte vínculo partidário com as mudanças domésticas dos países sul-americanos iniciadas a partir de 2015, com Macri na Argentina.

Criado através da Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração da América do Sul (2019), algumas observações podem ser feitas em relação à capacidade, estrutura e alcance do Prosul, bem como verificar o peso da atividade brasileira e argentina no mesmo. Segundo a posição do Itamaraty acerca do novo organismo, pode-se destacar:

- (i) que este espaço deverá ser implementado gradualmente, ter estrutura flexível, leve, que não seja custosa, com regras de funcionamento claras e com mecanismo ágil de tomada de decisões;
- (ii) que este espaço abordará de maneira flexível e com caráter prioritário temas de integração em matéria de infraestrutura, energia, saúde, defesa, segurança e combate ao crime, prevenção de e resposta a desastres naturais;
- (iii) que os requisitos essenciais para participar deste espaço serão a plena vigência da democracia e das respectivas ordens constitucionais, o respeito ao princípio de separação dos poderes do estado, e a promoção, proteção, respeito e garantia dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, assim como a soberania e a integridade territorial dos estados, em respeito ao direito internacional (BRASIL, 2019).

Se comparado à Unasul, algumas continuidades podem ser apontadas. A *práxis* do intergovernamentalismo, por exemplo, segue sendo o *modus operandi* da fórmula regional adotada no Prosul, tendo em vista que o espaço surgiu através de uma declaração presidencial. No âmbito constitutivo, as temáticas alvo do novo órgão não se diferem significativamente de seu predecessor, uma vez que todos os assuntos citados em sua constituição já possuíam espaço

de debate na Unasul. O apelo à gradualidade de implementação, por sua vez, assim como a proposta de um órgão flexível responde às críticas a uma burocratização demasiada nas experiências passadas. Ainda se assemelha à Unasul na continuidade da implementação da cláusula democrática, isto é, a condição de país democrático como requisito para a participação. A questão aqui é diretamente vinculada ao isolamento diplomático da Venezuela de Maduro, mantendo-a assim fora do novo mecanismo de diálogo e concertação regional, se assim pode-se dizer.

As aparentes semelhanças, no entanto, são permeadas por descontinuidades significativas ao andamento do regionalismo sul-americano. Em primeiro lugar, o Prosul não aparenta grau de institucionalização e formalização jurídica, que apesar de débeis eram partes da Unasul. Na prática significa dizer que o foro, na realidade, é um espaço onde a tomada de decisão não implica na obrigatoriedade a partir dos compromissos assumidos. Em termos de estrutura e temáticas, de acordo com as Diretrizes para o Funcionamento do Foro para o Progresso de Integração da América do Sul (2019) percebe-se a semelhança com as discussões propostas no âmbito da Unasul. No entanto, os apontamentos são feitos de forma mais simplista. Se por um lado, a Unasul organizava-se a partir de uma estrutura pautada em conselhos temáticos regionais, por outro, o Prosul indica-se apenas a formação de grupos de trabalho. Se em termos de estrutura organizacional a Unasul já era criticada e considerada frágil, a estrutura organizacional do Prosul é praticamente nula (CRUZ, 2017; CRUZ, 2020).

Entendendo o pragmatismo comercial atrelado à dimensão regional dos novos governos, como no caso de Brasil e Argentina, é comum pensar a associação do Prosul ao regionalismo aberto. No entanto, essa associação não pode ser feita por completo, uma vez que apesar de subdesenvolvidas, outras agendas coexistem no bloco. Apesar disso, o receituário neoliberal no qual foi concebido limita o tratamento de outros assuntos e agendas que não a comercial, isto é, a ênfase com a qual outras questões são tratadas diferem significativamente do período anterior.

De modo geral, ainda que pouco se saiba, pode-se concluir que o Prosul não pretende configurar-se como uma nova organização regional, mas sim restringir as dinâmicas regionais pela afinidade ideológica. Segundo Frenkel (2019), seus membros carecem de pluralidade, uma vez que todos os seus países membros compartilham de uma lógica de aquiescência, isto é, aceitam a condição periférica e subordinada da região em relação ao sistema internacional e

comprometem-se com os interesses dos Estados Unidos. Esse resgate de um regionalismo, em certa medida, alinhado aos Estados Unidos evidencia-se no abandono das agendas autônomas.

Desse modo, o peso do Prosul ao regionalismo sul-americano, no cenário resultante da crise do multilateralismo somado aos ocorridos recentes na região, parece ínfimo. Baseado em uma proposta de ruptura radical e em um discurso “desideologizador”, o Prosul reduziu as propostas regionalistas desenvolvidas desde o início do século à uma iniciativa simplória, genérica e precária. A substituição da Unasul pelo Prosul não tinha por objetivo solucionar os obstáculos existentes na instituição que, de certa forma, impediam o fortalecimento do regionalismo sul-americano. Pelo contrário, a proposição de um novo órgão mais flexível e menos institucionalizado e estruturado afasta, ainda mais, a possibilidade de um regionalismo ampliado e robusto na região. A criação do Prosul reforça os princípios intergovernamentais e, ademais, a premissa de que se mudam os governos, mudam-se as instituições. Por mais que se proponha como um bloco livre de ideologias, o novo organismo é claramente uma representação dos anseios dos governos de direita eleitos na região a partir de 2015, o que desencadeia uma terceira razão. A eleição de Alberto Fernández na Argentina, no final de 2019, sinaliza o retorno da esquerda ao país e, nesse sentido, coloca em xeque essa dinâmica vinculada aos ideários da direita e, ainda mais, dificulta a previsibilidade do regionalismo sul-americano.

Além disso, outro fato merece atenção nesse processo. O movimento regional que culminou na criação da Unasul, em 2008, foi fortemente encabeçado por Brasil e Argentina, que, historicamente, eram colocados como um binômio sustentador do regionalismo sul-americano desde sua reaproximação no final da década de 80. A criação do Prosul, em 2019, evidencia a perda de importância e a falta de vontade política dos países em assumir uma posição central nestes processos, tendo em vista que o projeto foi encabeçado por Chile e Colômbia. Essa redução de ativismo pode estar associada aos novos objetivos externos delineados por estes países, bem como à falta de prestígio concedido ao regionalismo em suas agendas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças fazem parte do processo democrático, e a ideologia é parte integrante da política e de todo seu processo. As modificações ocorridas com a ascensão dos governos de esquerda no início do milênio desencadeiam modificações endógenas e exógenas na Argentina e no Brasil. Assim como, o desgaste dessas lideranças e a ascensão de governos detentores de ideologias díspares das anteriores suscita uma nova modificação para estes países.

A primavera sul-americana de fato obteve expoentes positivos para o bilateralismo e para o regionalismo. No que diz respeito ao relacionamento de Brasil e Argentina várias convergências puderam ser percebidas a partir das políticas externas dos dois países, o que não quer dizer que não houve dificuldades e desconfianças. Fato é que o relacionamento entre os países é historicamente tensionado, e apesar da passagem da década de 80 para 90 ser palco de um salto qualitativo nessa relação, não implica diretamente na inexistência de obstáculos. O relacionamento é facilitado em diversas áreas a partir da década de 90, e mais ainda a partir da ascensão de Lula e Kirchner, de partidos de esquerda.

A partir desse cenário convergente, os países encontram facilidade de diálogo na maioria das arenas políticas e sociais. Ainda que a convergência ideológica facilitasse o entendimento em algumas instâncias, não é suficiente para criar um relacionamento inteiramente harmonioso, uma vez que apesar das visões de mundo diferentes, os países possuem interesses e aspirações individuais que, por vezes, ocasionam choques.

Nesse contexto, o regionalismo, para esses países, passa de um descompasso inicial para uma convergência importante. O relacionamento dos países, desde sua dessecuritização nos anos 80, somado a seus processos de redemocratização, tornou-se central aos processos regionais iniciados a partir de 1990, como o Mercosul. Apesar disso, os países só de fato convergiram em uma política regional a partir da eleição de Kirchner. Desde o retorno à democracia, o Brasil modificou a rota de sua política externa para a América do Sul, apostando na região como uma possível propulsora de seus interesses nacionais, e ademais, para assumir uma posição de liderança e, conseqüentemente, elevar sua imagem internacional. A Argentina, por sua vez, sul-americanizou sua política exterior no governo Kirchner, uma vez que até então apostava em um alinhamento com os Estados Unidos, relegando a região a um lugar desprestigiado em sua agenda externa.

A eleição dos governos progressistas não somente aproximou os países da América do Sul, como também modificou a visão acerca do processo regional. O regionalismo até então pautado na abertura econômica e no âmbito comercial passou a ser visto como insuficiente para a solução dos problemas da região. Nesse sentido, ganha espaço uma concepção alargada de regionalismo, que não se utilizava apenas do comércio como ignitor da integração, mas também da política. A chegada do Partido dos Trabalhadores e do Partido Justicialista no Brasil e na Argentina, respectivamente, colocavam em prática políticas vinculados a uma visão terceiro-mundista e pautada no fortalecimento da região.

O processo culminado na Unasul, no entanto, não teve uma trajetória linear no que concerne a concordância entre os países. A Argentina enxergava com desconfiança o intuito brasileiro de propor as Reuniões Presidenciais iniciadas em 2000, uma vez que o país também procurava uma forma de recuperar seu espaço na região. Desse modo, Kirchner não fez parte da Reunião de onde resultou a formação da predecessora da Unasul, a Comunidade das Nações Sul-Americanas. No entanto, a passagem do governo Néstor para Cristina já exprimia maior concordância da Argentina com o processo regional encabeçado pelo Brasil. Em que pese o descompasso inicial, a confluência regional dos países pode ser vista fortemente no Mercosul, na criação da Unasul e da Celac.

