



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS V - MINISTRO ALCIDES CARNEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

JOÃO VITOR MORAES DE LIRA

**O BRASIL E ARGENTINA NA ONDA ROSA: A POLÍTICA EXTERNA DOS
GOVERNOS LULA (2003-2007) E KIRCHNER (2003-2007) A PARTIR DE UMA
PERSPECTIVA REGIONALISTA**

JOÃO PESSOA

2025

JOÃO VITOR MORAES DE LIRA

**O BRASIL E ARGENTINA NA ONDA ROSA: A POLÍTICA EXTERNA DOS
GOVERNOS LULA (2003-2007) E KIRCHNER (2003-2007) A PARTIR DE UMA
PERSPECTIVA REGIONALISTA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof. Dra. Aline Gomes de Albuquerque Correia

JOÃO PESSOA

2025

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto em versão impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que, na reprodução, figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

L768b Lira, João Vitor Moraes de.

O Brasil e Argentina na onda rosa: a política externa dos governos Lula (2003-2007) e Kirchner (2003-2007) a partir de uma perspectiva regionalista [manuscrito] / João Vitor Moraes de Lira. - 2025.

55 f. : il.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, 2025.

"Orientação : Prof. Dra. Aline Gomes de Albuquerque Correia, Coordenação do Curso de Relações Internacionais - CCBSA".

1. Integração regional. 2. Onda rosa. 3. Brasil e Argentina. 4. Mercosul. 5. Regionalismo. I. Título

21. ed. CDD 337.1

JOAO VITOR MORAES DE LIRA

O BRASIL E ARGENTINA NA ONDA ROSA: A POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS LULA (2003-2007) E KIRCHNER (2003-2007) A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA REGIONALISTA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Coordenação do Curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais

Aprovada em: 04/06/2025.

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado eletronicamente por:

- **Fábio Rodrigo Ferreira Nobre** (***.547.894-**), em **13/06/2025 22:30:23** com chave **247bba4c48bf11f0ad341a7cc27eb1f9**.
- **Aline Gomes de Albuquerque Correia** (***.274.724-**), em **13/06/2025 22:31:05** com chave **3d2f40d648bf11f088c706adb0a3afce**.
- **Anna Beatriz Leite Henriques de Lucena** (***.415.644-**), em **14/06/2025 11:36:21** com chave **f0db2c9a492c11f0bfb81a1c3150b54b**.

Documento emitido pelo SUAP. Para comprovar sua autenticidade, faça a leitura do QRCode ao lado ou acesse https://suap.uepb.edu.br/comum/autenticar_documento/ e informe os dados a seguir.

Tipo de Documento: Folha de Aprovação do Projeto Final

Data da Emissão: 14/06/2025

Código de Autenticação: b6184b



Aos meus pais, que carregaram nas costas o peso que me faltava para que eu pudesse voar. Este trabalho é tão meu quanto deles, pois sem eles nada disso teria sido possível.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Patrícia Morais, meu alicerce, minha maior inspiração e fonte inesgotável de amor. Por todos os abraços, beijos e “eu te amo” que trocamos todos os dias, ainda que distantes fisicamente. Desde o início da minha trajetória escolar fez o possível e o impossível pra que eu tivesse todas as oportunidades, me encorajando e me dizendo que eu era capaz. Por todo o suporte, por ser o meu porto seguro, por ser o meu maior exemplo de ser humano, por ter me mantido de pé das muitas vezes que não conseguia, por ter me apresentado o mundo e feito dele a minha casa, o meu muito obrigado.

Ao meu pai, Epifânio, que sempre me compreendeu, me motivou, me encorajou, que é o espelho de homem que eu desejo ser. Às minhas avós, Maria da Guia e Zefinha, que estiveram na minha criação ativamente e me encheram de carinho, sempre me incentivando a lutar pelos meus estudos, minha eterna gratidão. Eu sou muito sortudo e orgulhoso por ter vocês como família. Não há força e amor no mundo comparável ao que recebi. Cada passo dado até aqui carrega um pouco da força, da luta e dos sonhos de vocês. Sou imensamente bem agradecido pela coragem, luta e sacrifício que em meu favor foi feito. Prometo honrá-los.

A minha tia Estela, que morando perto de mim durante esses anos de graduação, me fez sentir-se em casa com seu cuidado, seu amor, sua comida e sua atenção. Às minhas companheiras de piso que se tornaram minhas irmãs, Iandra e Laura, gostaria de agradecer pelo apoio, as risadas, os anseios, as felicidades e tudo mais que dividimos nesse 401C. Obrigado pela nossa parceria tão genuína, guardo vocês em meu coração.

Aos verdadeiros amigos que fiz na faculdade e que trago comigo pra vida, vocês tornaram essa trajetória mais especial e prazerosa. Seja pelo desespero acadêmico que partilhamos, pelas inúmeras calouradas que vivemos, pelas cervejas da sexta-feira à noite ou pelo suporte e carinho que sempre tivemos um com o outro. Muito obrigado pela benção de ter dividido esses anos de graduação com vocês.

Aos meus professores, agradeço pela contribuição e apoio a minha formação. A minha orientadora, Aline Gomes, sou grato por ter aceitado fazer parte desse estudo comigo e ter me ajudado diversas vezes.

A Universidade Estadual da Paraíba, em nome da educação pública de qualidade do meu estado que me serviu e me apresentou oportunidades que mudaram minha vida.

À Deus e à espiritualidade, por orquestrar os encontros certos e as despedidas necessárias.

Se hoje posso me tornar internacionalista, é graças aos que aqui estiveram.

RESUMO

No início dos anos 2000, o surgimento da Onda Rosa estabeleceu condições que reestruturaram a integração regional Sul-americana. Caracterizada pela procura da independência e progresso com igualdade, Brasil e Argentina desempenharam papéis fundamentais nesse processo. Nessa perspectiva, o presente artigo objetiva analisar as dinâmicas de convergência e divergência na perspectiva regional entre Brasil e Argentina durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner (2003–2007), no âmbito do regionalismo Sul-americano. Esse estudo partiu da hipótese de que apesar das administrações progressistas incentivarem um discurso de integração e colaboração regional por seu alinhamento ideológico, a relação bilateral entre os vizinhos foi caracterizada por uma ambiguidade, com disputas por liderança regional e interesses estratégicos contrastantes. Para tal, utiliza-se uma metodologia qualitativa, exploratória e analítica, apoiada em bibliografia e literatura especializada, tal como discursos diplomáticos e documentos oficiais. A pesquisa se vale do método dedutivo e um estudo de caso, possibilitando uma compreensão dos componentes de cooperação e conflito presentes nessa relação bilateral.

