



# **PERCEPÇÕES ARGENTINAS SOBRE O BRASIL: AMBIVALENCIAS E EXPECTATIVAS**

Roberto Russell e Juan Gabriel Tokatlian

Working Paper nº 19, Julho de 2011



# Percepções argentinas sobre o Brasil: ambivalências e expectativas

**Roberto Russell  
Juan Gabriel Tokatlian**

## I. Introdução

Este trabalho explora as diferentes percepções das elites argentinas sobre as relações com o Brasil e sobre o papel de ambos os países na América Latina a partir da década de noventa, com ênfase especial na etapa que corresponde aos governos de Nestor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner. Quatro aspectos são levados especialmente em conta: a) a relevância atribuída ao vínculo com o Brasil pelos governos e as elites argentinas; b) a forma como esses atores percebem a ascensão e o papel do Brasil nos planos regional e global; c) as visões existentes sobre a crescente presença de empresas brasileiras na Argentina; e d) as percepções sobre o impacto que exercem na relação bilateral fatores hemisféricos ou regionais – por exemplo, a diminuição da presença dos Estados Unidos na América do Sul ou o protagonismo da Venezuela – e fatores globais, por exemplo, o processo de redistribuição do poder internacional e o crescimento da demanda de *commodities* por parte da China e de outros países da Ásia.

O trabalho conclui com uma visão prospectiva, neste caso a nossa, sobre o lugar que terá o Brasil nos próximos dez anos na política externa e as relações internacionais da Argentina. A dinâmica política interna é um fator inevitável em toda análise sobre cenários futuros da relação bilateral. É um território incerto, ainda que antecipemos o seguinte: um muito provável segundo mandato do governo de Cristina para os próximos quatro anos e o papel fundamental do Brasil nas relações internacionais da Argentina, independentemente de quem governe o país na segunda década do século XXI.

Falamos de “percepções” porque, naturalmente, não existe uma “percepção” das elites argentinas sobre o Brasil e sobre a relação bilateral. Além disso, diferentes visões podem encontrar-se no interior dos diversos grupos sociais que têm interesses particulares no vínculo com o país vizinho, como círculos empresariais ou a própria chancelaria. Até a crise de 2001, podem identificar-se, de modo geral, uma visão “dominante” e uma visão “secundária” do Brasil. Em nosso livro *El Lugar de Brasil en la Política Exterior Argentina*<sup>1</sup> (Russell e Tokatlian, 2003), analisamos ambas as visões em cada uma das etapas que correspondem aos três modelos de inserção internacional seguidos historicamente pela Argentina até 2001: I) o da “relação especial” com a Grã-Bretanha, que abrange fins do século XIX até a crise de 1930; II)

---

<sup>1</sup> Roberto Russell e Juan Gabriel Tokatlian, *El Lugar de Brasil en la Política Exterior Argentina*, Buenos Aires, Fundo de Cultura Econômica, 2003.

o paradigma “globalista”, que começa em meados dos anos de 1940 e chega até o fim da Guerra Fria; III) a estratégia de “aquietância pragmática”, iniciada no começo dos anos 1990 e que, com diferentes graduações, orientou a política externa do país até o fim antecipado do governo da Aliança em dezembro de 2001.<sup>2</sup>

*Quadro 1 – A “visão” do Brasil na política externa argentina*

Paradigma	Visão dominante	Visão secundária
Relação especial com a Grã-Bretanha	Irrelevância econômica, superioridade cultural/racial e rivalidade geopolítica	Comum acordo/cooperação/ sociedade/concertação
Paradigma globalista	Competição crescente; sentimento de inferioridade Argentina como sócio menor	Aliança político-econômica/ sociedade
Estratégia de “aquietância pragmática”	Aliança econômica e vínculo político subordinado à relação com os Estados Unidos; política externa brasileira anacrônica	Aliança estratégica/ sociedade/comunidade

Este esquema, que nos parece útil para compreender as percepções das elites argentinas sobre as relações com o Brasil ao longo do século XX, talvez já não seja adequado a partir da crise de 2001 por duas razões básicas. Primeiro, porque até o presente, o país não estabeleceu uma estratégia clara de inserção internacional. Efetivamente, a crise fechou o ciclo inaugurado nos anos 1990 e o que veio depois tem estado longe de oferecer um novo paradigma de política externa.

Segundo, porque a separação entre visões dominantes e secundárias perdeu o sentido que tinha no século passado. Existem claras diferenças entre as elites sobre o modo de relacionarem-se com o Brasil, mas existe ao mesmo tempo um alto consenso de que o país vizinho tem um papel fundamental nas relações exteriores da Argentina. As visões a favor de um vínculo mais estreito e prioritário com os Estados Unidos se diluíram ao mesmo tempo em que se fortalecem as vozes que percebem a Ásia como um lugar similar ao que teve a Grã-Bretanha para a Argentina durante a vigência do modelo da “relação especial”. As dificuldades do Mercosul são um fator que também joga a favor de quem promove políticas mais liberais e de abertura com o foco na Ásia. Porém, inclusive para esses setores, o vínculo com o Brasil é considerado de enorme importância. Com isso, e a diferença das etapas anteriores que mencionamos, não existem visões secundárias que se oponham ao crescente consenso sobre a importância do Brasil para Argentina.

Este ponto nos leva a realizar dois comentários finais para concluir nossa introdução. Em primeiro lugar, parece que estamos entrando num segundo longo ciclo de visões convergentes sobre o lugar do Brasil na política externa argentina que pode contrapor-se aos olhares também convergentes que caracterizaram a forma dominante de como foi percebido nosso vizinho pelas elites argentinas durante a maior parte do século

---

<sup>2</sup> A cada uma dessas etapas correspondem diferentes visões do Brasil, que se correlacionam com seis variáveis principais: os incentivos do sistema político internacional e da economia mundial, o papel dos Estados Unidos na relação com o “outro”, as mudanças na distribuição dos atributos de poder relativo da Argentina e do Brasil, as intenções do Brasil em matéria de política externa, a estratégia de desenvolvimento nacional promovida pelas diferentes forças sociais que exerceiram o poder na Argentina e a evolução de sua política e economia internas.