A transformação da Casa em Unasul consubstanciava institucionalmente o regionalismo pós-hegemônico e possuía certo ineditismo, uma vez que a Unasul se colocava como um modelo inovador integracionista pautado no desenvolvimento equilibrado, além de abranger uma multiplicidade de temas para além do comércio e dos temas econômicos. O novo organismo também inova ao incorporar a participação social, bem como a instituição da Cláusula Democrática.

Para o Brasil de Lula, a Unasul condizia com a estratégia de garantir o protagonismo ao país – somado ao forte ativismo do presidente –, assim como configurava um espaço de articulação para os interesses brasileiros. Ainda assim, a presença brasileira na organização retoma discussões sobre a ambivalência do país frente o regionalismo, uma vez sua relutância em renunciar a sua autonomia e soberania, o que ocasiona ações individuais na arena internacional, ao passo que se aproveita do espaço regional quando este condiz com seus interesses domésticos. Para a Argentina de Cristina Kirchner, a Unasul fez parte de uma estratégia de intenso ativismo, tendo em vista que o primeiro Secretário-Geral da organização

foi Néstor Kirchner. Desse modo, através do ex-presidente o país ganhou destaque e passou a agir de modo mais institucionalizado, trabalhando ativamente para a consolidação da Unasul.

Embora o governo Dilma tenha trabalhado nos mesmos delineamentos de política externa que seu antecessor, o contexto interno e externo vividos por seus mandatos ocasionaram a retração do Brasil no âmbito internacional e regional. Retoricamente, a importância da organização foi reforçada. No plano prático, o Brasil adquiria um tom moderado e, por vezes, reativo, sendo pouco propositor e inovador no âmbito da Unasul. A inação brasileira somada à interrupção do mandato de Dilma e à crise venezuelana deram início da crise que conduziu ao esvaziamento da Unasul. Soma-se a essa conta o encerramento do ciclo kirchnerista na Argentina através da eleição de Macri.

A chegada de Macri inicia o ciclo da direita na região, que ganha mais um afiliado com o impeachment de Dilma e sua substituição por Temer. O desgaste dos movimentos petista e kirchnerista ocasionam o fortalecimento da oposição nos dois países e, na consequente, assunção da direita. Como esperado, a virada ideológica refletiu na política externa e, também, na regional. Ambos os países redirecionam suas políticas externas “desideologizadas” para a prática de um pragmatismo comercial no plano internacional e regional. A política externa dos países, de fato, proporcionava uma afluência pautada na posição ideológica de seus governos. Diferentemente da convergência percebida entre as presidências anteriores, no entanto, a interlocução dos países pautava-se, em grande medida, na desconstrução dos processos anteriormente criados pela esquerda. Desse modo, o Mercosul, em sua dimensão originária, foi priorizado enquanto a Unasul, foi deixada de lado. A região pautava-se, portanto, a partir da dimensão comercial, mas também através do isolamento diplomático da Venezuela.

A ascensão da direita ocasionava alguns problemas ao funcionamento da Unasul. A organização já se encontrava sem Secretário-Geral, desde a saída de Samper em apoio a Dilma, além disso o déficit orçamentário dificultava o gerenciamento da instituição. A coexistência de governos ideologicamente diferentes dentro da organização dificultou os processos decisórios e de consenso no âmbito institucional. Além disso, segundo a lógica impressa pelos governos Temer e Macri, a organização era a representação da esquerda e de seus valores. Sob a justificativa de inatividade e redução de gastos, Brasil e Argentina, juntamente a outros países, suspendem sua participação da organização em 2018.

A chegada de Bolsonaro continua os processos iniciados por Temer, porém com uma ideia de ruptura mais radical, uma vez que, a partir de então, o Brasil busca se alinha aos Estados

Unidos, conduzido a região a um lugar de desprestígio e abandono. Embora a região não possuísse mais os delineamentos alargados de antes, Macri ainda a posicionava como um âmbito imediato da ação argentina, aqui ganha destaque, por exemplo, seu peso para a conclusão do acordo entre Mercosul e União Europeia. Além disso, os posicionamentos brasileiros acerca de assuntos polêmicos, bem como declarações do presidente, não facilitavam uma convergência entre os países além da identificação com a direita. Nesse sentido, pode-se perceber que para que somente a convergência ideológica no plano retórico não obtém efeitos práticos e diretos sob o relacionamento dos países. No que pese o pragmatismo do relacionamento bilateral, os países de fato confluíram na saída oficial da Unasul e na composição do Prosul, uma vez que a retórica desideologizadora também compõe a agenda bolsonarista de política externa e gera ganhos políticos ao presidente.

O processo que resultou no esvaziamento da Unasul e no cenário atual do regionalismo sul-americano é multicausal, isto é, não se pode atrelar os processos desencadeados no âmbito da organização apenas à ascensão dos governos de direita, por exemplo. O regionalismo consolidado na Unasul mostrou-se frágil por razões próprias à estrutura da instituição, sendo o primeiro deles sua baixa institucionalidade decorrente da hesitação dos governos em perder autonomia de decisão frente um processo institucional mais forte. A partir desse primeiro motivo, outros três podem ser apontados. Primeiro, a criação de instituições com base no interesse individual ou contexto político ocasiona uma multiplicidade de instituições que, por sua vez, não apresentam grau de institucionalização suficiente para manterem-se em funcionamento por tempo prolongado. Além disso, a diversidade de iniciativas não fortalece o processo regional, pelo contrário faz com que haja uma sobreposição de instituições e dificulte, assim, a tomada de decisões e o alto comprometimento dos países.

Em segundo lugar, o regionalismo sul-americano mostra-se, historicamente, extremamente dependente das agendas partidárias dos governos sob os quais são construídas e, ainda, sua baixa institucionalização faz com que a prática do intergovernamentalismo seja o modo de condução dos diálogos, o que, por sua vez, implica na dificuldade de consenso, uma vez que os países agem por interesses individuais e não coletivos. Por fim, os países da região ainda mostram forte dependência dos grandes centros econômicos, o que conduz à sobreposição dos interesses regionais pelos individuais. No que pesem os fatores intrínsecos ao regionalismo sul-americano, o esvaziamento da Unasul corresponde também a uma demanda de ruptura com os legados dos governos passados e correspondem ainda ao fenômeno mundial atrelado à crise do multilateralismo.

O surgimento de uma iniciativa, nesse contexto, flexível e ainda menos institucionalizada e pautado na convergência de alguns países posicionados ideologicamente à direita não tem por objetivo a superação das fragilidades do regionalismo – se este fosse o caso, os governos poderiam ter optado por seguir na Unasul – na verdade, indica um ciclo vicioso de atrelar as instituições regionais aos momentos políticos vividos pela região. O caso aqui parece atrelado ao isolamento da Venezuela no subcontinente e ao resgate de nuances do regionalismo aberto. A substituição da Unasul pelo Prosul ainda indica a perda de vontade política de Brasil e Argentina em conquistarem espaço na região e exercer algum tipo de liderança.

Nesse momento, retoma-se o questionamento sobre o qual versa essa pesquisa: Em que medida, a eleição de governos semelhantes ideologicamente obteve reflexos no relacionamento bilateral entre Brasil e Argentina no que tange as instâncias regionais, mais precisamente a Unasul, no período de 2003 a 2019? Em um primeiro momento, atrelar o relacionamento bilateral entre Brasil e Argentina no período à convergência ideológica permite algumas constatações.

A semelhança entre os governos Lula, Néstor e Cristina, por exemplo, denota, por certo, uma facilidade de diálogo e posições entre os países em algumas instâncias e até mesmo resultam em uma nova ideia para o regionalismo, conformado na Unasul. Desse modo, no âmbito da Unasul, a convergência ideológica, dentre outros motivos, entre estes países possibilitou – não desde o início – a criação da instituição, bem como seu fortalecimento e utilização na mediação de crises regionais. O governo Dilma, por sua vez, ainda que mantivesse os delineamentos de Lula e, portanto, mantivesse seu alinhamento a esquerda, demonstra, justamente, que a convergência ideológica, ainda que tivesse peso, não é suficiente para manter a aproximação dos países e as ações consolidadas em conjunto. No âmbito da Unasul, o governo brasileiro foi pouco propositivo e inercial, enquanto para a Argentina, a instituição seguia como uma arena de ativismo. A reatividade assumida pela PEB somada à eleição de Macri e o *impeachment* de Dilma desencadeiam efeitos diretos sobre a Unasul.

A interlocução ideológica concebida entre os governos Macri e Temer, por sua vez, desencadeia uma aproximação entre os países, na medida que propõe o rompimento com o passado. Nesse sentido, as agendas de política externa se assemelham, bem como as ações empreendidas no âmbito regional e da Unasul. A eleição de Bolsonaro e a permanência do governo brasileiro alinhado à direita, não mostrou ser suficiente para que o governo mantivesse o nível de alinhamento, praticado por Temer, ao governo argentino, porém no âmbito da Unasul,

as ações despendidas ainda retomam a convergência ideológica. Desse modo, percebe-se que a afluência ideológica pode, de fato, denotar algum nível de entendimento nos âmbitos bilateral e regional, no entanto, fatores como vontade política, contexto doméstico e personalidade da liderança, parecem interferir significativamente, de modo positivo ou negativo, nessas esferas.