Palavras-chave: Brasil e Argentina; Onda Rosa; Mercosul; Integração regional; Regionalismo.

ABSTRACT

In the early 2000s, the emergence of the Pink Wave established conditions that restructured South American regional integration. Characterized by the search for independence and progress with equality, Brazil and Argentina played key roles in this process. From this perspective, this article aims to analyze the dynamics of convergence and divergence in the regional perspective between Brazil and Argentina during the governments of Luiz Inácio Lula da Silva and Néstor Kirchner (2003-2007), in the context of South American regionalism. This study was based on the hypothesis that despite the progressive administrations encouraging a discourse of regional integration and collaboration due to their ideological alignment, the bilateral relationship between the neighbors was characterized by ambiguity, with disputes over regional leadership and contrasting strategic interests. To this end, a qualitative, exploratory and analytical methodology is used, based on bibliography and specialized literature, such as diplomatic speeches and official documents. The research uses the deductive method and a case study, enabling an understanding of the components of cooperation and conflict present in this bilateral relationship.

Key words: Brazil and Argentina; Pink Tide; Mercosul; Regional Integration; Regionalism

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Beneficiários do Mercosul.....	45
Figura 2 - Visualização da relação entre Argentina e Brasil.....	48

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Cronologia das relações bilaterais entre Brasil e Argentina (2003-2007).....	42
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
CASA	Comunidade Sul Americana das Nações
CELAC	Comunidade dos Estados Latino Americano e Caribenhos
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
EUA	Estados Unidos da América
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MICBA	Mecanismo de Integração e Coordenação Bilateral Brasil-Argentina
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
UNASUR	União das Nações Sul Americanas

SUMÁRIO

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	13
2. ONDA ROSA E SEU IMPACTO NA AMÉRICA DO SUL.....	15
3. POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DO GOVERNO LULA: PROTAGONISMO REGIONAL E INSERÇÃO INTERNACIONAL.....	20
3.1 Antecedentes: a política externa brasileira antes de Lula.....	20
3.2 Reorientação da política externa.....	22
3.3 Regionalismo sulamericano como vetor da política externa.....	24
3.4 A condução diplomática de Lula e a liderança regional.....	27
4. POLÍTICA EXTERNA KIRCHNERISTA E PERSPECTIVAS SOBRE A INTEGRAÇÃO REGIONAL.....	29
4.1 Transição política e crise neoliberal na Argentina.....	29
4.2 Princípios e Diretrizes da Política Externa Kirchnerista.....	31
4.3 Integração regional e soberania.....	33
5. BRASIL E ARGENTINA: CONVERGENCIAS E DIVERGENCIAS NO CONTEXTO DA ONDA ROSA.....	37
5.1 Convergências e alinhamento ideológico na onda rosa.....	37
5.2 Descompassos e divergências na integração.....	43
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	48
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	51

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Nas últimas décadas, a América do Sul experimentou significativas mudanças políticas e diplomáticas, especialmente no âmbito da integração regional. A emergência de governos de centro-esquerda no começo da década de 2000 - fenômeno que ficou conhecido como Onda Rosa - estabeleceu as condições ideais para uma revitalização da cooperação Sul-americana fundamentada em novos princípios: solidariedade, independência estratégica e progresso com equidade social. Neste cenário, a interação entre Brasil e Argentina assumiu uma posição de destaque, sendo reestruturada através de ações que ultrapassaram os limites econômicos e passaram a incluir componentes políticos e ideológicos, como resultado de um período de aproximação que vinha sendo estabelecida desde o início do Mercosul, após anos de conflitos internos.

A tônica das relações diplomáticas entre os vizinhos, particularmente após as vitórias eleitorais de Luiz Inácio Lula da Silva (2003) e Néstor Kirchner (2003), renovava os compromissos estabelecidos na Declaração de Iguazu de 1985, assinada por José Sarney (1985-1990) e Raúl Alfonsín (1983-1989). Este documento histórico já representava iniciativa de ambos os países em ultrapassar rivalidades antigas e colaborar na formação de uma ordem regional mais robusta e independente. No século XXI, os Presidentes Lula e Kirchner revitalizaram esse espírito primordial, atribuindo-lhe novas conotações diante dos desafios atuais. Conforme ressalta Granato (2014), tal ação não apenas representava uma continuidade institucional, mas também um esforço consciente para repolitizar o processo de integração, dando-lhe um caráter progressista e soberano.

Este período revitalizado de cooperação bilateral foi demonstrado por meio de encontros frequentes entre presidentes e chanceleres, delimitação de objetivos comuns, além da instituição de mecanismos como a Ata de Copacabana (2004) e o MICBA - Mecanismo de Integração e Coordenação Bilateral Brasil-Argentina (2007). Esses instrumentos estabeleceram um eixo de coordenação política que tinha como objetivo não só reforçar a revitalização de projetos como o Mercosul, a UNASUL e a participação conjunta em fóruns multilaterais (Granato 2014; Brasil e Argentina, 2005), mas também coordenar respostas conjuntas às necessidades regionais de desenvolvimento, inclusão e autonomia.

A esse respeito, segundo Hurrell (1995) *apud* Vadell et al (2009, p. 45) as teorias de convergência política oferecem uma chave de interpretação relevante para compreender o

avanço da integração no período. Segundo sua argumentação, “o ressurgimento do movimento integracionista em meados dos anos 80 pode ser interpretado como uma convergência das preferências de políticas econômicas nacionais, focadas na liberalização econômica e na desregulamentação”. Contudo, no contexto da Onda Rosa, fato é que essa convergência ultrapassou a esfera econômica, impulsionando um reforço dos objetivos regionais, fundamentados na soberania, na equidade e na proteção da democracia. Esse cenário estabeleceu os alicerces para uma agenda conjunta entre Brasil e Argentina, fundamentada em valores e interesses compartilhados.

Ainda assim, como o presente trabalho demonstra, a integração não ocorreu sem desafios, isto é, o aumento do diálogo e a formalização da relação bilateral não evitaram o surgimento de tensões e desequilíbrios estruturais. Embora os governos Lula e Kirchner tenham apostado em uma parceria estratégica, divergências nas agendas econômicas, nas percepções acerca da liderança regional e nas prioridades diplomáticas evidenciaram as complexidades de um processo que alia convergências e divergências e revela os limites da cooperação sul-americana e os desafios de uma integração genuinamente horizontal. A discrepância quanto à coordenação nas negociações com o FMI, as metas fiscais brasileiras consideradas excessivas pela Argentina, e os episódios de protecionismo, como a “Guerra da Geladeira”, são exemplos de tensões que marcaram essa relação.