XX. As visões atuais situam o Brasil no lugar de um sócio estratégico, enquanto as do passado estiveram claramente marcadas pelo signo da rivalidade.

De fato, civis e militares, conservadores e liberais, empresários e trabalhadores, nacionalistas e internacionalistas, direitistas e esquerdistas, igualmente, embora com diferentes premissas e argumentos, percebiam o Brasil como um rival. As posições para fortalecer a cooperação bilateral para enfrentar com critérios comuns os temas internacionais e os problemas do subdesenvolvimento eram derrotadas pela política de poder que enfatizava a competição e a luta pela influência no espaço sul-americano.

No final dos anos 1950, percepções compartilhadas sobre a realidade regional e mundial possibilitaram uma aproximação inédita entre a Argentina e o Brasil que, no entanto, interrompeu-se pela situação política interna nos dois países. A partir da segunda metade dos anos 1960, a agenda de política externa argentina para a América do Sul foi dominada pela preocupação sobre a marcha ascendente do Brasil, que se refletia no aumento de sua influência política e econômica na sub-região. Um novo aspecto começou a adquirir peso na relação bilateral: a distribuição de poder a favor do Brasil – e o que era uma situação de assimetria converteu-se num traço característico da relação entre os dois países.

Sobre esta importante questão se coloca nosso segundo comentário. Por um lado, as primeiras percepções da assimetria com o Brasil como um problema para a Argentina se expressaram nos anos 1960, sempre na chave da rivalidade, a partir de dois aspectos: a geopolítica, que colocava ênfase no desequilíbrio de poder entre os países, com manifesta inveja pelos resultados do “milagre brasileiro”; e a teoria da dependência, que destacava o perigo do “subimperialismo brasileiro” na bacia do Prata, e o papel do Brasil, a partir de uma aliança privilegiada com Washington, de gendarme dos Estados Unidos na sub-região. Resgatamos essas duas percepções porque ainda restam vestígios de ambas, que ainda hoje aparecem sob outras formas.

Por outro lado, a questão da assimetria já era um tema instalado nas elites argentinas quando se inicia o processo de democratização em ambos os países. Esse momento, que possibilitou uma mudança qualitativa da relação bilateral – de rivais à sócios –, implicou do lado argentino no primeiro reconhecimento tácito da assimetria e da necessidade de examiná-la em todas as negociações com o Brasil, mas agora com um projeto estratégico definido em comum. Os objetivos principais desse projeto eram consolidar o processo democrático em ambos os países, a salvaguarda da soberania nacional, a promoção do desenvolvimento de modo complementar e reunião de massa crítica para ampliar a capacidade de negociação internacional.

Não casualmente, a agenda de cooperação e de integração teve a simetria como um de seus eixos ordenadores. Os outros três foram a gradualidade, a flexibilidade e o equilíbrio. As visões geopolíticas que alimentaram por décadas as rivalidades, as hipóteses de conflito e os jogos de equilíbrio de poder se converteram em peças de museu. Não obstante, o processo de aproximação bilateral se mostraria muito mais difícil do que se imaginava. A visão cooperativa, que passou a ser dominante na fase final do paradigma globalista, não resultou na construção de uma relação de amizade.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Usamos o termo “amizade” no sentido de Alexander Wendt. Ver Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, (capítulo 6).

## **II. Os anos 1990 e a crise de 2001**

O fim da Guerra Fria obrigou todos os países da América Latina, com exceção de Cuba, a reformular sua política externa e a procurar novas formas de entendimento com Washington. O governo de Carlos Saúl Menem chegou à Casa Rosada antecipadamente, em 8 de julho de 1989, após a renúncia de Alfonsín, motivada por graves problemas econômicos, entre os quais sobressaía a hiperinflação. O presidente e sua equipe viram a vitória do Ocidente frente ao bloco soviético como uma oportunidade e decidiram aproveitá-la ao máximo, pondo em prática uma política externa que situou o país, ao longo de toda a década, no lugar de aliado mais solícito dos Estados Unidos na América Latina.

Duas leituras do passado convertidas em lições inspiraram fortemente a mudança da política externa: a importância de se pegar na mão de um país poderoso que facilitara a inserção internacional do país; e a necessidade de não errar as alianças em momentos de profunda transformação de ordem política e econômica internacional. As imagens presentes eram as do papel da Grã-Bretanha na entrada bem-sucedida da Argentina para o mundo de fins do século XIX e a da neutralidade argentina durante a Segunda Guerra Mundial, sempre em contraste com a decidida participação do Brasil no conflito. Dois assuntos fundamentais que tinham marcado a fogo, segundo o governo de Menem, o sucesso inicial e o fracasso posterior do país.

Os Estados Unidos ocuparam inquestionável lugar de privilégio no paradigma da “*aquiescência pragmática*”. Depois de alguma hesitação, a Argentina sob o mandato de Menem decidiu ceder aos interesses estratégicos globais e regionais de Washington; a virada para o Ocidente foi vista e justificada como um retorno da Argentina à “normalidade”, uma ideia que implicava um duplo regresso ao passado com o olhar em “outra” Argentina e, também, em “outro” Brasil.

No primeiro caso, se alude à imagem da Argentina próspera de fins do século XIX e primeiras décadas do XX, e ao projeto nacional e internacional da geração que construiu aquele país e conseguiu inseri-lo com sucesso no mundo. No segundo caso, se fazia referência ao Brasil como modelo exemplar de política externa, ao país que optou pelo alinhamento com os Estados Unidos na Segunda Grande Guerra. Aquele Brasil era visto em termos laudatórios, enquanto que o Brasil dos anos 1990 era visto com preocupação. Seu relativo distanciamento dos Estados Unidos e a procura de maior poder e influência externa eram considerados como exemplos de políticas anacrônicas e revisionistas que deviam ser evitadas. A Argentina, que nunca viu com bons olhos a aproximação histórica do Brasil com Washington, procurava nos anos 1990 imitar aquele Brasil, o país “lúcido” que soube entender, se adaptar e aproveitar as grandes transformações da ordem mundial durante e imediatamente depois da Segunda Grande Guerra.