A resposta ao questionamento aqui proposto não é simples, mas a hipótese de que no período de 2003 a 2019, Brasil e Argentina experimentaram uma convergência partidária-ideológica através de seus Presidentes que afetou diretamente o âmbito regional, particularmente a Unasul, isto é, a ascensão simultânea de governos de esquerda (2003-2015) e direita (2015-2019) nos países, condicionou, em alguma medida, uma convergência nos posicionamentos e direcionamentos para a região, incluso a Unasul, pode ser entendida como verdadeira. A convergência ideológica configura um fator importante para se analisar o regionalismo e a Unasul no período, tendo em vista que seu nascimento e consolidação são, em grande medida, proporcionados pela eleição de governos à esquerda. E, apesar de suas deficiências estruturais, seu esvaziamento parte da tese de desideologização proposta pelos governos de direita a partir de 2015. Nesse sentido, a convergência ideológica-partidária entre os Presidentes, no âmbito da Unasul, ganha uma importância enquanto fator de análise, mas, por outro lado, não se mostra um fator suficiente para explicar, e até mesmo manter, o relacionamento bilateral entre os países em um nível alto e profícuo de interação.

REFERÊNCIAS

ABOY CARLÉS, G. Repensando el populismo. **International Congress of Latin American Studies Association**, Washington D.C., 2001.

ABRANCHES, S. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v.31, n.1, p. 5-34, 1988.

_____. O consenso impossível e o agravamento da crise no presidencialismo de coalizão. 2016. **Ecopolítica**. Disponível em <<http://www.ecopolitica.com.br/2016/04/18/o-consenso-impossivele-o-agravamento-da-crise-no-presidencialismo-de-coalizao/>> Acesso em: 29 jun. 2020.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Os Partidos Políticos nas Relações Internacionais do Brasil - 1930-90. **Contexto Internacional**. Vol. 14, n°2, 1992.

_____. A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**. n. 20, 2003.

_____. A Política Externa nas Campanhas Presidenciais, de 1989 a 2002, e a diplomacia do governo Lula. In: ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Relações internacionais e política externa do Brasil: história e sociologia da diplomacia brasileira**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

_____. A Diplomacia Regional Brasileira: visão histórica das últimas décadas. In: FLORENCIO, Sergio A.; DESIDERÁ NETO, Walter A.; RAMANZINI JR, Haroldo; SILVA FILHO, Edison B. (Orgs.) **Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008**. Brasília, 2018. p. 211-233.

AMORIM, Celso. **A Grande Estratégia do Brasil: Discursos, Artigos e Entrevistas da Gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)**. Brasília: FUNAG; São Paulo: Unesp, 2016.

ARAÚJO, Ernesto. “Mandato popular na política externa”. **Gazeta do Povo**, 2018. Disponível em: < <https://www.gazetadopovo.com.br/opiniaao/artigos/mandato-popular-na-politica-externa-dz03voyxuwbd3ds9rm0n696gh/>>. Acesso em: 29 jun. 2020.

_____. “Trump e o Ocidente”. **Cadernos de Política Exterior**, vol. 3, no. 6, 2017.

ARGENTINA. Presidente (1946 – 1955; 1973 – 1974: Juan Domingo Perón). **Discurso de Juan Domingo Perón a la Asamblea Legislativa el 1° de mayo de 1952 donde expone la tesis de la “tercera posición”**. Buenos Aires, 1 mai. 1952. 2 f. Disponível em: < https://cdn.educ.ar/repositorio/Download/file?file_id=d26ec8c3-3107-46e8-ad60-bd978641fba0>. Acesso em: 05 nov. 2020.

ARGENTINA. Constitución de la Nación Argentina (1994). Disponível em: <<http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/cuerpo1.php>> Acesso em: 03 nov. 2020.

ARGENTINA. Partidos Vigentes. 2020. Disponível em: <<https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/datos/partidosdatos.php>>. Acesso em: 03 nov. 2020.

ARGENTINA. Dirección general electoral. Elecciones nacionales 25 octubre 2015 – presidente y vice. 2015a. Disponível em:< [http://www.elecciones.gob.ar/admin/ckfinder/userfiles/files/P_V__DEFINITIVO%20x%20Distrito_GRALES_%202015\(2\).pdf](http://www.elecciones.gob.ar/admin/ckfinder/userfiles/files/P_V__DEFINITIVO%20x%20Distrito_GRALES_%202015(2).pdf)> Acesso: 31 mar. 2021.

ARGENTINA. Mensaje del Señor Presidente de la Nación a la Honorable Asamblea Legislativa y al Pueblo de la Nación. Argentina, 25 de maio de 2003.

ARGENTINA. Palabras del Presidente Mauricio Macri en la apertura de Sesiones Ordinarias del Congreso Nacional. 2016. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=8uV309Ug5AU>>. Acesso em: 29 mar. 2021.

Argentina anuncia saída da Unasul devido ao ‘alto conteúdo ideológico’ do bloco. **Época**, 13 abril 2019. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Mundo/noticia/2019/04/argentina-anuncia-saida-da-unasul-devido-ao-alto-conteudo-ideologico-do-bloco.html>> Acesso em: 20 junho 2021.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BADIE, B. **Le diplomate et l'intrus**. Paris: Fayard, 2008,

BARBOSA, R. Política Externa de dois governos. In: **CEMACRO/FGV**. São Paulo, 2011.

BARRIENTOS, Miguel. **Federalismo comparado entre Brasil e Argentina: O poder dos Governadores desde a redemocratização**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 212 p., 2009.

BBC. 1 ano de governo Bolsonaro: 6 momentos-chave que revelam guinada na política externa brasileira. 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-50760533>>. Acesso em: 07 jul. 2020.

BEDRITICHUK, Rodrigo Ribeiro. Da popularidade ao impeachment: Medidas provisórias, mudanças institucionais e a crise política no governo Dilma. 2016. 166f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

BERGEZ, Tompas G. La política exterior argentina hacia América Latina: ¿una potencia regional emergente? In: Serbin, A.; Pedrosa, C. S.; Pont, A. S. **Pensamiento Próprio**. América Latina y el Caribe en un mundo en transición: actores extrarregionales y estrategias latinoamericanas. V. 24, p. 303-350, 2019.

BOBBIO, Norberto. **Direita e Esquerda: razões e significados de uma distinção política**. São Paulo: Editora Unesp, 1995.

BOHOSLAVSKY, Ernesto; MORRESI, Sergio. El partido PRO y el triunfo de la nueva derecha en Argentina. **Amérique Latine Histoire et Mémoire**. Les Cahiers ALHIM. Les Cahiers ALHIM, n. 32, 2016.

BOURDIEU, Pierre. **Sociología y cultura**. México: Grijalbo, 1990.

BORGES, Rodolfo. WhatsApp, uma arma eleitoral sem lei. **El País**, São Paulo, 21 out. 2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/18/tecnologia/1539899403_489473.html>. Acesso em: 02 jul. 2020.

BRAGANÇA, D. A. “A UNASUL como estratégia de expansão da liderança brasileira”. **Revista OIKOS**, v. 15, n. 1, pp. 37-47, 2016.

BRANDÃO, C. A. Espaços estatais dos processos de neoliberalização e as recentes reestruturações regulatórias na Escala Nacional do Brasil. In: SUERTEGARAY, D. M. A.; PIRES, C. L. Z.; SILVA, C. A.; PAULA, C. Q. (Orgs.). **Geografia e Conjuntura Brasileira**, p. 35-59, 2017.

BRASIL. Como funciona a eleição de deputados federais e estaduais. 2018. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/10/01/como-funciona-a-eleicao-de-deputados-federais-e-estaduais>>. Acesso em: 01 nov. 2020.

BRASIL. Partidos políticos registrados no TSE. 2020. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 01 nov. 2020.

BRASIL. Ministro das Relações Exteriores. (2016-2017: José Serra) Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão de cargo. Brasília, 18 mai. 2016. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo--de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio--de-2016>.

BRASIL. Discurso do Presidente da República em exercício, Michel Temer, durante cerimônia de posse dos novos ministros de estado. 2016. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/14020-discurso-do-presidente-da-republica-em-exercicio-michel-temer-durante-cerimonia-de-posse-dos-novos-ministros-de-estado-brasilia-12-de-maio-de-2016>>. Acesso em: 01 jul. 2020.

BRASIL. Pronunciamento do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional. Brasília: Presidência da República, 1o jan. 2003. Disponível em: <<https://goo.gl/G2iCQ1>>. Acesso em: 15 junho 2021.

BRASIL. Discurso da presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião da Cerimônia de Abertura da XLVII Cúpula do Mercosul e Estados Associados – Paraná, 17 de dezembro de 2014. Brasília: MRE, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/b7fVa7>>. Acesso em: 15 junho 2021.

BRASIL. Mensagem ao Congresso Nacional, 2019: 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª legislatura. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2019/02/04/mensagem-presidencial>. Acesso em: 15 junho 2021.

BRASIL. Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração da América do Sul. 2019 a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20203-declaracao-presidencial-sobre-a-renovacao-e-o-fortalecimento-da-integracao-da-america-do-sul>, acesso em: 20 junho 2021.

BRICEÑO RUIZ, José. **La integración regional en América Latina y el Caribe: Procesos históricos y realidades comparadas**. Mérida: Centro Editorial Litorama, 2011.

BUSSO, Anabella. La presidencia de los Kirchner y los vínculos con Estados Unidos. Más ajustes que rupturas. In: **Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), La Política Exterior del gobierno de Kirchner**. Universidade Nacional de Rosario. p. 11-27, 2006.

_____. Política exterior y relaciones bilaterales con Estados Unidos durante el gobierno de Cristina: Tensiones entre los objetivos de la campaña electoral y el renacer de los condicionamientos internos. In: **La Política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato**, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, pp. 269-320, 2010.