Ademais, as diversas perspectivas sobre a estrutura da integração sul-americana - com o Brasil buscando ampliar sua liderança e a Argentina reticente em relação à supremacia brasileira - indicam a presença de uma dinâmica bilateral intrincada, na qual a disparidade econômica e institucional gera tanto oportunidades quanto atritos. A crítica argentina, ao aplicar o conceito de "subimperialismo" ao Brasil (Luce, 2007; Garcia, 2011), e a posição divergente dos dois países em fóruns internacionais, como o debate sobre a reforma do Conselho de Segurança da ONU, evidenciam essa ambiguidade, que se manifesta tanto em disputas diplomáticas quanto na gestão econômica da integração. Isso também é evidente na percepção do público, conforme evidenciado por dados que indicam um equilíbrio quase perfeito entre aqueles que percebem a relação como de cooperação e aqueles que a interpretam como uma competição, ressaltando tal caráter divergente na relação bilateral.

Diante disso, o presente artigo adota uma abordagem qualitativa, com caráter exploratório e analítico, buscando compreender os avanços e limites da relação bilateral entre Brasil e Argentina no âmbito regionalista Sul-americano da Onda Rosa (2003–2007), com foco especial no papel dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner. Assim, desenvolve-se teoricamente com base na luz das concepções do Regionalismo (Hurrell, 1995)

e suas concepções. A pergunta que norteia essa pesquisa é “De que forma a relação regionalista entre Brasil e Argentina, durante os governos de Lula e Kirchner (2003–2007), no contexto da Onda Rosa, foi marcada por convergências, e em que aspectos essa parceria revelou disputas e interesses divergentes?”. A hipótese é que apesar das administrações progressistas incentivarem um discurso de integração e colaboração regional por seu alinhamento ideológico, a relação bilateral entre Brasil e Argentina foi caracterizada por uma dinâmica ambígua, com disputas por liderança regional e interesses estratégicos contrastantes.

Este trabalho fundamenta-se parcialmente em uma análise bibliográfica e por vezes documental, utilizando como fontes primárias documentos oficiais (como a Declaração do Iguaçu, a Declaração sobre a Cooperação para o Crescimento Econômico com Equidade), pronunciamento e discursos diplomáticos, além de literatura especializada produzida por autores como Granato (2014), Candeas (2010), Smirnoff (2009), Vigevani e Cepaluni (2007). Assim como por intermédio do método dedutivo, o estudo de caso foi escolhido por permitir uma análise aprofundada de uma experiência concreta de cooperação e disputa regional, no contexto da chamada “Onda Rosa” sul-americana.

Baseado nas relações e interações entre os grandes vizinhos sul americanos no período delimitado esse trabalho se mostra relevante ao mostrar que apesar de terem similaridades ideológicas, é importante entender que isso não necessariamente se traduzirá em convergência automática de ideias. Nessa perspectiva, a estrutura dos tópicos se dá da seguinte maneira: o segundo tópico, após as considerações iniciais, apresenta o cenário histórico e político do surgimento de governos progressistas na América do Sul, enfatizando os elementos que caracterizaram a chamada Onda Rosa e suas consequências para a integração regional sul americana; o terceiro, se debruça sobre a política externa brasileira no governo Lula, explicitando a condução diplomática reverberada em sua inserção internacional guiada pelo seu protagonismo regional, seguido pelo quarto tópico que evidencia as perspectivas sobre a integração regional e aspectos da atuação diplomática da política kirchnerista. Já o quinto, por sua vez, examina os momentos convergentes e de alinhamento entre as duas potências, assim como os instantes de tensão, conflitos e interesses estratégicos diferentes entre as duas nações, destacando as restrições da convergência ideológica e os obstáculos para a integração regional entre 2003 e 2007 por intermédio de discursos e ações adotadas pelos governos Lula e Kirchner.

2. ONDA ROSA E SEU IMPACTO NA AMÉRICA DO SUL

Ao adentrar ao fenômeno chamado “Onda Rosa”, é imperioso explicitar a situação que a América Latina, especificamente a América do Sul, enfrentava nos anos de 1980. Denominada “década perdida” para os países latino-americanos, os anos 80 foram marcados por uma estagnação econômica que resultou na diminuição do PIB, aumento da taxa de inflação, fuga de capitais e conseqüentemente uma forte desigualdade social (Neutzling Jr, 2008). No Brasil, a desaceleração do PIB evidenciou níveis estrondosos, quando em 1979 passou de 6,67% para 0,6% em 1982 e a inflação batendo a marca emblemática nos anos 1980 (Marangoni, 2012). Na Argentina os níveis de crescimento do PIB em 1979 eram de 10,2%, transformando-se em -5,81% em 1981¹, onde a taxa de inflação alcançou 286,7% segundo dados da Câmara Argentina de Comércio e Serviços². Esse cenário, agravou-se em decorrência da crise do petróleo da época³ e pela dependência de capitais estrangeiros que geraram um endividamento externo significativo para os países (Araújo et al., 2017).

Como resposta a essa situação, o surgimento de políticas de cunho neoliberal oriundas do estrangeiro, o chamado Consenso de Washington, se traduziu em medidas que incluíam liberalização comercial, privatização, abertura dos mercados nacionais para o capital estrangeiro e regime de câmbio flutuante (Williamson, 1993 apud Araújo et al, 2017). Elas pregavam soluções que se traduziram, mas não se limitaram, a abertura econômica e privatizações como solução para a então crise. Entretanto, ignorando as especificidades das economias locais, essas políticas geraram conseqüências drásticas na região. Cerro (2003) aponta que no início da década de 2000, relatórios da Cepal revelaram que cerca de 280 milhões de pessoas, o equivalente a 43% da população latinoamericana, viviam em níveis de pobreza. No caso do Brasil, ao implementar políticas de abertura econômica e redução dos gastos públicos, enfrentou um aumento significativo da desigualdade social, do desemprego e das taxas de juros, no qual afirma o presidente Lula em seu discurso de posse em 2003:

¹ Dados do Banco Mundial (2023). Disponível em: [https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2023&locations=AR&name_desc=false&start=1961&view=chart]. Acesso em: 10 de março de 2024.

²Dados da Câmara Argentina de Comércio e Serviços (2020). Disponível em: https://cdn.www.cac.com.ar/www/20220418_152840_76bdc3.pdf

³ O surgimento da crise do petróleo se deu em dois momentos cruciais: o primeiro ocorreu em 1973, quando os países membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) optaram por diminuir a produção e elevar os preços como meio de exercer pressão política durante a Guerra do Yom Kippur, contra nações que apoiavam Israel. A segunda grande crise aconteceu em 1979, devido à Revolução Iraniana, que causou instabilidade no mercado mundial de petróleo, diminuindo a disponibilidade e aumentando de forma expressiva os preços. Isso impactou diretamente as economias dependentes do petróleo, como as da América Latina, que começaram a recorrer a empréstimos internacionais a taxas de juros inicialmente baixas. No entanto, com a subida das taxas de juros internacionais no começo da década de 1980, desencadearam uma crise de endividamento (Bastos, 2012; Dias, 2021).