Sem dúvida, o Brasil tinha lugar destacado no modelo de política externa dos anos do *menemismo*, mas de menor importância que o dos Estados Unidos. Nunca se tratou de relações equivalentes por mais que o discurso oficial assim as apresentasse; a aliança com os Estados Unidos tinha um caráter político-estratégico, enquanto que o vínculo com o Brasil foi pensado como economicamente necessário, mas politicamente inconveniente (Moniz Bandeira, 1992: 168). Por isso, embora, no plano dos postulados, fosse dito que o governo de Menem tinha “estruturado de forma

cuidadosa... duas alianças (com o Brasil e com os Estados Unidos) complementares que se equilibravam mutuamente, impondo limites uma à outra”, no plano das propostas efetivas se indicava, com clareza, que “nossa política exterior não estará condicionada pelos desejos do Brasil (pois) se encontra alinhada aos Estados Unidos”.<sup>4</sup>

Este esquema colocou limites claros à relação com o país vizinho, e as diferenças de enfoques e objetivos entre Brasília e Buenos Aires ficaram à flor da pele. As posições enfrentadas sobre a ampliação dos membros do Conselho de Segurança da ONU foram o ponto mais alto de um processo que mostrou até o fim do *menemismo* crescentes discrepâncias entre os dois países sobre vários assuntos de política externa. Os problemas também se manifestaram no âmbito do Mercosul pelas diferenças comerciais e de visões sobre seu sentido estratégico; enquanto o Brasil acentuava a dimensão política do processo de integração, no quadro de sua ascensão como potência regional no espaço sul-americano, a Argentina colocava ênfase na potencialidade econômica do bloco.

A essas diferenças logo se agregou a sombra da ALCA, que se projetava a partir de Washington. O governo de Menem reagiu inicialmente com entusiasmo frente as propostas dos Estados Unidos de criar uma área de livre comércio hemisférico, vendo uma oportunidade para ancorar as reformas econômicas e baixar o risco-país. Domingo Cavallo, já como ministro da Economia, chegou inclusive a sugerir que, se a Argentina fosse convidada a participar da ALCA, iria aderir ao acordo, mesmo separada de seus sócios do Mercosul.

Porém, as expectativas argentinas se frustraram devido às dificuldades do presidente Clinton de enfrentar o Congresso dos Estados Unidos a fim de obter autorização para negociar acordos de livre comércio por meio do mecanismo da “via rápida”. Esta trava, somada aos benefícios econômicos que obteve a Argentina pelo seu acesso preferencial ao mercado do Brasil graças ao Mercosul, ajudou a forjar um forte acordo político interno à favor da integração com o país vizinho. Não obstante, e pelo temor de uma excessiva dependência do Brasil, o governo de Menem considerou mais conveniente a constituição de uma área hemisférica de livre comércio – em que o Mercosul e a ALCA deveriam ao mesmo tempo complementar-se e contrapor-se – que uma estratégia comercial limitada à América do Sul. Também insistiu no ingresso do Chile no Mercosul como uma forma de equilibrar de alguma maneira a assimetria com o Brasil.

A visão dominante do governo Menem sobre o lugar do Brasil para o país foi compartilhada por numerosos argentinos na primeira metade dos anos 1990. Um importante estudo feito em princípios dessa década sobre opinião pública e política externa argentina reconheceu que os argentinos experimentaram “uma mudança na maneira de pensar a respeito daqueles países com que gostariam de estreitar laços de união. As preferências do público em 1985 se orientavam claramente para os países da América Latina, seguidas pelo grupo de países desenvolvidos do Ocidente (Estados Unidos, Japão e Europa Ocidental). Em 1987, a situação se inverte e este grupo de países passa a ocupar o primeiro lugar nas preferências, seguido pela América Latina.

---

<sup>4</sup> Carlos Escudé, “Argentina y sus alianzas estratégicas”, in Francisco Rojas Aravena (comp.), *Argentina, Brasil, Chile: integración y seguridad*, Caracas: Nueva Sociedad, 1999, pp. 75, 86.

A partir desse momento e de forma progressiva, as opiniões a favor dos Estados Unidos, Japão e Europa Ocidental tornam-se cada vez mais favoráveis em detrimento de adesões para o conjunto dos países latino-americanos”.<sup>5</sup>

Assim, em 1992, 70% da população preferia estreitar vínculos prioritários com as nações do “Primeiro Mundo”, enquanto 15% inclinava-se para a América Latina. Dentro do bloco de países desenvolvidos, os Estados Unidos geravam um maior grau de adesão (45%).<sup>6</sup> Esta visão dominante coexistiu com uma visão secundária, que outorgava ao vínculo com o Brasil um valor político fundamental tanto para promover o desenvolvimento nacional como para limitar a submissão a Washington. Um amplo leque das elites argentinas que incluía, entre outros, setores importantes dos partidos tradicionais (peronismo e radicalismo) e diversos grupos de centro-esquerda defendiam esta posição do Brasil na política externa do país. O governo da Aliança (União Cívica Radical, FREPASO e outros partidos minoritários e moderados de centro-esquerda), que assumiu em 10 de dezembro de 1999, não mudou, salvo no estilo, os alinhamentos básicos da política externa seguida por Menem. No princípio, o governo presidido por Fernando de la Rúa pareceu inclinado a olhar mais para o Brasil e relançar o Mercosul, que definiu como uma “prioridade estratégica”. A percepção predominante era de que os vínculos com o país vizinho resultavam essenciais tanto no plano econômico como político. Esta visão era compartilhada por uma boa parte da opinião pública argentina. Efetivamente, pesquisas sobre política externa no final da década de 1990 indicavam de forma consistente que o Brasil era o país da América Latina com o qual havia uma preferência maior por se estreitar vínculos (55%), e uma das duas nações (junto com Espanha) “cruciais na percepção que têm os argentinos da inserção de seu país no mundo... o Brasil representa o potencial produtivo e o mercado interno do qual a Argentina carece... (por isso) muitos admiram essa potencialidade do Brasil”.<sup>7</sup>

Contudo, o governo De la Rúa seguiu quase os mesmos passos de Menem em relação à política externa, particularmente, nas relações argentino-brasileiras. As urgências econômicas voltaram a determinar as prioridades. A Argentina de princípios do século XXI tinha poucos ativos, uma confusa identidade, escasso poder de negociação e vontade insuficiente para modificar o sentido e o alcance de sua inserção internacional. De fato, as contradições nos vínculos com o Brasil se exacerbaram. No próprio governo, as discrepâncias entre ministérios e funcionários do mais alto nível conduziram a uma maior tensão diplomática entre Buenos Aires e Brasília, colocando em evidência que não somente se carecia de uma clara visão do lugar do “outro”, mas também de uma imagem própria consistente.