_____. Los vaivenes de la política exterior argentina redemocratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos. **Estudios Internacionales**, Instituto de Estudios Internacionales, v. 46, n. 177, P. 9-33, 2014. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2014.30867>

_____. La Argentina kirchnerista ¿aislada o integrada? Reflexiones sobre la política exterior de la última década con especial referencia a los vínculos con Estados Unidos y América Latina. In: **¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo**, Editorial Debate, pp. 271-299, 2015.

_____. Mauricio Macri y el giro en la política exterior. Análisis y reflexiones. In: **Ponencia presentada en el XIII Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Análisis Político. La política en entredicho. Volatilidad global, desigualdades persistentes y gobernabilidad democrática**, Buenos Aires. 2017.

_____. Mirando el futuro a través de los hechos del presente: las relaciones de Argentina con Estados Unidos en el último año de gobierno de Cristina Kirchner. 2015.

CADONÁ, Marco André; DE OLIVEIRA, Carolina. O complexo regional de segurança da América do Sul: uma análise a partir do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL. **Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais (RBPI)**, v. 6, n. 12, p.269-298, 2017. <https://doi.org/10.22456/2238-6912.75251>

_____.; DE OLIVEIRA, Carolina. O complexo regional de segurança da América do Sul: uma análise a partir do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL. **Revista Brasileira de Estratégia e Relações**, p. 269, 2017.

CALVERT, P. **The Foreign Policy of New States**, Wheatsheaf Books, England, 1986.

CAMBIEMOS. Plataforma electoral. Poder Judicial de la Nación. 2015.

CANELO, Paula. Las identidades políticas en Argentina de los años noventa: continuidades e rupturas entre peronismo e menemismo. **Amnis. Journal of Studies of Contemporary Societies and Cultures Europe / America**, n. 5, 2005. <https://doi.org/10.4000/amnis.986>

CAREY, John M. e SHUGART, Matthew Soberg. Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas. **Electoral Studies**, vol. 14, n. 4, p. 417-439, 1995. [https://doi.org/10.1016/0261-3794\(94\)00035-2](https://doi.org/10.1016/0261-3794(94)00035-2)

CARLIN, John. A chanceler argentina Susana Malcorra: pragmática e sonhadora. **El País**, Londres, 15 mai. 2016. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/14/internacional/1463244838_230706.html>. Acesso em: 05 nov. 2020.

CARREIRÃO, Yan de S. O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 14, p. 255-295, 2014. <https://doi.org/10.1590/0103-335220141410>

CASARÕES, Guilherme. “Eleições, política externa e os desafios do novo governo brasileiro”, In: Serbin, A.; Pedrosa, C. S.; Pont, A. S. **Pensamiento Próprio. América Latina y el Caribe en un mundo en transición: actores extrarregionales y estrategias latinoamericanas**. V. 24, p. 231-274, 2019.

_____. Política externa sob Bolsonaro e Ernesto Araújo inaugura a diplomacia populista. **Folha de São Paulo**. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/04/politica-externa-sob-bolsonaro-e-ernesto-araujo-inaugura-a-diplomacia-populista.shtml>>. Acesso em: 08 jul. 2020.

CASON, Jeffrey; POWER, Timothy. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. **International Political Science Review**, vol. 30, n. 2, 2009. <https://doi.org/10.1177/0192512109102432>

CAVALLO, D. La inserción de la Argentina en el Primer Mundo. **La política exterior argentina y sus protagonistas**. Buenos Aires: GEL, 1995.

CEPIK, Marco; SILVA, Natasha Pergher. A política de integração regional da Argentina na Era Kirchner. **Conjuntura Austral**, v. 3, n. 9-10, p. 15-30, 2012. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.26047>

CERVO, Amado Luiz. A política do exterior da Argentina: 1945-2000. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.). **Argentina: visões brasileiras**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão, P. 11-88, 2000.

CERVO, Amado; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 133 – 151, 2014. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201400308>

CISNEROS, Andrés; PIÑERO IÑIGUEZ, Carlos. **Del ABC al MERCOSUR: la integración latinoamericana en la doctrina y praxis del peronismo**. Buenos Aires: Nuevohacer, 2002.

CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados**, v. 28, n. 1, p.113-131, 1985.

CLEMENTE, Aldana. De los 90 a los 2000: La evolución de la integración regional argentina a través de las interpretaciones de autonomía. In: Llairó, M & Palacio, P. (comps.) **El rol de América Latina en los inicios del Siglo XXI : ¿Integración o desarrollo? Análisis históricos, económicos y sociopolíticos**. Buenos Aires, 2017.

COLOMBO, Sandra; OCHOTECO, Maia. La estrategia de inserción internacional durante el gobierno de Eduardo Duhalde. In: **II Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional**. La Plata: CERPI, 2005.

COMINI, Nicolás; GONZÁLEZ BERGEZ, T. Las alianzas en América Latina. **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe**, p. 95-116, 2017.

_____. La ideología de la desideologización. **Le Monde Diplomatique. Edición Cono Sur**. 2017.

COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES. Declaração de Brasília, 30 de setembro de 2005. In: **Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos**. Brasília: FUNAG, 2005.

CONVERSE, Philip E. The nature of belief systems in mass public. In: APTER, David (ed.) **Ideology and discontent**. New York, Free Press, 1964.

CORIGLIANO, Francisco. Una política exterior flexible, blog Bastión Digital, Buenos Aires, 14 de julho de 2016. Disponível em: < <http://ar.bastiondigital.com/notas/unapolitica-exterior-flexible>>. Acesso em: 29 mar. 2021.

_____. Flexibilidad en un mundo incierto: Creencias, espacios y lineamientos de la política exterior del gobierno de Macri al promediar el mandato. **Revista de Ciencias Sociales**, v. 3, a. 5, p. 62-97, 2018. <https://doi.org/10.35305/prcs.v0i5.215>

CORTES, M. J.; CREUS, N. **Entre la necesidad y la desilusión: los dilemas de la política exterior argentina hacia Brasil (2005-2009)**. Rosario: Universidad Nacional de Rosario (UNR), oct. 2010. Tomo V, 488 p.

CRESPIGNY, Anthony de; CRONIN, Jeremy. **Ideologias Políticas**. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 2ª ed, 1999.

CRUZ, Dayana A. M. Oliveira; Os rumos da integração regional no subcontinente: da UNASUL ao PROSUL, o que mudou? *Revista de Geopolítica*, v. 11, n. 4, p. 111-122, out./dez. 2020.

_____. Geopolítica e integração regional: uma análise dos projetos de integração regional de transportes entre Brasil e Paraguai. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, FCT/UNESP, Presidente Prudente, p. 146. 2017.

DANESE, S. **Diplomacia Presidencial**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DE LUCA, Miguel; JONES, Mark P.; TULA, Maria Inés. Back Rooms or Ballot Box? Candidate Nomination in Argentina. **Comparative Political Studies**, v. 35, n. 4, p. 413-436, 2002. <https://doi.org/10.1177/0010414002035004002>

DE LA BALZE, Felipe. La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009). **Estudios internacionales**, v. 43, n. 166, p. 121-139, 2010. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2010.12677>

DE MELLO, Beatriz B. A política externa de Mauricio Macri: estudo de caso sobre o papel argentino na crise da Venezuela. **Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil**, v. 7, n. 1, 2018. <https://doi.org/10.12957/neiba.2018.38790>

Declaração de Guayaquil, sobre integração, segurança e infraestrutura para o desenvolvimento, 2002.

DESIDÉRIO, Mariana. 82% dos manifestantes de domingo votaram em Aécio Neves. **Exame**. 2015. <<https://exame.abril.com.br/brasil/82-dos-manifestantes-de-domingo-votaram-em-aecio/>>. Acesso em: 30 jun. 2020.

DI TELLA, Torcuato. La búsqueda de la fórmula política argentina. **Desarrollo Económico**, v. 11, n. 42/44, pp. 317-325, 1972. <https://doi.org/10.2307/3465985>

_____. **Ideas para una nueva etapa en la política argentina**. Buenos Aires: Ediciones Corregidor, 2008.

DI TELLA, Guido. Política exterior argentina: actualidad y perspectivas. En Jalabe, S. (ed.). **La política exterior argentina y sus protagonistas**. 1880- 1995. Buenos Aires: GEL, 1995.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.

DYNIEWICZ, L. “Estagnada, Indústria tem a menor fatia do PIB desde o final dos anos 40”. **O Estado de S. Paulo**. 2019. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,estagnada-industria-tem-a-menorfatia-do-pib-desde-o-final-dos-anos-40,70002783202>>. Acesso em: 30 jun. 2020.

D’ALESIO, Laura María. La “nueva derecha” y su política exterior. Los primeros tres años de gestión del gobierno de Mauricio Macri. **Perspectivas Revista de Ciencias Sociales**, a. 4, pp. 194-223, 2019. <https://doi.org/10.35305/prcs.v0i8.58>

ESCUDE, Carlos. **Realismo Periférico: fundamentos para nueva política exterior argentina**. Buenos Aires: Planeta, 1992.

_____. **Foreign Policy Theory in Menem's Argentina**. Gainesville: University Press of Florida, 1997.

_____. An Introduction to Peripheral Realism. In Neuman, Stephanie G. (ed.) **International Relations Theory and the Third World**. New York: St. Martin's Press, p. 55-75, 1998.

_____.; CISNEROS, A. **Historia de las Relaciones Exteriores de la República Argentina**, Parte IV, Tomo XV. Buenos Aires: GEL, 2000.