É verdade que a deterioração dos laços sociais no Brasil nas últimas duas décadas, decorrente de políticas econômicas que não favoreceram o crescimento trouxe uma nuvem ameaçadora ao padrão tolerante da cultura nacional. Crimes hediondos, massacres e linchamentos crisparam o país e fizeram do cotidiano, sobretudo nas grandes cidades, uma experiência próxima da guerra de todos contra todos (Brasil, 2008, p. 16).

Como aponta Nogueira Batista (1994, p. 27), as diretrizes do Consenso foram formuladas a partir de uma perspectiva externa, sem considerar as particularidades das economias latino-americanas. Assim, a crescente oposição em resultado aos efeitos dessas políticas contribuiu para o surgimento de líderes com propostas mais voltadas para a redução da desigualdade e o fortalecimento do papel do Estado na economia. Os países latino-americanos começaram, então, a se opor a essas ideias neoliberais provenientes do exterior, o que despertou diretamente o surgimento de vários candidatos à presidência com políticas focadas em ideais relativos ao igualitarismo, aumento de empregos e outros pensamentos de tendência esquerdista, dando início à “Onda Rosa”.

A Onda Rosa (Pink Tide/Maré Rosa) pode ser definida como a rejeição de governos ao neoliberalismo - não resumindo-se a isso - em que se configura uma virada no cenário político latino-americano, o qual estava adequado aos pensamentos neoliberais na década de 90. “Governos de orientação de centro-esquerda e esquerda venceram, em inovadora sincronia, eleições presidenciais em vários Estados sul-americanos” (Araújo et al., 2007, p. 03). A presidência venezuelana no ano de 1998 com a eleição de Hugo Chávez, a chegada ao poder de Lula no Brasil em 2002 e o de Kirchner na Argentina no ano seguinte são exemplos desses governos centro-esquerdistas que não apenas transformaram suas políticas internas, mas também redefiniram as relações regionais.

Nesse cenário, é relevante levar em conta a definição teórica de regionalismo proposta por Andrew Hurrell (1995). Ele o descreve como um projeto político no qual os Estados buscam, de maneira intencional, estruturar um espaço regional em resposta às mudanças na ordem internacional, mesclando interesses econômicos, segurança e identidade.

Nos anos 2000, a América do Sul revisou suas políticas econômicas da década passada. Abandonou o modelo de Regionalismo Aberto, este que concebia-se basicamente em um processo essencialmente comercial, que objetivava “Conciliar a interdependência produzida por acordos comerciais preferenciais e a interdependência resultante da liberalização comercial” (CEPAL, 1994 apud Cavalcanti 2017) em favor do Regionalismo Pós-Liberal, que como resposta ao anterior, caracterizou-se pelo retorno dos Estados à

liderança na promoção da integração regional, dando prioridade não somente a interesses econômicos, mas também a metas políticas, sociais e de progresso.

Isso explicitou uma mudança significativa em como o regionalismo da América do Sul era conduzido, tendo como característica essencial a crítica ao paradigma liberal que conduzia as iniciativas de integração e a agenda doméstica de política econômica nos países da região durante os anos 90 em resposta à crise da liberalização comercial (Veiga; Rios, 2007). Isto é, se estabeleceram novos paradigmas de integração em oposição ao regionalismo aberto, com destaque para o "regionalismo pós-liberal", mais voltado para a dimensão econômica da integração, e o "regionalismo pós-hegemônico", ligado à dimensão política da integração (Cavalcanti, 2017).

Atrelado a esse redirecionamento regionalista, a onda rosa foi força motriz quanto à mudança na forma de se compreender e fazer integração regional na América do Sul. Com ela, para além da finalidade de construir um espaço de integração comercial, a unidade sul-americana - que agora possuía governos progressistas no comando - desempenhava um papel fundamental para a concepção e implementação de políticas sociais regionais, alinhadas com os objetivos de desenvolvimento de diversas áreas (Laisner et al., 2021) relativas à dimensão social, política, nacional, entre outras. A relativa coincidência de objetivos ideológicos e de programas aproximou esses governos e alterou as dinâmicas dos processos de integração na região (Araújo et al., 2007, p. 03).

Para além do efeito nas esferas domésticas dos países da América do Sul, a nova direção política dos líderes afetou a direção dos processos de integração regional (Araújo, 2007). Em essência, os governos progressistas se esforçaram para diminuir a influência dos Estados Unidos na região e diversificar suas parcerias econômicas, fortalecendo laços com a União Europeia, países emergentes e outros países ao redor do mundo. Como aponta Pérez (2015), um dos momentos mais marcantes dessa abordagem foi a rejeição, em primeiro plano, à Aliança de Livre Comércio das Américas (ALCA), proposta pelos EUA. Brasil e Argentina protagonizaram situações que explicitaram os limites e convergências de suas relações nesse período.

Nessa questão, pode-se afirmar que esse momento foi um reflexo do regionalismo pós-hegemônico que se opôs diretamente à influência econômica e política dos Estados Unidos no continente, buscando reorientar as relações com esse país (Araújo, 2007), abrindo espaço para a criação de alternativas regionais que promoveram uma maior cooperação entre os países sul-americanos.

Em decorrência dessa nova perspectiva que objetivou combinar a abertura econômica com o elemento preferencial dos países membros dos grupos regionais, promoveu-se melhorias na competitividade e na eficiência econômica (Feijó, 2019), reflexo do regionalismo pós liberal que se desenvolveu. Foi aí que várias iniciativas regionais surgiram. São destaques dessa nova abordagem a criação de organismos como a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), estes que objetivaram a ampliação do escopo da cooperação para além das questões comerciais, conforme observado por Pérez (2015).

O aumento da influência dessas nações na arena global tem repercussões significativas para a região, uma vez que evidenciou as intenções que apontaram “novas direções para o regionalismo, onde possivelmente se assistiu a uma reafirmação da soberania e do papel estatal em lugar das forças centrífugas até então privilegiadas na compreensão do regionalismo, como apontou Hurrell (apud Mesquita, 2007).

No entanto, é importante ressaltar que essa onda não foi uniforme. Dentro desse movimento, surgiram diversas formas de governos progressistas, com alguns adotando posturas mais radicais e outros mais moderadas, tudo dependendo das particularidades políticas e econômicas de cada país. Portanto, embora possamos ver a Onda Rosa como um processo sociopolítico singular, é essencial reconhecer as diferenças nas estratégias e abordagens que cada governo escolheu (Pérez, 2015).