É preciso reconhecer em benefício da Aliança que as circunstâncias não eram as melhores: o Mercosul vinha de uma fase de estagnação desde 1997, que se

<sup>5</sup> Paula Montoya, Manuel Mora e Araujo e Graciela Di Rardo, “La política exterior y la opinión pública”, in Roberto Russel (comp.), *La política exterior Argentina en la nueva orden mundial*, Buenos Aires: Grupo Editor Latino-Americano, 1992, p. 239.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Manuel Mora e Araujo, “Opinión pública y política exterior de la presidencia de Menem”, in Andrés Cisneros (comp.), *Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito*, Buenos Aires: Nuevohacer/Grupo Editor Latino-Americano, 1999, pp. 357-58.

intensificou logo após a desvalorização do real em 1999. Ademais, o interesse do Brasil pelo Mercosul começou a diminuir na medida em que avançava seu empenho em liderar um bloco sul-americano e aumentavam suas aspirações de se converter em um jogador global no plano internacional. Brasília propôs fazer do espaço geográfico sul-americano uma região com características políticas próprias. O argumento era que a outra América Latina – a do Panamá para cima – se submeteria cada vez mais aos Estados Unidos, após a decisão do México de fazer parte do TLCAN (NAFTA, na sigla em inglês).

O governo De la Rúa não se dispôs a compartilhar dessa tese nem deixar tão rapidamente o México fora do jogo. A desconfiança voltou a aflorar; o Brasil viu a postura argentina como um obstáculo à sua política sul-americana, a Argentina leu o roteiro do Itamaraty como um texto alheio a suas mais caras tradições latino-americanistas. Os mais desconfiados sentiram inclusive como uma limitação perigosa do espaço de ação internacional do país. Logo a Argentina colocou freio aos objetivos do Brasil, mas, arrastada pela crise, não teve nem pôde oferecer uma política alternativa para a América Latina.

### **III. A década de 2000 : três momentos**

#### *1. A crise de dezembro de 2001 e o governo de Duhalde*

A partir da crise de dezembro de 2001, podem identificar-se, em linhas gerais, três momentos nas percepções das elites argentinas sobre o lugar do Brasil: o primeiro coincide com o governo de Duhalde, no qual as percepções estão fortemente influenciadas pela própria crise, pela leitura predominantemente negativa do legado do governo de Menem e pela urgência para encontrar vias de superação à lamentável situação do país; o segundo momento se estende até 2006 e se caracteriza pela existência de percepções ambíguas, tanto nas esferas estatais como privadas; e, por último, o terceiro momento, que chega até o presente, mostra uma convergência na heterogeneidade, indicando o início de um longo ciclo no qual o Brasil é visto como fundamental para as relações externas da Argentina, mantendo algumas dúvidas.

A queda do governo da Aliança levou a um intenso debate sobre o rumo que o país deveria seguir em matéria de relações internacionais. Apesar de os Estados Unidos “soltarem a mão” deixando a Argentina cair no *default*, os partidários da “aquietância pragmática” seguiram alentando uma visão negativa do Brasil e consideravam dobrar-se à Washington a melhor estratégia para começar a seguir em meio a tormenta, a ajuda dos Estados Unidos era tida como imprescindível para começar a sair do poço.

Esta posição foi contestada por quem achava que a relação com o Brasil devia ser o principal eixo ordenador da política externa, ao mesmo tempo em que defendiam uma aproximação seletiva com os Estados Unidos sem ceder a qualquer tipo de exigências. O governo de transição de Eduardo Duhalde navegou com dificuldades entre essas duas alternativas, embora tenha se voltado progressivamente em favor da segunda; a dureza da administração Bush em relação à Argentina levou o governo a dirigir seu olhar cada vez mais para o Brasil. Nas circunstâncias mais dramáticas da crise, quando a própria sobrevivência política desse governo esteve várias vezes em jogo, o Brasil foi visto como um “companheiro fiel”. Enquanto Washington e várias capitais

europeias puniam Buenos Aires pelo mau desempenho da economia, Brasília pedia maior compreensão. O governo de Fernando Henrique Cardoso sustentou desde o primeiro momento que o Fundo Monetário Internacional não podia ser insensível à crise argentina e que o Brasil seguia confiando politicamente no seu principal sócio comercial do Mercosul.

Mais adiante, já com Lula no Planalto, foi tomando corpo a imagem do Brasil como “modelo de desenvolvimento alternativo” colocado em prática na década de 1990, e como “principal carta” de inserção internacional da Argentina. Depois, em plena campanha eleitoral, o país vizinho foi definido como um “sócio político inevitável e indispensável”, nas palavras do próprio Duhalde.

A vontade do novo governo brasileiro de fortalecer o Mercosul e as relações bilaterais ofereceram ao governo argentino um importante espaço de ação internacional no limitado universo de suas opções externas. Ao fim do mandato de Duhalde, se acentuou a tendência, observável desde fins dos anos 1990, que já mencionamos: o aumento da imagem positiva do Brasil.

Um estudo do Conselho Argentino para as Relações Internacionais sobre política externa argentina e opinião pública publicado em 2003 mostrou que tanto a maioria dos formadores de opinião (57%) como a opinião pública (44%) compartilhavam a ideia de que “o Brasil será o país da América Latina com maior protagonismo no plano das relações internacionais”. Ao mesmo tempo, 77% da população geral e 90% dos formadores de opinião consideravam importante que a Argentina fizesse parte do Mercosul. Mais ainda, quanto à contrapartida que o país deveria alcançar para uma “integração militar”, a pesquisa indicou que o Mercosul ocupava um claro primeiro lugar (48% da população geral e 55% dos formadores de opinião) seguido por Estados Unidos (15% e 29%, respectivamente).<sup>8</sup> Em outro estudo de maio de 2003, 62% dos argentinos opinava que o Mercosul era o “bloco econômico” com o qual o país devia estreitar vínculos, enquanto a União Europeia recebeu 14% de apoio e a ALCA somente 7%.<sup>9</sup> A Argentina pós-crise, débil, solitária e voltada para si própria, se reconheceu mais latino-americana e viu na sociedade com o Brasil o melhor caminho para ganhar autoestima coletiva e regressar a um mundo que, na sua grande maioria, tinha lhe dado as costas.