FELIÚ RIBEIRO, Pedro. Partidos políticos y política exterior en América Latina. **Revista mexicana de ciencias políticas y sociales**, v. 64, n. 235, p. 353-393, 2019. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2019.235.63207>

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio: o minidicionário da língua portuguesa**. 7 ed. Curitiba: Editora Positivo, 2008.

FIGARI, G. **Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina**. Buenos Aires: Biblos, 1993.

FIGUEIRA, Ariane Roder. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 2, p. 5-22, 2010. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000200001>

FIORI, José Luís. Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana. Texto para Discussão, 2011.

FRENKEL, Alejandro. “Muevan el mundo que me quiero subir”; política exterior e integración regional en el gobierno de Mauricio Macri. **Informe de coyuntura ORALC**, n. 2, 2016.

_____.; AZZI, Diego. Liberales y solos? La nueva política exterior de Argentina y Brasil. Paper presentado en el 6o Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais—**ABRI** Belo Horizonte, v. 25, 2017.

FOLHA DE SÃO PAULO. “Brasil sairá da ‘ONU comunista’ se eu for eleito, diz Bolsonaro”, 2018a. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/08/brasil-saira-da-onu-comunista-sefor-eleito-diz-bolsonaro.shtml>>. Acesso em: 02 jul. 2020.

FOX, Michael. Brazil Rolls Back Regional Integration, **NACLA Report on the Americas**, 49:3, 284-286, 2017. <https://doi.org/10.1080/10714839.2017.1373945>

FRENKEL, A. Los perdedores de siempre: Apuntes sobre el acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur. **Nueva Sociedad, Opinión**. 2019. Disponível em: <<https://nuso.org/articulo/ue-mercosur-europa-ganadores-perdedores-integracion/>>. Acesso em: 30 jun. 2020.

FUCCILLE, Alexandre; MARIANO, Marcelo Passini; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo; ALMEIDA, Rafael Augusto Ribeiro de. “O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011- 2014)”. **Colombia Internacional** (92), p. 43-72, 2017. <https://doi.org/10.7440/colombiaint92.2017.02>

_____. O Brasil e a América do Sul:(re) pensando a segurança e a defesa na região. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 1, n. 1, 2014. <https://doi.org/10.26792/rbed.v1n1.2014.49245>

FUENTES, Fernando. Jair Bolsonaro: "El ciclo de la izquierda en la región se agotó, la respuesta está frente a nosotros". **La Tercera**, 22 março 2019. Disponível em: <<https://www.latercera.com/mundo/noticia/jair-bolsonaro-ciclo-la-izquierda-la-region-se-agoto-la-respuesta-esta-frente/583109/>>. Acesso em: 16 junho 2021.

GAZETA DO POVO. “Bolsonaro teme o avanço chinês no Brasil. Ele está certo?”, 2018. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/eleicoes/2018/bolsonaro-teme-o-avanco-chines-no-brasil-ele-esta-certo-jhhllfsj7jaowe4tfsm3e83e>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

GAZZOLA, Ana Eliza T. A política externa de Temer sob as reflexões atuais acerca do regionalismo sul-americano. **Observatório Regionalismo**, 2018. Disponível em: <<http://observatorio.repri.org/artigos/a-politica-externa-de-temer-sob-as-reflexoes-atuaisacerca-do-regionalismo-sul-americano/>>. Acesso em: 30 jun. 2020.

GIMENES, Éder R. Partidarismo, mobilização cognitiva e participação política no Brasil. In: MARTELLI, C. C. G.; JARDIM, M. C.; GIMENES, É. R. **Participação política e democracia no Brasil contemporâneo**. Araraquara: Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho, 2017.

GRANATO, Leonardo; ALLENDE, Rafael Alvariza. A Política Externa dos Governos Kirchneristas (2003-2011): do modelo próprio ao MERCOSUL. **SÉCULO XXI: Revista de Relações Internacionais-ESPM-SUL**, v. 4, n. 2, p. 134-158, 2013.

GUIMARÃES, Samuel. **O Desafio brasileiro na Era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

HEYWOOD, Andrew; DE OLIVEIRA, Isabel de Assis Ribeiro. **Ideologias políticas, [v. 2]: do feminismo ao multiculturalismo**. Editora Ática, 2010.

HIRST, Monica. **Brazil’s renewed responsibilities in cooperation for development and international security**. Engagement on Development and Security: New Actors, New Debates. Nueva York: NYU-Center on International Cooperation, 2011.

HOBSBAWM, Eric J. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INGRAM, Helen M.; FIEDERLEIN, Suzanne L. Traversing boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy. **Western Political Quarterly**, v. 41, n. 4, p. 725-745, 1988. <https://doi.org/10.1177/106591298804100407>

JAEGER, Bruna Coelho. Crise e colapso da Unasul: o desmantelamento da integração sul-americana em tempos de ofensiva conservadora. **Conjuntura Austral**, v. 10, n. 49, p. 5-12, 2019. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.88358>

JONES, Mark P.; SAIEGH, Sebastian; SPILLER, Pablo T; TOMMASI, Mariano. Amateur Legistaltors, Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in Federal Systems. **American Journal of Political Science**, v. 46, n. 3, p. 656-669, 2002. <https://doi.org/10.2307/3088406>

JUNQUEIRA, Cairo G. B.; NEVES, Bárbara Carvalho; DE SOUZA, Lucas Eduardo Silveira. Regionalismo sul-americano nos anos 2020: o que esperar em meio às instabilidades políticas? **Revista Tempo do Mundo**, n. 23, p. 93-122, 2020.

_____. Entre interesses e identidades: o que querem e o que são? A atuação internacional dos governos subnacionais argentinos e brasileiros no Mercosul (1995-2018). Tese (Doutorado em Relações Internacionais)-Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), São Paulo, p. 380. 2019.

_____.; MILANI, Livia Peres. “Regionalismo governamental” sul-americano. **Mundo e Desenvolvimento**: Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais, v. 2, n. 3, p. 65-88, 2019.

LACLAU, Norberto. El verdadero problema es que no hay una oposición responsable. **Revista Debate**, v. 6, n. 264, p. 20-21, 2008.

LAFER, Celso. **A Identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo, Editora Perspectiva, 2001.

LAREDO, Iris M. Incidencia de los grupos de presión en la formulación y control de la política internacional. **Foro Internacional**, v. 6, nº 1, Colmex, México, 1965.

LEVITSKY, Steven. **La transformación del justicialismo**: del partido sindical al partido clientelista. 1983-1999. Buenos Aires: Siglo XXI, 2005.

LIMA, Maria Regina S. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, pp. 265-303, 2000.

_____.; MILANI, Carlos R. S. Privatização ou democratização da Política Externa Brasileira? 2014. **Carta Maior**. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Privatizacao-ou-democratizacao-da-Politica-Externa-Brasileira-/6/30632>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

LLENDEROZAS, Elsa. UNASUR: Desafios geopolíticos, econômicos y de política exterior. **Pensamiento propio**, v. 42, p. 195-214, 2015.

LOPES, Dawisson Belém. **Política externa e democracia no Brasil**: ensaio de interpretação histórica. Editora Unesp, 2013.

LOPES, Dawisson Belém. Titubeios e tergiversações: Epitáfio para a era Patriota. **Insight Inteligência**, Insight, São Paulo, n. 62, p. 72 – 81, 2013.

LOPES, M. S. "**Presidenta da República, mulher e cidadã**": uma análise da identidade de gênero nos discursos de Dilma Rousseff (2011-2013). III Jornada Internacional de Políticas Públicas UFMA. São Luís do Maranhão: [s.n.]. 2015.

LOWI, T. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, 32, p. 298-310, 1972. <https://doi.org/10.2307/974990>

LUCCA, Juan Bautista. Origem e transformação do enraizamento sindical do Partido Justicialista (Argentina) e do Partido dos Trabalhadores (Brasil). **Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília**, n. 5, p. 287-320, 2011. <https://doi.org/10.1590/S0103-33522011000100011>

LULA DA SILVA. Carta ao Povo Brasileiro. 2002. PT. Disponível em: <<https://pt.org.br/ha-16-anos-lula-lancava-a-carta-ao-povo-brasileiro/>>. Acesso em: 25 jun. 2020.

LYNCH, Guido Carelli. Mauricio Macri: “Unasur es el último error” donde “prevaleció la ideología y los prejuicios. **Clarín**. 22 março 2019. Disponível em: <https://www.clarin.com/politica/mauricio-macri-unasur-ultimo-error-prevalecio-ideologia-prejuicios_0_80rKmxSsw.html> Acesso em: 20 junho 2021.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear, 1980.

MACIEL, Ana Paula B.; ALARCON, Anderson. O.; GIMENES, Éder R. Partidos políticos e espectro ideológico: parlamentares, especialistas, esquerda e direita no Brasil. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, vol. 8, n. 3, 2017. <https://doi.org/10.5380/recp.v8i3.54834>

MACRI, Maurício. Acuerdo Histórico. Twitter: @mauriciomacri. 28 jun. 2019. Disponível em: <<https://twitter.com/mauriciomacri/status/1144665036889214977?s=20>>. Acesso em: 31 de março 2021.

MAINWARING, Scott. Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais – O Brasil numa perspectiva comparada. **Novos Estudos**, CEBRAP, n. 29, p. 34-58, 1991.

MALAMUD, Andrés. ¿Por qué retrocede la izquierda em América Latina? In: LEIRAS, Marcelo; MALAMUD, Andrés; STEFANONI, Pablo. ¿Por qué retroce la izquierda? Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Capital Intelectual, 47–80, 2016.