Nesse período marcado pelo que alguns chamaram de um novo tipo de regionalismo, houve uma certa valorização do espaço físico e da política regional, resultado de uma priorização do viés econômico nacionalista, que se contrapôs aos modelos neoliberais anteriormente adotados (Lima; Coutinho, 2006). Entretanto, esse processo tem suas contradições, uma vez que políticas nacionalistas podem acabar dificultando os processos de integração dentro do chamado "novo paradigma" (Vadel, 2005). Ao que importa analisar é que em 2002, depois de três tentativas, Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), finalmente conquistou a presidência do Brasil. Na Argentina, Néstor Kirchner também fez história ao vencer as eleições em 2003 e, mesmo com suas raízes

peronistas⁴, procurou governar em sintonia com a onda de mudanças políticas à esquerda que estava varrendo a região (Silva, 2015).

Nessa perspectiva, o processo de integração atravessa um momento oportuno. Como afirma Bielsa (2004, p. 18), “encontramo-nos diante de uma oportunidade histórica”, onde a chegada ao poder de ambos os presidentes refletiram nos futuros desdobramentos regionalistas que se desenvolveram em concordância com suas políticas externas. Em tese, ambos os governos priorizaram a independência relacionada a integração regional, pondo em ênfase o distanciamento dos modelos neoliberais que precederam a política exterior de ambos os países, objetivando agora possíveis alternativas que fortaleçam suas políticas sociais e expandam suas economias.

Perante o exposto, entende-se que a América do Sul tem experimentado um processo de aproximação política e afinidade programática entre os governos. Embora isso não garanta um ambiente de cooperação total, é importante para a integração regional (Cepik; Silva 2012). Neste cenário, a colaboração entre Brasil e Argentina, além do reforço de organizações regionais, se tornou um elemento crucial nas respectivas estratégias de diplomacia. Amorim e Bielsa (2005) já concordavam em singularidade em seus posicionamentos evidenciando que existem outras relações estratégicas, mas a associação entre Brasil e Argentina seria o núcleo do processo de integração sul-americana, um elemento crucial para a coesão e cooperação regional. Esta associação também foi uma ferramenta vital para atingir o progresso econômico e social dos países e aprimorar a qualidade de vida de sua população (Ibidem).

Contudo, é imperioso ressaltar que essa aproximação também provocou tensões, expondo diferenças de interesses que se manifestaram, por exemplo, em discussões no contexto do Mercosul (Vadell, 2006). Nesse novo cenário regional, a relação entre os vizinhos emergiu como um eixo estratégico, mas também como um espelho das tensões e restrições inerentes à Onda Rosa. As táticas empregadas diferiram de acordo com os cenários políticos e econômicos de cada nação. Essas dinâmicas tiveram um impacto direto na relação entre Brasil e Argentina, caracterizando uma época de aproximação política, mas também de divergências tangentes a conflitos de interesse — assunto que será aprofundado nos tópicos subsequentes.

⁴O peronismo, movimento político originado nos anos 1940 sob a liderança de Juan Domingo Perón, é tradicionalmente identificado por sua base popular e sindical, discurso nacionalista e forte apelo populista. Ao longo do tempo, consolidou-se como um partido de massas heterogêneo, incorporando diversos setores sociais e ideológicos, com ênfase nos princípios de justiça social, soberania política e independência econômica. Como descreve Candeas (2005), o peronismo se constituiu como uma doutrina ideologicamente difusa, que unia “ex-radicais, sindicalistas, militares, empresários, burocratas, baixa classe média” e pregava a harmonia entre capital e trabalho, mesmo mantendo traços autoritários. Durante o governo de Néstor Kirchner (2003–2007), o peronismo foi reinterpretado sob uma perspectiva mais progressista, com foco em direitos sociais, fortalecimento do Estado e integração regional, alinhando-se à chamada Onda Rosa sul-americana.

3. POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DO GOVERNO LULA: PROTAGONISMO REGIONAL E INSERÇÃO INTERNACIONAL

3.1 Antecedentes: A política externa brasileira antes de Lula

A maneira como o Brasil interage com o resto do mundo é um componente vital da sua estratégia doméstica, servindo como uma ponte entre o que o país quer e o que o cenário global oferece. Essencialmente, a política externa demonstra o jeito que o Brasil escolhe para se colocar no globo e como ele colabora com outros países, visando concretizar suas ambições de progresso, proteção e poder.

No que antecede a ascensão da Onda Rosa, a política externa do Brasil em meados dos anos 1990 foi marcada por um liberalismo pragmático, com foco na abertura econômica e menor ênfase na integração regional (Cervo, 2003; Soares; Milani, 2016). Na esteira do fim Guerra Fria, o Brasil, como outros países latino-americanos, seguiu políticas guiadas por formuladores com formação em centros norte-americanos que se alojaram nos postos decisórios desses países (Cervo, 2003), penetrando na região a nova onda neoliberal por intermédio de suas políticas que enfatizavam a liberalização econômica e a redução do papel do Estado.

Durante os governos de Fernando Collor de Mello(1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o Brasil acompanhou as transformações da ordem internacional, passando do protecionismo econômico para uma inserção mais ativa no comércio global. Essa estratégia enfatizou sua inserção em cadeias globais de produção, como evidenciado na participação na Organização Mundial do Comércio (OMC), favorecendo relações com grandes potências e instituições multilaterais - o que provocou críticas de segmentos progressistas devido à falta de atenção à integração regional (Almeida, 2003; Cervo, 2003).

Durante o mandato de Itamar Franco (1992–1994), houve um avanço significativo com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto em 1994 (MERCOSUL, 1994), que consolidou o Mercosul ao institucionalizá-lo como união aduaneira. Este quadro legal proporcionou ao bloco uma estrutura mais formal e previsível, estabelecendo normas de comércio comuns e estabelecendo entidades auxiliares focadas na integração regional.

Sob a gestão de Fernando Henrique Cardoso, apesar do Mercosul ter mantido sua importância com avanços pontuais, não foi o eixo principal dessa política externa. A diplomacia do Brasil continuou a valorizar alianças com nações centrais e a impulsionar

reformas internas alinhadas à agenda do Consenso de Washington. Essa orientação se caracterizou por enfraquecer a integração regional e negligenciar o potencial estratégico da América do Sul, resultando em um bloco pouco coeso e funcionalmente limitado (Cervo, 2003 e Almeida, 2003). Ainda candidato, Lula já denunciava esse modelo, chamando a abertura econômica do período de “irresponsável” e prejudicial à indústria nacional (Almeida, 2003).