## 2. *O primeiro Kirchner*

O espírito dos meses finais de Duhalde dava a impressão de que a Argentina estava tirando o pó de boa parte das premissas que haviam orientado a política exterior do país nos anos do paradigma global, e que a década anterior havia sido um acidente de percurso, um triunfo efêmero da direita liberal sob a máscara do *menemismo*. Pouco se conhecia então sobre Nestor Kirchner, que chegou à Presidência do país por conta desses fatos raros da história, e com uma baixa legitimidade (22% dos votos numa eleição sem segundo turno, pela renúncia de seu concorrente, Carlos Menem, para evitar uma esmagadora derrota). Para Nestor Kirchner, o “neoliberalismo” dos anos 1990 e a política externa que lhe tinha servido de instrumento eram a causa principal

---

<sup>8</sup> Conselho Argentino para as Relações Internacionais, 2002: *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa*, Buenos Aires: CARI, 2003, pp. 7-12.

<sup>9</sup> *La Nación*, 15 de julho de 2010, p. 10.

do último dos fracassos da Argentina. Defendeu na sua gestão uma nova forma da relação entre Estado e mercado, mais equilibrada e com ênfase na questão social.

As circunstâncias do país lhe permitiram ascender ao governo com poderes especiais; com grande habilidade política e apoiado numa extraordinária reativação econômica que já despontava no final do mandato de Duhalde, foi acumulando gradualmente poder para construir uma presidência que foi das mais fortes da história argentina e que contou com altos níveis de popularidade. Nestor Kirchner nunca foi partidário de grandes desenhos ou planos de governo, coisa que lhe permitiu agir com grande pragmatismo, fiel à tradição peronista. Assim, nunca definiu uma estratégia clara de política externa que fosse muito mais além de vagas alusões ao estabelecimento de relações “sérias, maduras e racionais” com o mundo, a relevância da América Latina e a integração regional com ênfase no Mercosul.

No caminho para a construção de seu projeto de poder, Kirchner anunciou, pouco depois de assumir, que as relações com os Estados Unidos e com o Brasil ficariam em suas mãos. Com Washington, propôs uma relação de “cooperação sem coabitacão”, para marcar uma clara distância das “relações carnais” de Menem. Com o Brasil, seguiu o mesmo tom dos anos de Duhalde: numerosas referências ao seu papel fundamental para Argentina e a necessidade de dar mais substância a um projeto estratégico em comum.

Contudo, esta visão da relação bilateral se expressou numa fase em que a Argentina ia deixando para trás a crise por meio de um projeto de governo que se apresentava como “nacionalista” e “popular” e que procurava devolver ao país a autoestima perdida na crise. Com a progressiva recuperação da Argentina, renasceu a ambiguidade: o Brasil era visto como um ator-chave, mas voltava a despertar receios e dúvidas sobre todo o espectro político. Sua condição de poder emergente produzia inquietudes ao lado da assimetria; o fato de ser governado por Lula dava à direita argentina novas razões para reabilitar a percepção do Brasil como país “incorrigível”.

A diferente avaliação da América do Sul e da América Latina também reapareceu e, com isto, os temores de uma eventual hegemonia brasileira na América do Sul. O governo da Aliança tivera uma atitude preventiva e defensiva diante da América do Sul, o governo de Nestor Kirchner a acompanhou de forma relutante e com a expectativa de ter uma política latino-americana própria. Um exemplo eloquente foi quando o presidente Kirchner decidiu não assistir à gestação da Comunidade Sul-Americana das Nações (antes de sua transformação na União de Nações Sul-Americanas) em 2004, por considerar que se tratava de um instrumento criado pelo Brasil para projetar e garantir seu próprio poder.<sup>10</sup>

As referências ao Brasil, por outro lado, se davam no quadro de uma franca estagnação do Mercosul: as repetidas promessas de seu relançamento “político” não escondiam que, em termos de seu significado econômico, o mecanismo mostrava sinais claros de esgotamento por falta de aprofundamento e institucionalização.

---

<sup>10</sup> Anos mais tarde, o então ex-presidente Kirchner alcançou a Secretaria Geral da Unasul e, a partir daí, desempenhou um papel central na distensão entre Colômbia e Venezuela e na rápida reação da área ante o intento golpista no Equador.

Por outro lado, visões similares sobre o modelo de desenvolvimento não ajudaram a dar maior oxigênio ao processo de integração. As convergências entre Kirchner e Lula sobre a necessidade de recuperar a visão “industrial” da integração, em oposição à “comercial” dos anos de 1990, davam a impressão de que os dois se disporiam a dotar seus vínculos sob uma nova perspectiva estratégica. Porém, a agenda de integração “produtiva” e a aceitação por parte de Brasília da importância da “reindustrialização” da Argentina foram interpretadas em Buenos Aires como possibilidade para estabelecer medidas protecionistas às exportações brasileiras que ameaçavam a indústria nacional e desconhecer certas regras do jogo”.

Rapidamente, ambiguidades passaram a abalar relações já oscilantes. O cenário resultou propício para a reaparição de diferentes visões anti-Brasil. Da episódica euforia pró-brasileira dos anos de Duhalde (o Brasil como “grande aliado estratégico”) passou-se à dúvida e até à crítica. Explícita e implicitamente, pela direita e pela esquerda, revelou-se um sentimento dúvida pelo Brasil que, sem ter os sinais de pugna de outra época, demonstrava a dificuldade de aprofundar uma cultura de amizade entre os dois países.