_____. Overlapping regionalismo, no integration: conceptual issues and the Latin American experiences. **EUI Working Paper**. San Domenico di Fiesole (FI), Italy: European University Institute, 2013.

MARCONETTO, Augustín. La política exterior del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007). Un análisis desde la Teoría de la Autonomía. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em Relações Internacionais) – Faculdade de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Rosário, 137 p., 2014.

MARIANO, Karina L. Pasquariello; RIBEIRO, Clarissa Correa Neto. Regionalismo na América Latina no século XXI. **Cultura e Direitos Humanos nas Relações Internacionais**, p. 23, 2016. <https://doi.org/10.36311/2016.978-85-7983-801-9.p23-40>

MELO, Marcus A. Crisis and Integrity in Brazil. **Journal of Democracy**, v. 27, n. 2, 2016. <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0019>

MESQUITA, Lucas Ribeiro. **Itamaraty, partidos políticos e política externa brasileira: Institucionalização de projetos partidários nos governos FHC e Lula**. 2011. 266f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Campinas, Campinas, 2013.

MIDDLEBROOK, Kevin J. **Introduction: Conservative Parties, Elite Representation, and Democracy in Latin America**. Conservative Parties, the Right and Democracy in Latin America, Baltimore: The John's Hopkins University Press, p. 1-52, 2000.

MIRANDA, Roberto A. **Política exterior argentina: idas y venidas entre 1999 y 2003**. Rosário: Ediciones PIA. 2003.

MÍGUEZ, María Cecilia. **Los partidos políticos y la política exterior argentina**. Ariel, 2013.

_____. De Macri a Fernández: dilemas de la Política Internacional Argentina. **Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales**, n. 13, p. 80-110, 2020.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n.1, p.11-41, 2013. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292013000100001>

MILANI, Livia P. A Cooperação regional desde uma perspectiva Argentina: mudanças de concepção e reações frente a projetos brasileiros. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 2, 2015.

MONTERO, Ana Soledad; VINCENT, Lucía. Del "peronismo impuro" al "kirchnerismo puro": la construcción de una nueva identidad política durante la presidencia de Néstor Kirchner en Argentina (2003-2007). **Postdata**, v.18, n.1, p. 123-157, 2013.

MOUFFE, Chantal. **Hay que latinoamericanizar Europa**, entrevista realizada por Javier Lorca, Buenos Aires, 21 de outubro de 2012. Disponível em: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-206036-2012-10-21.html>>. Acesso em: 20 de mar. 2021.

MOREIRA JR, Hermes. Política externa brasileira no início do século XXI: diversificação, realinhamento e dependência. **EntreLugar**, Dourados, v. 11, n. 21, 2020. <https://doi.org/10.30612/el.v11i21.12057>

NERY, Tiago. A política externa brasileira, as coalizões de poder e a UNASUL: ascensão e desconstrução da América do Sul como bloco geopolítico. **Mural Internacional**, V. 8, N. 2, p. 250 -256, 2017. <https://doi.org/10.12957/rmi.2017.35792>

_____. A influência das coalizões e dos partidos na política externa brasileira. **IESP nas Eleições**. 2018. Disponível em: <www.iespnaseleicoes.com.br/a-influencia-das-coalizes-e-dos-partidos-na-politica-externa-brasileira/>. Acesso em: 10 jun. 2020.

_____. UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sulamericano. **Caderno CrH**, Salvador, v. 29, n. SPE 03, p. 59-75, 2016. <https://doi.org/10.1590/S0103-49792016000400005>

NEVES, Bárbara Carvalho; HONÓRIO, Karen. Latin American regionalism under the new right. **E-International Relations**, v. 27, 2019.

NICOLAU, Jairo Marconi. O Sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 49, n.4, p. 689-720, 2006. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582006000400002>

_____.; SCHMITT, Rogério A. Sistema Eleitoral e Sistema Partidário. **Lua Nova**, Rio de Janeiro, v. 36, p. 129-147, 1995. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451995000200008>

NOLTE, Detlef; COMINI, Nicolás Matías. UNASUR: regional pluralism as a strategic outcome. **Contexto internacional**, v. 38, p. 545-565, 2016. <https://doi.org/10.1590/S0102-8529.2016380200002>

_____. Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, v. 28, n. 1, p. 131-156, 2019.

_____. Costs and benefits of overlapping regional organizations in Latin America: The case of the OAS and UNASUR. **Latin American Politics and Society**, v. 60, n. 1, p. 128-153, 2018. <https://doi.org/10.1017/lap.2017.8>

NOSEK, Brian A; GRAHAM, Gesse; HAWKINS, Carlee B. Implicit Political Cognition. In: B. Gawronski; B. K. Payne (Eds.), **Handbook of Implicit Social Cognition**. New York, NY: Guilford, p 548-564, 2010.

OLIVEIRA, Amâncio; ONUKI, Janina. Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil. **Revista Política Hoje**. Vol. 144 19, n. 1, 2010.

OLIVEIRA, Carlos A. **As ideologias políticas no Brasil e suas implicações no cotidiano político do eleitorado: uma análise empírico/teórica**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília. Brasília, p. 86. 2013.

OLIVEIRA, H. A. **O Conceito de Política Externa**. Política Externa Brasileira. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

OZLACK, O.; O'DONNELL, G. Estado y políticas estatales em América Latina: hacia una estrategia de investigación. **Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo**, v. 1, n. 1, 1982.

PAIKIN, Damián. La Argentina y el MERCOSUR en tiempos de crisis internacional: Las bases regionales del modelo kirchnerista. **Perspectivas**, São Paulo, v.42, p.139-158, 2012.

PALACIO, Priscila. La reformulación de la política exterior argentina en el gobierno de Macri: el difícil equilibrio entre los cambios globales y las crisis domésticas (2015–2018). **Anuario Latinoamericano–Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales**, v. 7, p. 193-212, 2019. <https://doi.org/10.17951/al.2019.7.193-212>

PALERMO, Vicente; BONVECCHI, Alejandro. En torno a los entornos: presidentes débiles y partidos parsimoniosos. **Revista Argentina de Ciencia Política**, n. 4, p. 103-112, 2000.

PEREIRA, Matheus. A vitória de Mauricio Macri e as relações internacionais sul-americanas: mudança de época? In Ayerbe, Luis Fernando (Org) **Análise de conjuntura em relações internacionais. Abordagens e processos**, pp. 131-161, São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016.

PEREGIL, Francisco. Grande partido opositor argentino se une à direita para as eleições. **El País**, Buenos Aires, 14 mar. 2015. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/03/15/internacional/1426427836_886088.html>. Acesso em: 05 nov. 2020.

PERROTTA, D.; VAZQUEZ, M. **El MERCOSUR de las políticas públicas regionales**. Las agendas en desarrollo social y educación. Montevideo: Centro de Formación para la Integración Regional, 2010.

PESQUISA LEGISLATIVA BRASILEIRA. Instituto para Ciências Sociais Quantitativas da Universidade de Harvard. 2013. Disponível em: <<https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=hdl:1902.1/14970>>. Acesso em 01 nov. 2020.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PINHEIRO, L. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 305-335, 2000.

PSL. O caminho da prosperidade: proposta de plano de governo, 2018. Disponível em:<https://flaviobolsonaro.com/PLANO_DE_GOVERNO_JAIR_BOLSONARO_2018.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2020.

POWER, Timothy J.; ZUCCO JR, Cesar. Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990-2005: a research communication. **Latin American Research Review**, p. 218-246, 2009. <https://doi.org/10.1353/lar.0.0072>

PRO. Mauricio en la Ciudad. Preguntas y Respuestas, Buenos Aires, PRO, 2011.

Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia. 2010.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, **International Organization**, v. 42, n° 3, p. 231-252, 1988.
<https://doi.org/10.1017/S0020818300027697>

PT. Programa de governo 1994, 1994. Disponível em: <www.pt.org.br>. Acesso em: 23 jun. 2020.

PT. Resoluções Políticas, XI Encontro Nacional de 1997, 1997. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/03-resolucoespoliticas.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2020.

PT. O Fim de um Ciclo, Encontro Nacional Extraordinário de 1998, 1998. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/01-ofimdeumciclo.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2020.

PT. Resoluções, XII Encontro Nacional de 2001, 2001. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/02-resolucoes-xii-encontro.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2020.

PT. Conjuntura, Tática e Política de Alianças. In: Resoluções, XIII Encontro Nacional de 2006, 2006. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/2006_XIII_Encontro-Nacional.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2020.

PT. Programa de Governo, XIV Encontro Nacional de 2014. 2014. Disponível em: <<https://pt.org.br/wp-content/uploads/2014/05/DIRETRIZES-PROGRAMA-DE-GOVERNO-DILMA-PRESIDENTE-20141.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2020.

PUIG, Juan Carlos. **América Latina. Políticas exteriores comparadas**. Buenos Aires. GEL, 1984.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Uma análise da política externa do governo Lula da Silva. **Revista Debates**, Porto Alegre, v.4, n.2, p. 60-80, 2010. <https://doi.org/10.22456/1982-5269.16561>

_____. Política externa e regionalismo em um ambiente internacional em transformação. **Mural Internacional**, v. 7, n. 2, p. 151-166, 2016.
<https://doi.org/10.12957/rmi.2016.27759>

_____.; MARIANO, Marcelo P. As relações com a América do Sul (2008-2015). In: FLORENCIO, Sergio A.; DESIDERÁ NETO, Walter A.; RAMANZINI JR, Haroldo; SILVA FILHO, Edison B. (Orgs.) **Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008**. Brasília, 2018. p. 211-233.