Ademais, o desejo brasileiro de ocupar um papel de liderança global tampouco foi articulado de maneira convincente no plano regional. Apesar dos discursos de liderança, o Brasil não conseguiu engajar seus parceiros regionais em torno de objetivos comuns. Como observam Vigevani e Cepaluni (2007, p. 313), “o interesse do Brasil por um papel relevante no cenário internacional, um assento permanente no Conselho de Segurança, por exemplo, é percebido na Argentina como competitivo em relação às próprias metas brasileiras.” A falta de um projeto claro levou os vizinhos a ver a liderança brasileira mais como um objetivo nacional do que como uma proposta conjunta. A recusa do governo Kirchner em apoiar o Brasil para uma posição no Conselho de Segurança ilustra essa tensão, expondo as limitações da articulação regional do Brasil ainda permeada por dúvidas.

3.2 Reorientação da Política Externa

A herança do malogro neoliberal reverberado na deterioração dos indicadores sociais revelou as falhas desse sistema que depositava confiança excessiva na simples abertura comercial – por vezes, de forma desequilibrada – e na diminuição da atuação estatal. As convulsões sociopolíticas da área evidenciaram a falácia da suposição reverberada na fé de que esses modelos fomentariam um progresso duradouro (Amorim, 2004).

Na influência do processo, é neste cenário de mudanças velozes que o Brasil começou a definir o que queria, buscando alinhar o que dizia com o que fazia. Na visão do governo Lula, as orientações não deveriam ser iguais às de antes. Ao contrário, de acordo com os novos responsáveis pelo poder, a chamada política neoliberal não seria mais considerada nas decisões e nas falas do governo. Por isso, as opções foram outras, tanto ao escolher novos aliados, quanto ao definir os objetivos e o que era mais importante, agora vistos de outra forma (Miyamoto, 2011).

A política externa brasileira é conhecida por seu pragmatismo, seguindo tradições diplomáticas que se intercedem dentre os governos. A luz das interpretações de Vigevani e Cepaluni (2007), apesar da ausência de uma ruptura significativa com os paradigmas

históricos, o que houve com a chegada do governo Lula foram mudanças na ênfase e nas tonalidades de sua política externa. Enquanto sob FHC pautava-se na ideia de uma “autonomia pela participação”⁵, Lula da Silva emprega uma tática que poderíamos chamar de "autonomia pela diversificação"⁶, dando ênfase à colaboração entre as nações do Sul para tentar um convívio mais igualitário com as nações do Norte, expandindo a importância global da nação e firmando alterações de plano na diplomacia.

Quando Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito em 2002, aponta-se que a política externa do Brasil tomou um novo rumo, marcando uma mudança firme e dando um novo propósito à forma como o país se posicionou no mundo. Tal qual a gestão de Néstor Kirchner na Argentina, a administração de Lula expressou abertamente seu descontentamento com o neoliberalismo e a ALCA, priorizando a criação de opções regionais alicerçadas na cooperação Sul-Sul.

Com Celso Amorim como ministro das Relações Exteriores e o apoio direto do Presidente, a política externa brasileira começou a seguir uma abordagem ativa autônoma, buscando ampliar suas parcerias, fortalecer as relações multilaterais e, acima de tudo, impulsionar a integração sul-americana como o ponto principal de sua atuação diplomática. Este período inicial de tensão e incerteza, tanto interno quanto externamente, foi gradualmente atenuado — um exemplo disso foi a publicação da "Carta ao Povo Brasileiro", onde o PT indicava um rumo político reformista, sem se aproximar do radicalismo (Araújo et al.2017), evidenciando um compromisso com a estabilidade e a progressão gradual nas transformações.

Em suas intenções, Lula buscava uma política externa mais pragmática do que a do presidente anterior, atribuindo maior importância ao Mercosul e à dinâmica de união regional que considera cruciais nas conversas sobre a ALCA - algo que já se via na gestão anterior (Almeida, 2003). Em seu pronunciamento na sessão solene de posse no Congresso Nacional em 2003, ao que estudiosos passaram a chamar de um realismo diplomático, o presidente sublinha suas diretrizes e componentes fundamentais que moldam a sua abordagem nas relações internacionais:

“Nossa política externa refletirá também os anseios de mudança que se expressaram nas ruas. No meu Governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional” (Brasil, 2008, p. 14).

⁵ Segundo a ideia dos autores Vigevani e Cepaluni (2007), essa definição se referia a uma política de passividade e aceitação automática da realidade internacional prevaiente.

⁶ Defesa da soberania nacional, aliança sul-sul e regional para reduzir assimetrias.

Ao que mais toca a esses estudos,

A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do Mercosul, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração. O Mercosul, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados (Brasil, 2008, p.14).

Nesse cenário, a América do Sul deixou de ser vista apenas como uma área de menor importância para o comércio e se tornou um elemento chave na projeção do Brasil no cenário internacional, servindo como base de poder para suas ações globais e como plataforma para exercer uma “liderança regional”, com o objetivo de promover o desenvolvimento conjunto e a colaboração entre os países. Agora, visualiza-se uma “aguda consciência da interdependência entre os destinos do Brasil e de nossos vizinhos sul-americanos. Ante as amplas afinidades que nos aproximam e as dificuldades que desejamos superar, a integração da América do Sul apresenta-se como um imperativo” (Amorim, 2004, p. 42)

Cervo (2003) traz a ideia de uma inserção de um paradigma do Estado Logístico⁷ que foi ensaiado no governo de Cardoso, mas sem êxito. Ao que nos evidencia, o governo Lula adentra a fundo nesse paradigma. Em seu governo, a forma como os líderes de logística enxergam o que é importante para o Brasil se assemelha à visão de uma nação desenvolvida. Eles acreditam que é preciso, viável e sensato implementar medidas que equilibrem a relação global, transformando a dependência em verdadeira interdependência.

3.3 Regionalismo Sul-americano como vetor da política externa

Uma mudança significativa pautada na recuperação e no impulso à vertente sul-americana da política externa do Brasil é observada com a ascensão de Lula à presidência, como explicitado. Nessa perspectiva, a nova direção não é apenas uma questão de localização geográfica, mas principalmente um realinhamento político e ideológico, já que a América do Sul passa a ser vista como área chave para a atuação e influência internacional do país.

⁷ Cervo (2003) descreve o paradigma do Estado Logístico como uma abordagem de inserção internacional que mescla liberalismo e desenvolvimentismo, priorizando a autonomia nas decisões, promovendo a competitividade nacional e buscando a superação das assimetrias globais por meio da interdependência.

Seguindo uma linha de integração regional mais independente e menos sujeita aos interesses das grandes potências, Lula retoma os princípios de união regional e colaboração Sul-Sul. Conforme apontam Vigevani e Cepaluni (2007), essa mudança se baseia na ideia de “autonomia pela diversificação”, onde o Brasil busca criar formas de participação internacional mais equilibradas e menos dependentes dos centros de poder tradicionais.