As críticas alcançavam vários setores dentro e fora do Estado. Com frequência, o Brasil situou-se no vértice irritante ou adverso de diferentes triângulos dos quais a Argentina participava. A direita apelou a uma inusitada referência ao México; grupos diversos localizados na chancelaria, no âmbito empresarial, em *think-tanks*, e meios de comunicação alentavam contrabalançar o poderio “sul-americano” do Brasil por meio de uma política mais “latino-americana”, na qual o papel do México se apresentava como crucial.

A alusão a um tipo de “carta mexicana” vinha de três linhas de argumentação diferenciadas, não necessariamente excludentes. Para uns, a menção ao México se fazia para não nomear de forma direta os Estados Unidos, uma vez que, depois do estouro da crise de 2001 e das ocupações do Afeganistão e Iraque, Washington tinha uma imagem majoritariamente negativa na opinião pública, ao ponto de a Argentina ser um dos países mais críticos aos Estados Unidos.<sup>11</sup> Para outros, o modelo econômico mexicano e sua assimilação, *de facto*, ao mercado dos Estados Unidos era uma panaceia a imitar. Finalmente, outros viram o México como uma contraparte política que poderia ser útil para tratar certos temas diplomáticos-chave (por exemplo, a reforma do Conselho de Segurança da ONU).

Por causa dos baixos níveis de conhecimento mútuo e da vinculação econômica, tecnológica e militar entre Argentina e México, a invocação a este último país se fazia mais para se opor ao Brasil que por uma convicção pró-mexicana. Logo, a relação com o México, como forma de equilibrar o Brasil, foi uma bandeira tipicamente da direita, que encontrou forte apoio em grupos da chancelaria contrários à ideia sul-americana de Brasil. Apesar de originar-se neste espaço do espectro político

---

<sup>11</sup> Ver a pesquisa de 2007 realizada pelo *Chicago Council on Global Affairs* em [http://www.thechicago-council.org/UserFiles/File/POS\\_Topoline%20Reports/POS%202007\\_World%20Views/2007%20ViewsUS\\_report.pdf](http://www.thechicago-council.org/UserFiles/File/POS_Topoline%20Reports/POS%202007_World%20Views/2007%20ViewsUS_report.pdf) (acessado em 2 de maio de 2011).

argentino, a “conexão” mexicana ganhou adeptos no seio do governo de Kirchner, ao ponto de estar presente em numerosas declarações e discursos do próprio presidente.

Por outro lado, a visão do Chile como sócio para um maior equilíbrio sul-americano e como modelo a seguir também recuperou força: abrangeu um espectro das elites argentinas ainda mais amplo que incluiu, além da direita, a centro-direita e parte da centro-esquerda. A imagem do Chile contrastava com a do Brasil: o primeiro era visto, em essência, como “previsível” e “sensato”, enquanto o segundo, depois do triunfo do PT, tendia a ser apresentado como o oposto. Neste caso, também havia olhares com diferentes ênfases; para alguns, um laço mais estreito com o Chile serviria para compensar a influência do Brasil no Cone Sul – um eixo Santiago-Buenos Aires limitaria a aspiração brasileira de liderança na área, enquanto outros percebiam a “via chilena” como a forma indicada para se distanciar prudentemente de um Mercosul estagnado e que constituía um freio para uma vinculação mais flexível, densa e frutífera com o exterior.

A esquerda, finalmente, identificava a Venezuela como fator de equilíbrio e modelo a considerar em vários aspectos. De forma relativamente homogênea, o caleidoscópio progressista, dentro e fora do Estado, situava a Venezuela de Hugo Chávez no lugar de polo regional alternativo para equilibrar a “hegemonia” brasileira.<sup>12</sup> Alguns lhe deram inclusive o lugar de “companheiro fiel” que havia sido ostentado pelo Brasil no momento anterior.

A Revolução Bolivariana, com tantos pontos de similitude, presumivelmente, com a Revolução Peronista, era tida como uma ponte quase natural de união entre a Venezuela e a Argentina diante do que seria para esses setores o tênuo reformismo de Lula. Mais ainda, grupos “transversais” de esquerda reunidos em torno do kirchnerismo consideravam necessária a aliança entre Buenos Aires e Caracas com dupla finalidade: repotencializar o desvanecido Estado argentino e conter as excessivas aspirações de influência regional do Estado brasileiro. Sob esta lógica, o Mercosul – e por meio dele, a capacidade negociadora argentina – se veria fortalecido com uma participação plena da Venezuela no mecanismo de integração.<sup>13</sup>

Em resumo, todas essas visões continham um viés antibrasileiro de diferentes magnitudes. Como em tantos outros debates na Argentina, foram visões recicladas, restos de leituras forjadas nas décadas de 1970 e 1990. O próprio Kirchner, com suas ambiguidades de estilo e medidas de governo, não ajudou, neste segundo momento, a construir uma imagem mais positiva do papel do Brasil para a Argentina.

### *3. A maior relevância do Brasil*

A partir de 2006, se observa uma virada interessante em direção a uma percepção mais positiva do Brasil que se afirma em amplos setores. Este movimento coincide

---

<sup>12</sup> É bom lembrar que, no final dos anos 1960 e 1970, muitos desses grupos usavam o termo “subimperialismo” para se opor ao Brasil.

<sup>13</sup> As diferentes vertentes de distanciamento, críticas ou não a respeito do Brasil são analisadas em Juan Gabriel Tokatlian, “Um neo antibrasileirismo?”, em *Revista Debate* (ano 2, no 78), 10 de setembro de 2004.

com o desenvolvimento, incipiente mas perceptível, de um debate estratégico sobre a política externa argentina. Novas e mais vozes, tanto no âmbito oficial como no não estatal, se pronunciam sobre as perspectivas da inserção argentina no mundo e, certamente, sobre o lugar do Brasil. Três fatores principais e estreitamente relacionados sustentam a polêmica no que se refere a este último tema.

O primeiro, e mais importante, é a crescente relevância internacional do Brasil e seu peso regional. Este processo tem levado à conformação de uma percepção generalizada na Argentina que define o Brasil como país “inevitável”, com um viés negativo e em geral pessimista,<sup>14</sup> ou como país “indispensável”, com uma visão positiva e esperançosa num projeto comum. Esta percepção, nas suas duas vertentes, é relativamente independente da marcha do Mercosul, que segue contando com um grande apoio retórico por parte do governo e de uma visão favorável da população em geral.<sup>15</sup> A ideia do Brasil como país necessário pode ser aceita com resignação, desgosto ou alegria, como uma oportunidade ou uma condenação, mas não traz maiores fissuras.