RAMOS, Hugo D.; VASCHETTO Mariano; CAPDEVILA, Constanza. Preferencias políticas e integración regional: análisis comparado del FPV (Argentina), PT (Brasil), FA (Uruguay) y APC (Paraguay). **Artigo apresentado nas XI Jornadas de Sociología, Buenos Aires**, 2015.

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

_____.; SPIGUEL, Claudio. **Estados Unidos y el peronismo: la política norteamericana en la Argentina, 1949-1955**. Grupo Editor Latinoamericano, 1994.

REZENDE, F.C. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: FGV, 2004.

RICUPERO, Rubens. **A Diplomacia na Construção do Brasil**. Versal Editores, São Paulo, 2017.

RODRIGUES, G. ¿El Trump del trópico? Política exterior de ultraderecha en Brasil. **Análisis Carolina** Madrid: Fundación Carolina, 2019. https://doi.org/10.33960/AC_06es.2019

ROJO, Raúl E. El Sistema Político Argentino. In: ROJO, Raúl E.; TAVARES, José Antônio G. (Orgs.). **Instituições Políticas Comparadas dos Países do Mercosul**. 1 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

ROSENAU, James. **Among the Domestic – Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World**, Cambridge, University Press, 1997.
<https://doi.org/10.1017/CBO9780511549472>

ROHTER, Larry. With new chief, Uruguay veers left, in a Latin pattern. *The New York Times*, v. 1, 2005.

RUSSELL, Roberto; HIRST, Mónica. Democracia y política exterior: los casos de Argentina y Brasil. **Estudios Internacionales**, p. 442-490, 1987.

_____. Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas” En: Russell, Roberto (comp.). **Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina**. Buenos Aires. GEL, 1990.

_____.; TOKATLIAN, G. De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. **Postdata**, n. 7, 2001.

_____.; TOKATLIAN, G. La política exterior del kirchnerismo, **In: ¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo**, Editorial Debate, pp. 235-269, 2015.

_____.; TOKATLIAN, Juan Gabriel. De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. **Perfiles latinoamericanos**, n. 21, p. 159-194, 2002.

_____.; TOKATLIAN, Juan Gabriel. A Crise na Argentina e as relações com o Brasil e os Estados Unidos: continuidade e mudança nas relações triangulares. **Contexto Internacional**, v. 26, n. 1, p. 107-148, 2004. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292004000100003>

SÁEZ, Manuel A. **Sistemas Políticos da América Latina**. v. I. Madri, Tecnos, 2003.

SANAHUJA, José A. Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos. **Anuario Ceipaz 2016-2017**. Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras, p. 41-77, 2017.

_____. La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa. **Anuario Ceipaz 2018-2019**. Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional, p. 107-126, 2019.

_____. **La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal**. Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur, Madrid: Fundación CIDOB, p. 87-136, 2010.

_____. Las cuatro crisis de la Unión Europea. In: Mesa, M. (Ed.) **Cambio de ciclo: crisis, resistencia y respuestas globales**: Anuario 2012-2013. Madrid: CEIPAZ; Fundación Cultura de Paz, p. 51-84, 2012.

SANCHEZ, Leandro E. **Condicionantes internos de la política exterior argentina. La participación del cuerpo decisorio legislativo en el diseño de la agenda internacional de la política exterior argentina (1999-2003)**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 255 p., 2013.

SANTORO, Maurício. A crise de 2001 e a política externa argentina. **Revista Estudos Políticos**, v. 8, n. 15, p. 81-93, 2017.

SANTOS, Thauan; LEITE, Ana Paula Moreira Rodriguez; SANDES, Cintiene. MERCOSUL e Protocolo(s) de Ushuaia: cláusula democrática para quem? **XVI Congresso Internacional do Fórum Universitário Mercosul (XVI FoMerco)**, UFBA, Salvador, 2017.

_____.; CAMPOS JÚNIOR, Carlos Henrique; LIMA, Paolla Vieira; FIGUEIREDO, Ana Clara de Mello. (Des)Ordem Democrática da (Des)Integração Regional: (des)constitucionalização do MERCOSUL em matéria de impeachment. **Revista Densidades**, v. 20, p. 13-40, 2016.

SALGADO, Vitória Totti; BRESSAN, Regiane Nitsch. O Acordo De Associação Mercosul-União Europeia E A Política Externa Brasileira. **Revista NEIBA: Cadernos Argentina Brasil**, Rio de Janeiro, v.9, 2020. <https://doi.org/10.12957/neiba.2020.50950>

SARAIVA, Miriam G. Continuidade e mudança na política externa brasileira. As especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. **Relações Internacionais** n.37, pp.63-78, 2013. <https://doi.org/10.1007/s12054-013-1100-4>

_____.; VELASCO JÚNIOR, Paulo A. A política externa brasileira e o “fim do ciclo” na América do Sul: Para onde Vamos? In: América Latina: de la bonanza a la crisis de la globalización. **Pensamento Próprio**, ano 21, p. 295-324, 2016.

_____. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: Perspectivas Futuras? **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 44, p. 25 – 35, 2014.

_____.; SILVA, Álvaro Vicente Costa. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 64, p. 117-137, 2019. <https://doi.org/10.23906/ri2019.64a08>

_____. The Brazil-European Union strategic partnership, from Lula to Dilma Rousseff: a shift of focus. **Revista brasileira de política internacional**, Brasília v. 60, n. 1, e009, 2017. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201600117>

_____. Estancamiento e crise da liderança do Brasil no entorno regional. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, Buenos Aires, v. 10, p. 295- 310, 2016.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: As questões clássicas**. vol. 2, São Paulo: Editora Ática, 1994.

SCHENONI, Luis L.; FERRANDI AZTIRIA, Alejo M. Actores domésticos y política exterior en Argentina y Brasil. **CONfines de relaciones internacionales y ciencia política**, v. 10, n. 19, p. 113-142, 2014.

SEGRILLO, Angelo. A Confusão Esquerda/Direita no Mundo Pós-Muro de Berlim: Uma Análise e uma Hipótese. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 47, nº 3: p. 615-632, 2004. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582004000300006>

SIDICARO, Ricardo. El partido peronista y los gobiernos kirchneristas. **Nueva Sociedad**, n. 234, p. 74, 2011.

SILVA, F. P. da. **Vitórias na crise: trajetórias das esquerdas latino-americanas contemporâneas**. Rio de Janeiro: Ponteio, 2011.

SILVA, Elani C. G. da; SPÉCIE, Priscila; VITALE, Denise. Um novo arranjo institucional para a política externa brasileira. **IPEA**, Brasília, 2010.

SILVA, Álvaro Vicente Costa. A política externa do governo Michel Temer (2016- 2018): mudanças para a legitimidade? Um teste da Teoria de Charles Hermann. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v.10, n.49, p.23-4, 2019. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.86954>

SILVA, Vera Lucia Correa da. O estilo K na política externa argentina e o governo de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011). **Meridiano 47**, v. 13, n. 129, p. 17-27, 2012. SIMONOFF, A. Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner. **CONfines de relaciones internacionales y ciencia política**, v. 5, n. 10, p. 71-86, 2009.

_____. La estructura decisoria en materia de política exterior de la primera administración de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011), **V Jornadas de Sociología de la UNLP**, Universidad Nacional de La Plata. pp. 1-20, 2012.

_____. Análisis estructural de la estrategia de inserción internacional del primer gobierno de Cristina Fernández (2007-2011). **Relaciones Internacionales**, 2013.

SIMÕES, Renata M. A modificação da postura brasileira na UNASUL: da criação à formalização da saída do bloco (2008-2019). **Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil**, v. 8, n. 1, 2019. <https://doi.org/10.12957/neiba.2019.45180>

SINGER, André. “**O lulismo não é um monopólio do PT**”. Entrevista concedida à Ricardo Galhardo para o portal Último Segundo. São Paulo, iG, 2012. Disponível em <<http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2012-09-30/andre-singer-o-lulismo-nao-e-unmonopolio-do-pt.html>>. Acesso em: 27 jun. 2020.

_____. **Raízes Sociais e Ideológicas do Lulismo**. São Paulo: Revista Novos estudos – CEBRAP, n.85, 2009.

SOARES, Samuel A.; MILANI, Livia P. Kirchnerismo e Lulismo na construção de uma identidade em Defesa e Segurança Internacional entre Argentina e Brasil. **Relaciones Internacionales**, v. 25, n. 50, p. 209-228, 2016. <https://doi.org/10.5937/socpreg1602209J>

SOUSA, Victor Teodoro de. **O internacional na visão do Partido dos Trabalhadores: trajetória, influências na política externa brasileira e na cooperação sul-americana em defesa**. 2018. 129f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais, UNESP/UNICAMP/PUC-SP, programa de pós-graduação em relações internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2018.

SOUZA, Hannah Guedes de. O ethos do Itamaraty: análise sobre a instituição e a socialização dos diplomatas. **Espirales**, v. 2, n. 3, 2018.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>

SPEKTOR, Mathias. Diplomacia da transição. **Folha de São Paulo**, 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor/2014/10/1540019-diplomaciadatransicao.shtml>>. Acesso em: 28 jun. 2020.

_____. Diplomacia da Ruptura. In: **Democracia em risco?: 22 ensaios sobre o Brasil hoje**. São Paulo: Companhia das Letras, 324-338. 2020.

_____. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, p. 25-44, 2010. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000100002>

STOPPINO, Mário. Ideologia. In: BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 5ª ed. – Brasília: Editora UnB, p. 585-597, 2004.