Nesse mesmo contexto de fortalecimento da integração regional, ganha relevo em sua administração a tonificação do G20, num contexto do conjunto de nações em desenvolvimento que almejam a abertura do mercado de produtos agrícolas. Esse modelo de aliança buscava atenuar as desigualdades existentes, concretizando na prática seus objetivos (ibidem). Paralelamente às frentes comerciais multilaterais, o governo também intensificou os esforços para construir uma arquitetura regional sul-americana própria.

A América do Sul se torna o ponto central de uma diplomacia ativa que busca transformar as relações de poder internacionais, agindo a partir de uma lógica de integração que vai além do comércio, abrangendo também questões políticas, sociais e culturais. Como mostra Almeida (2003), o governo Lula vê o regionalismo não apenas como uma ferramenta técnica, mas como um projeto político estratégico de longo prazo.

Paralelo ao ponto focal de fortalecimento do Mercosul como forma de concertação política regional, durante a 3ª Reunião de Presidentes da América do Sul em dezembro de 2004, na Cúpula de Cusco, ganha destaque a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Sob liderança brasileira, ainda que incipiente e sem uma estrutura institucional consolidada, a CASA simbolizou um novo arranjo político voltado à articulação regional, reforçando a construção de um espaço sul-americano autônomo, paralelo à tradicional influência da Organização dos Estados Americanos (OEA), historicamente vinculada aos Estados Unidos.

Durante sua fala no evento, o Presidente Lula ressaltou que a Iniciativa CASA representa muito mais do que um mero exercício de retórica; é, na verdade, a demonstração do esforço conjunto de nossas nações para vencer as barreiras que ainda existem entre nós. Ele enfatizou que a união física é essencial para que a região possa competir no cenário global. Ao mencionar diversos projetos de infraestrutura, como a Rodovia Interoceânica, a ponte entre Assis Brasil e Iñapari e o corredor bioceânico ligando Santos a Antofagasta, Lula frisou a importância de uma integração que seja "inclusiva e solidária, beneficiando não só os negócios, mas também as comunidades que sempre foram deixadas de lado (Brasil, 2004). “Transformar a geografia em sua maior aliada, como aponta o presidente em seu discurso”, reforça o papel do Brasil enquanto articulador de um regionalismo comprometido com o

desenvolvimento equitativo e com o fortalecimento político da América do Sul como polo internacional (ibidem).

À firme oposição à Área de Livre Comércio das Américas também percorre o posicionamento do então presidente eleito. É fato que a ALCA era encarada como uma iniciativa de incorporação política e financeira da América Latina aos Estados Unidos, com o Brasil no centro das atenções, dada a força de seus recursos e de seu mercado nacional (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2001 apud Almeida, 2003). O governo Lula criticava abertamente os termos da proposta por entender que ela colocava em risco a indústria brasileira e subordina os países do continente à lógica do livre mercado norte-americano, argumentação que se molda ao decorrer dos fatos.

A defesa da integração regional frente a proposta da ALCA representa as prioridades e concretiza os objetivos e diretrizes estabelecidos pelo governo em questões comerciais, buscando regras mais justas que se estabeleçam no cerne do desejo de participação do Brasil na diplomacia Internacional. O chanceler de política externa da época, Celso Amorim, verbalizou o interesse dos objetivos do Brasil: criar uma ALCA que realmente atenda às necessidades do país e impulse o desenvolvimento contínuo de todas as nações da região. Segundo ele, para colher-se vantagens reais para o Brasil, é essencial que o país participe de forma engajada e proativa nas discussões e tratativas (Amorim, 2004). Nessa perspectiva multilateral de uma geometria variável de sua política Ativa e Altiva⁸, entende-se que foram consolidadas importantes alianças e estratégias na luta por um comércio internacional mais justo - partilhando semelhança com a Argentina - como observado na na Declaração Ministerial de Miami⁹, de 2003.

Naquele momento, depois de desacordos intensos entre os países¹⁰, sobretudo entre o grupo encabeçado pelos EUA e a união sul-americana composta por Brasil, Argentina e Venezuela, estabeleceu-se um texto que demonstra um retrocesso em relação à ideia inicial da ALCA. A nova formulação previa uma "ALCA flexível", ou o que Vigevani e Mariano

⁸“Este ativismo e esta altivez do governo Lula são explicitados pelo caráter mais dinâmico e multi-presencial do presidente e pela imersão do país de maneira mais incisiva em temas que seu predecessor tinha tratado de maneira mais retórica, como por exemplo, a cooperação Sul-Sul, o multilateralismo, o Mercosul, a liderança brasileira, etc” (Barnabé, 2015, p. 45).

⁹A Declaração Ministerial de Miami (2003), oriunda da Oitava Reunião Ministerial da ALCA, marcou um ponto de virada nas negociações ao sugerir um modelo de acordo flexível, estabelecendo regras e cláusulas quanto aos impasses entre os interesses dos Estados Unidos e os países do Mercosul. Disponível em: http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/Miami/Miami_p.asp.

¹⁰ Em fóruns internacionais, a exemplo da Cúpula de Mar del Plata em 2005, o Brasil se destacou como líder do grupo que impediu a progressão da ALCA, unindo forças com nações como Venezuela e Argentina.

(2004) apud Vales et al (2015) passaram a chamar de “ALCA *light*”, com diferentes graus de compromisso e adesão por parte dos países — era uma proposta mais descentralizada, que permitia salvaguardas à autonomia nacional nas negociações comerciais, ao passo que “simbolizava os limites que o Brasil colocava para o avanço dos interesses dos EUA na região” (ibidem).

Esse desfecho foi possível graças à atuação firme e articulada do governo brasileiro, que, ao lado de parceiros regionais, conseguiu evitar a imposição de um modelo comercial desequilibrado, reafirmando a centralidade da integração sul-americana como eixo estratégico de sua inserção internacional. Assim sendo, o Brasil buscava obter a concordância de seus países vizinhos nessas iniciativas, defendendo a estabilidade e o crescimento econômico regional. Fazia isso, porém, atenuando a visibilidade dos ganhos do capital brasileiro e como isso afetava a independência econômica dos participantes (Luce, 2007).

Sob a liderança de Celso Amorim no Itamaraty, a atuação diplomática do Brasil mostrou-se crucial para limitar o alcance da proposição inicial dos Estados Unidos. Além disso, o discurso de Lula enfatizou que a ALCA não podia prejudicar a soberania brasileira ou aniquilar o processo de integração sul-americana já em andamento. Em suma, é claro e evidente que “Lula buscava utilizar o capital negociador brasileiro de maneira efetiva a fim de se inserir no âmbito de negociações que trariam a ascensão do Brasil no concerto internacional dos hegemones” (Andrade, 2020), protagonismo internacional inédito que transpassa ao nível global.