O segundo fator é o sucesso do Brasil, que costuma se contrapor ao encolhimento da Argentina e que gera sentimentos diversos – dor, inveja, nostalgia, desejos de emulação. Seja como for, o crescimento e a ascensão do Brasil têm-no convertido num modelo, quase para todos. O país está onde também deveria ter chegado a Argentina. Aquele país “inferior” em recursos humanos pode hoje explicar seu sucesso pela superioridade de sua classe dirigente, por suas vantagens de ordem institucional e política. É um fato que modela percepções e que se usa como bandeira de luta na política doméstica de quem se opõe ao kirchnerismo.

O Brasil é o oposto da Argentina em sua política interna e externa. O Brasil de Lula e de Dilma é agora visto como “previsível”, “institucionalizado”, “sério” e “efetivo”, enquanto a Argentina dos Kirchner é o oposto. No plano externo, contrasta-se a grande estratégia do Brasil com a mentalidade de curto prazo e as improvisações da Argentina. A continuidade e a relativa autonomia da política externa brasileira em relação às forças domésticas se opõem às oscilações, dependência e subordinação da política externa argentina à política interna. Logo, a comparação ordena-se sobre um Brasil que é percebido como “aberto”, “ativo” e “propositivo” em face de uma Argentina “isolada”, “passiva” e “defensiva”.

Essas percepções existem em grande quantidade nos meios que se opõem ao governo, nos quais se observa uma forte orientação ideológica. Por exemplo, para o *La Nación*, os dois países são vistos numa imagem de espelhos invertidos: Brasil, líder, Argentina, isolada; Brasil ascendente, Argentina descendente; Brasil investe no país, Argentina se desnacionaliza; Brasil é reconhecido internacionalmente, Argentina é irrelevante. No mundo acadêmico se apresenta, em geral, um olhar positivo do Brasil, que também se opõe a uma visão em geral crítica da política interna e externa argentina: enquanto certas vozes ponderam alguns avanços recentes, outras ressaltam os equívocos de várias decisões.

<sup>14</sup> Ver, *La Nación*, 29 de maio de 2010, p. 34.

<sup>15</sup> Ver, Conselho Argentino para as Relações Internacionais, 2006: *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa*, Buenos Aires: CARI, 2006.

Entende-se e se validam a visibilidade e a ascensão brasileiras na região e no mundo, mas com um dado adicional: no labirinto em que se encontra, o país se vê como um fator adicional que contribuiu para o avanço solitário do Brasil na área e no nível global.

Por último, seja no plano da economia, defesa ou política externa, as notas prevalecentes no governo de Cristina de Fernández de Kirchner são uma complexa combinação de necessidade (Brasil-sócio indispensável), reconhecimento (Brasil-potência regional e com crescente peso global) e dúvida carregada de certas suspeitas (Brasil-líder?).

Essa leitura da ascensão do Brasil não tem contribuído para forjar no governo e no Estado argentinos maior confiança própria e autoestima, dois aspectos fundamentais que fazem a identidade internacional de um país. Este fenômeno transcende o Brasil, mas encontra no vizinho o melhor espelho para contemplar a ausência de uma estratégia de inserção internacional da Argentina. A crise de 2001 sacudiu e jogou por terra o modelo dos anos 1990, mas não levou a uma interrogação profunda sobre a identidade do país, suas prioridades externas e o melhor modo de realizá-las. Só recentemente e de forma incipiente parece emergir um debate sobre o futuro da inserção argentina na região e no mundo.

O terceiro fator é a expansão brasileira na atividade produtiva e comercial argentina que gera várias percepções e uma inquietude comum, que renova as já vigentes na década de 1960 sobre o perigo da excessiva dependência argentina do Brasil. Também neste caso, o sucesso e a expansão do empresariado brasileiro são exemplos para criticar a política econômica do governo ou os próprios empresários argentinos pela sua falta de audácia, competitividade e carência de compromisso com o país.

Assinala-se, por exemplo, a capacidade e sentido de oportunidade que teve o empresariado brasileiro para “aproveitar” a crise e debilidades argentinas para comprar várias companhias importantes. Um processo que tem sua origem no estreito e arraigado vínculo entre Estado e empresa no Brasil, de novo em contraste com o próximo e oscilante vínculo entre governo e empresa na Argentina. Os empresários mais competitivos desconfiam de várias medidas internas do governo e, em consequência, percebem o Brasil como um país que provê regras de caráter mais sólido para que sua elite econômica se expanda mais assertivamente no plano regional e mundial.

Os empresários menos competitivos também desacreditam de algumas ações do governo, mas procuram sua proteção para se defender da entrada crescente e massiva de produtos brasileiros: seu olhar do vizinho não é negativo senão reativo. As empresas argentinas com maior vocação de transnacionalização se expandiram para o Brasil e são otimistas a respeito de sua inserção e suas oportunidades. As transnacionais que investiram, simultaneamente, nos dois países mostram um comportamento heterogêneo e não têm explorado plenamente os potenciais encadeamentos produtivos binacionais: para elas, a Argentina é oscilante, enquanto o Brasil é mais atrativo. Em resumo, tanto do lado empresarial quanto do nacional e estrangeiro instalados no país, predomina na atualidade um olhar sobre o Brasil que

reflete uma mistura de inveja, prevenção, otimismo e satisfação. Essas percepções também não ajudam a gerar confiança e autoestima.

A questão principal passa a ser então como conviver e relacionar-se com o país “inevitável” ou “indispensável”. Esta convergência de percepções na heterogeneidade, tal como a temos denominado, somente chega até aqui: não há acordo sobre os interesses políticos, econômicos e estratégicos que devem constituir a relação com Brasil e, em consequência, também não há uma melhor forma de colocá-los em prática.