STUART, Ana María. Novas lideranças na América do Sul: o caso Kirchner. IN: AYERBE, L. F. (org) **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul**. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

SUJARCHUK, Federico Alex. Sistemas de creencias y política exterior argentina: Un análisis de las administraciones de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015). Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em Estudos Internacionais) –

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella. Buenos Aires, 73 p., 2016.

TAROUCO, Gabriela da Silva; MADEIRA, Rafael Machado. Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: Análise de um expert survey. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. e24-e39, 2015. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2015.1.18077>

THÉRIEN, Jean-Philippe; NOËL, Alain. Political Parties and Foreign Aid. **American Political Science Review** v. 94, n. 1, p. 151–62, 2000. <https://doi.org/10.2307/2586386>

TINI, María N. Las variables domésticas en la política exterior: Argentina y Paraguay. In: **VII Congreso Nacional de Ciencia Política: “Agendas Regionales en conflicto..** p. 15-18, 2005.

TOKATLIAN, Juan Gabriel; RUSSELL, Roberto. Macri: en busca de una nueva inserción internacional. **Anuario Internacional CIDOB**, p. 216-222, 2017.

_____.; RUSSELL, Roberto. Macri: en busca de una nueva inserción internacional. **Anuario Internacional CIDOB**, p. 216-222, 2017.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. Tratado Constitutivo da UNASUL, 23 de maio de 2008.

_____. Bye bye Unasur. 22 março 2019. Disponível em: <<https://www.pagina12.com.ar/182251-bye-byeunasur>> Acesso em: 16 junho 2021.

VADELL, Javier A.; GIACCAGLIA, Clarisa. El rol de Brasil en el regionalismo latinoamericano: la apuesta por una inserción internacional solitaria y unilateral. **Foro internacional**, v. 60, n. 3, p. 1041-1080, 2020. <https://doi.org/10.24201/fi.v60i3.2770>

VALOR ECONÔMICO. “Paulo Guedes diz que Mercosul não é prioridade de Bolsonaro”, 29 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/politica/5955237/paulo-guedes-diz-que-mercosul-nao-e-prioridade-de-bolsonaro>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

VARESI, Gastón Ángel. El gobierno de Eduardo Duhalde: hegemonía y acumulación en el inicio de la Argentina posconvertibilidad, 2002-2003, **Papeles de Trabajo**, 8 (14), pp. 168-191, 2014.

_____. El “conflicto del campo” de 2008 en Argentina: Hegemonía, acumulación y territorio. **Geograficando**, v.10, n. 2, 2014.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia. **O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas**. Cepal, 2007.

VOMMARO, Gabriel; MORRESI, Sergio D.; BELLOTTI, Alejandro. Mundo PRO. Anatomía de un partido fabricado para ganar. **Estudios Sociales**, v. 50, n.1, pp. 203 – 206, 2015. <https://doi.org/10.14409/es.v50i1.5953>

_____. De la construcción partidaria al gobierno: PRO-Cambiemos y los límites del “giro a la derecha” en Argentina. **Colombia Internacional**, n. 99, p. 91-120, 2019. <https://doi.org/10.7440/colombiaint99.2019.04>

WIESEHOMMEIER, N.; BENOIT, K. **Parties and Presidents in Latin America: Data from Expert Surveys in 18 Latin American Countries, 2006-2007.** University of Konstanz; Trinity College Dublin, 2007.

ZELICOVICH, J. El lugar del MERCOSUR en la política exterior argentina durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. **Relaciones Internacionales**, v. 20, n. 41, p. 179-195, 2011.

_____. El Acuerdo Mercosur-Unión Europea en su recta final. **Análisis Carolina.** Madrid: Fundación Carolina, 2019. Disponible em: <<https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/07/AC-13.pdf>>. Acceso em: 02 jul. 2020.

ZIBECHI, Raúl. **Brasil potência: entre a integração regional e um novo imperialismo.** Consequência, 2012.

ZUCCARINO, Maximiliano. La política exterior como política pública. Incidencia de las variables internas en la formulación de la política exterior a partir de un estudio de caso: la posición de la Argentina ante el conflicto por el Chaco Boreal entre Paraguay y Bolivia. **STUDIA POLITICÆ**, Córdoba, Número 44. 2018.

ANEXO A – SURVEY DE WIESEHOMEIER E BENOIT

Wiesehomeier e Benoit (2007) fizeram seus estudos através da aplicação de questionários *online*. Entre o final de 2006 e o início de 2007, os autores pediram que analistas políticos brasileiros classificassem os principais partidos dos países nas mais variadas escalas. Dentre elas inclui-se uma escala de vinte pontos, onde 1 (um) correspondia à extrema esquerda e 20 (vinte) a extrema direita. Os resultados dessa escala ideológicas foram contabilizados na tabela abaixo.

Tabela 1 - Classificação resultante do *survey* de Wiesehomeier e Benoit

Partido	Média	N	Desvio padrão
PSOL	2,95	22	3,18
PC do B	4,96	26	2,63
PT	6,37	27	2,60
PV	7,36	25	2,45
PSB	7,50	26	2,45
PDT	8,38	26	2,48
PPS	10,38	24	3,74
PMDB	11,50	26	2,18
PSDB	13,46	26	2,47
PTB	13,60	25	1,83
PL	14,75	24	2,71
PSC	15,62	13	3,45
PP	16,78	23	2,92
PFL	17,33	27	2,15

Fonte: Wiesehomeier e Benoit (2007).

ANEXO B – SURVEY DA ABCP (2010)

Em 2010, no encontro nacional da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), os participantes voltados para áreas temáticas de eleições e representação políticas e instituições foram convidados para responder um questionário classificatório dos partidos políticos brasileiros, escalando-os em sete pontos, onde 1 (um) representa a extrema esquerda e 7 (sete) representa a extrema direita. Dos 87 inscritos nessas áreas, 47 participantes responderam ao questionário. A elaboração do questionário foi inspirada na escala proposta por Singer (2002) em seu estudo acerca do eleitorado brasileiro. Chama atenção a quantidade de partidos desconhecidos pelos analistas participantes.

Tabela 2 - Classificação dos partidos contemporâneos na escala ideológica de 1 a 7

Partido	Média	Desvio padrão	Nº de respostas	Não sabe
PCO	1,1	0,40	42	05
PSTU	1,2	0,59	46	01
Psol	1,4	0,69	47	00
PCB	1,5	0,74	42	05
PC do B	2,3	1,15	47	00
PT	2,9	0,77	46	01
PSB	3,0	0,84	46	01
PDT	3,3	0,87	46	01
PV	3,5	0,69	47	00
PPS	4,0	0,96	43	04
PMDB	4,2	0,64	46	01
PMN	4,4	1,41	24	23
PHS	4,5	1,59	23	24
PSDB	4,6	0,68	47	00
PT do B	4,7	1,65	29	18
PTB	5,0	1,32	46	01
PTC	5,1	1,43	20	27
PTN	5,1	1,29	19	28
PRB	5,1	1,08	34	13
PSL	5,2	1,32	20	27
PSC	5,2	1,11	26	21
PRTB	5,3	1,39	22	25
PSDC	5,4	1,18	22	25
PR	5,4	0,89	38	09
PRP	5,4	0,81	16	31
PP	6,0	0,78	47	00
DEM	6,2	0,72	47	00

Fonte: Adaptado de Tarouco e Madeira (2015).

ANEXO C – SURVEY PLB (2013)

Na Pesquisa Legislativa Brasileira de 2013 havia uma seção específica acerca do auto-posicionamento dos parlamentares. A seção enunciava “Vamos supor que nesta reta o número 1 corresponda à esquerda, o número 5 ao centro, e o número 10 à direita. Como o(a) Sr.(a) está vendo, uma pessoa que fosse muito de esquerda estaria no número 1, uma muito de direita, no número 10. Onde é que o(a) Sr.(a) se colocaria?”. Com uma taxa de abstenção de quase 30% com relação à identificação ideológica, a Tabela 3 representa os resultados obtidos pela pesquisa.

Tabela 2 – Média do autoposicionamento ideológico dos parlamentares por partido político

Partido político	Média
PCdoB	1,43
PSOL	2,00
PT	2,62
PCB-PPS	3,00
PSB	3,43
PTB	4,00
PSDB	4,10
PDT	4,50
PL-PRONA-PR	4,50
PMDB	4,58
PMN	5,00
PRB	5,33
PDS-PPR-PDC-PPB-PP (2003)	6,00
PSC	6,00
PSD	6,00
PFL-DEM	6,40
Outros partidos	6,67
Total	4,38

Fonte: Pesquisa Legislativa Brasileira (2013).

**ANEXO D – POSIÇÕES DOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS
NO ESPECTRO IDEOLÓGICO SEGUNDO RESULTADOS DE
*SURVEYS***

À título de comparação, a tabela 4 traz o comparativo obtido entre a média dos três *surveys* aqui explanados.

Tabela 4 – Média dos *surveys* de especialistas e do auto-posicionamento ideológico dos parlamentares

Partido	Wiesehomeier e Benoit (2007)	ABCP (2010)	PLB (2013)
PSOL	2,95	1,40	2,00
PCdoB	4,96	2,30	1,43
PT	6,37	2,90	2,62
PSB	7,50	3,00	3,43
PDT	8,38	3,30	4,50
PCB-PPS	10,38	4,00	3,00
PMDB	11,50	4,20	4,58
PSDB	13,46	4,60	4,10
PTB	13,60	5,00	4,00
PSC	15,62	5,20	6,00
PP	16,78	6,00	6,00
DEM	17,33	6,20	6,40

Fonte: Elaboração a partir de Tarouco e Madeira (2015, p. 32) e Pesquisa Legislativa Brasileira (2013).