#### **IV. Considerações finais**

O Brasil é cada vez mais importante para Argentina. Das exportações totais da Argentina, 21% (42% das industriais) se dirigem ao mercado brasileiro; 82% dos carros manufaturados na Argentina se destinam ao país vizinho, e o Brasil já é o quarto investidor estrangeiro na Argentina. Em 2010, chegaram ao país 863.492 turistas brasileiros, mais do que o dobro de 2009.<sup>16</sup>

Nesse contexto, é alentador que a imagem do Brasil tenha evoluído favoravelmente dos anos 1990 em diante, mais notoriamente entre os formadores de opinião. Isso, combinado com 1) um crescente olhar neutro para os Estados Unidos de parte da população em geral e dos formadores de opinião; 2) uma preferência por relações bastante diversificadas de parte da população em geral (entre Estados Unidos, 18%, Brasil, 7%, América Latina, 7% e China, 7%) e uma marcada preferência (42%) pelo Brasil (sendo os Estados Unidos com 6%, o último em adesão) entre os formadores de opinião; e uma percepção compartilhada sobre a crescente liderança regional do país vizinho (25,8% para a população em geral e 82,4% entre os formadores de opinião) reforçam a importância do olhar positivo para o Brasil.<sup>17</sup>

Esta percepção se vê, por sua vez, validada pela opinião muito favorável sobre o Mercosul entre a população e os formadores de opinião: tanto o Brasil como todos os membros do grupo são vistos como favorecidos por esse processo de integração. O grau de adesão ao Mercosul também é alto entre legisladores (ver Fuchs), o que confirma a existência de um consenso consistente e prolongado apoio em relação a esse mecanismo.

A importância alcançada pelo Brasil e seu reconhecimento por parte do Estado e da sociedade argentinas é uma “boa base” para afiançar os vínculos bilaterais. A mudança de uma arraigada cultura de rivalidade para uma incipiente cultura de amizade já dura mais de um quarto de século e tem proporcionado dividendos promissores para ambos, oferecendo uma boa plataforma para renegociar os crescentes laços binacionais. O mundo, a região e a situação nacional dos dois países, especialmente em matéria de distribuição de atributos e de poder econômicos, são

---

<sup>16</sup> Ver, Emilia Subiza, “Brasil, en la vida cotidiana argentina”, in *La Nación*, 22 de maio de 2011, p. 1 (economia).

<sup>17</sup> Ver Conselho Argentino para as Relações Internacionais, 2010: *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa*, Buenos Aires: CARI, 2011, pp. 27-41.

hoje bem diferentes do momento em que os presidentes Alfonsín e Sarney deram os primeiros passos para pôr em marcha uma relação bilateral sobre novas bases.

O cenário internacional oferece melhores oportunidades com a ascensão da Ásia, mas está pleno de vicissitudes: se o diagnóstico que indica uma significativa difusão e redistribuição do poder global é correto, haverá um quadro de tensões e pugnas, pois ninguém perde ou ganha poder e influência de forma gratuita.

O contexto regional também oferece interessantes alternativas com a progressiva democratização da América Latina e a palpável retirada dos Estados Unidos da América do Sul; porém, a heterogeneidade regional – bastante manifesta nesta sub-região – não prevê um aprofundamento efetivo da integração.

Se a isso acrescentamos a dupla condição do vínculo argentino-brasileiro, isto é, seu caráter cada vez mais estreito e desigual, cabe esperar assim mesmo uma complexa combinação de convergências e divergências entre os dois países. Nunca fomos Índia-Paquistão em termos de antagonismo, e procuramos ser alguma coisa assim como o eixo franco-alemão da integração da América do Sul, uma aspiração que hoje carece de sustentação.

As circunstâncias têm mudado, as percepções argentinas sobre o Brasil são mais positivas do que nunca, e a “interdependência assimétrica” entre as duas partes é uma condição reconhecida na Argentina, não desprovida das suspeitas naturais do mais débil numa relação bilateral. Neste quadro, o principal desafio de agora é forjar um *new deal* realista e positivo entre ambos os países que conte com especificidade própria ao bilateral e ao Mercosul.

## OS AUTORES

**Roberto Russell** é especialista argentino em relações internacionais e na política externa da América Latina. Doutor em Relações Internacionais pela School of Advanced International Studies (SAIS), The Johns Hopkins University, Washington. Mestre em Ciências Sociais, com especialização em Ciência Política, Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (FLACSO), Buenos Aires. Graduado em Relações Internacionais, Faculdade de Ciências Sociais, Universidade de El Salvador, Buenos Aires. Advogado, Faculdade de Direito e Ciências Sociais da Universidade de Buenos Aires. Professor Titular e Coordenador do Mestrado em Estudos Internacionais na Universidade Torcuato Di Tella, Presidente da Fundação Vidanta, Ex-Diretor de Assuntos Acadêmicos do Instituto Nacional de Serviço Exterior, Ministério de Relações Exteriores, e membro do Conselho Editorial de Latinoamérica Assuntos Exteriores e do Programa da América Latina para o Conselho Assessor do Centro Woodrow Wilson para Acadêmicos Internacionais. É autor de vários livros e publicou mais de 150 artigos em livros e revistas especializadas na Argentina e no exterior, sobre a teoria das relações internacionais, relações internacionais com a América Latina e a política externa argentina.

**Juan Gabriel Tokatlian** é sociólogo argentino (1978) com Mestrado (1981) e Ph.D. (1990) em Relações Internacionais na The Johns Hopkins University School of Advanced International Studies em Washington, D.C.. Desde julho de 2009 até o momento é Professor de Relações Internacionais na Universidade Di Tella (Buenos Aires, Argentina). Foi professor na Universidade de San Andrés (Victoria, Província de Buenos Aires, Argentina) entre 1999-2008. Residiu 18 anos na Colômbia entre 1981 e 1998. Foi professor associado (1995-1998) da Universidade Nacional da Colômbia (Bogotá), onde atuou como investigador principal do Instituto de Estudos Políticos e Relações Internacionais (IEPRI). Foi co-fundador (1982) e Diretor (1987-94) do Centro de Estudos Internacionais (CEI) da Universidade dos Andes (Bogotá). Tem publicado vários livros, ensaios e artigos de opinião sobre a política externa da Argentina e da Colômbia, sobre as relações entre os Estados Unidos e a América Latina, sobre o sistema global contemporâneo, e sobre o narcotráfico, o terrorismo e o crime organizado.