Nesse viés, fato é que essas iniciativas demonstram que o regionalismo é visto em essência como um meio de equilibrar o cenário e evidenciar o poder de manobra regional brasileiro, com o Brasil atuando como um elo para promover pactos, fomentando uma estrutura regional inédita. Essa configuração inovadora se alicerça no respeito à autonomia, no poder das populações de traçarem seus destinos e na colaboração entre os países do hemisfério Sul.

3.4 A condução diplomática de Lula e a liderança regional

O protagonismo do Brasil na região foi sendo construído de forma pragmática e gradual, construída através de uma diplomacia propositiva e autônoma. Essa diretriz visava juntar o multilateralismo, a projeção de *soft power*, como evidenciado por Soares e Milani (2016) e o envolvimento político e ideológico com os países vizinhos, elevando o Brasil a um novo patamar de influência regional. O Itamaraty centrou-se no desempenho da formulação de políticas que evidenciam a presença brasileira no âmbito internacional. Nessa época, o país

atuou na mediação de conflitos e na promoção de iniciativas cooperativas, como no caso da cooperação com a militarização no Caribe e ao assumir do comando da Minustah (Missão Internacional das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti), enviando tropas ao Haiti, (Luce, 2007), reforçando sua imagem agora confiável e independente.

Nessa perspectiva, observa-se uma importante inflexão: a diplomacia do Brasil passou a seguir uma diretriz ativa e ativa que tinha como objetivo primordial estabelecer o país como um *global player*. Como sintetiza Andrade (2020), “o país não temeria tornar-se protagonista, tampouco teria receio de tomar decisões, nem se dobraria a outras agendas que não correspondessem aos interesses nacionais”.

Enquanto o Brasil ampliava sua influência global através de parcerias multissetoriais, as relações com os Estados Unidos estavam passando por uma reestruturação. Na época eleitoral, os objetivos que perpetuavam o plano do Partido dos Trabalhadores elencaram em essência o distanciamento em relação à potência norte-americana, a fim de evitar o malogro das iniciativas neoliberais que suprimiram o desenvolvimento da região. Entretanto, com o amadurecimento da política externa, essa abordagem deu lugar a um pragmatismo cooperativo. O Brasil começou a trilhar um caminho mais realista, convertendo a antiga resistência em busca de acordos, admitindo que a parceria com os Estados Unidos poderia ser vista como parte de um plano maior de independência por meio da união, proporcionando uma aproximação sem alinhamento automático nem opções excludentes.

Essa alteração é plenamente visível no caso das negociações relativas à ALCA, como mencionado. O que se observa representa plenamente o conceito de hibridismo¹¹ do lulismo (Soares; Milani, 2016). Essa atitude continua a reforçar a liderança do Brasil na região, uma vez que evidencia aos países da vizinhança a viabilidade de conversar com potências globais sem negligenciar as prioridades regionais, destacando-se como um agente apto a construir acordos. Este caráter híbrido representa uma mescla estratégica de princípios ideológicos e flexibilidade pragmática, possibilitando ao Brasil negociar com grandes potências sem deixar de lado suas prioridades regionais.

Em tese, como comenta Vales et al. (2015) na perspectiva da visão de revistas como a *Veja* na época, esse alinhamento aos interesses dos EUA reforça a influência brasileira na região, facilitando sua inserção comercial no mercado norte-americano. A aproximação seletiva com Washington seria uma forma de ampliar o raio de ação do Brasil sem optar por

¹¹“Combinação de não confrontação com o capital e com os polos de poder, e a adoção de políticas que significavam um questionamento da ordem vigente” (Soares; Milani, 2016, p. 04).

um alinhamento automático nem romper com os vizinhos regionais. Na visão de alguns autores como Vigevani e Cepaluni (2007), a administração do governo Lula obteve uma perspectiva não ostensiva quanto ao que passaram a interpretar como uma liderança regional. Para eles, tal desejo foi introduzido e despertou uma maior cobrança dos países sul americanos com relação ao Brasil. Ainda assim, fato é que as diferenças na forma como o Brasil se desenvolveu, se comparado a outras nações da América Latina, são profundas e intrincadas, muitas vezes refletindo-se em relações de poder bastante desequilibradas dentre os seus vizinhos (Silva, 2024). Ou seja, ainda que de forma não chamativa, tais elementos sustentavam seu papel de potência articuladora.

Nesse sentido, o paradigma do Estado Logístico formulado por Cervo (2003) é central: ele posiciona o Brasil como centro articulador de fluxos econômicos, energéticos, políticos e culturais no espaço sul-americano, o que fortalece sua legitimidade como liderança regional. Nessa ideia, estudiosos como Souza (2022) apontam que os discursos da política externa brasileira se reverberaram em uma identidade de liderança regional inclusiva, uma vez que busca articular os interesses dos demais países da região por meio do fomento à integração e da construção de consensos. Localizado de forma vantajosa na América do Sul, o Brasil exibe habilidades políticas e diplomáticas notáveis que, combinadas com características únicas em relação aos países vizinhos, criam uma percepção de liderança notável.

Essa liderança, entretanto, não se baseia em dominação ou superioridade, mas numa capacidade de cooptação e coordenação, buscando aceitação global e uma participação mais justa no cenário mundial, sobretudo em relação às nações mais poderosas. “Conclui-se, então, que independentemente da posição brasileira frente à liderança regional, a assimetria de poderes o garante esse caráter (mesmo levando em conta a Argentina juntamente com o Brasil como principal núcleo sólido de segurança regional)” (Carvalho et al, 2015, p. 09).

Dessarte, a gestão da política externa do Brasil durante o governo Lula da Silva se consolidou como um instrumento fundamental para fortalecer sua posição global e fomentar uma configuração regional que se opunha à perspectiva neoliberal. Essa atuação reposicionou o Brasil no centro de uma nova geopolítica não só desafiando a supremacia liberal, mas também estabelecendo opções de colaboração fundamentadas na soberania, no desenvolvimento equitativo e na liderança inclusiva.

A ênfase na união da América do Sul, a oposição à ALCA e o fortalecimento das relações Sul-Sul destacam uma transformação significativa em relação aos anos anteriores. Esta reestruturação nas relações diplomáticas conectou o Brasil a importantes aliados na região, especialmente a Argentina, durante a administração de Néstor Kirchner, marcando o

início de uma nova fase de cooperação e também de disputa pela influência regional (Carvalho et al., 2015), assunto que será explorado nos capítulos subsequentes.

4. POLÍTICA EXTERNA KIRCHNERISTA E PERSPECTIVAS SOBRE A INTEGRAÇÃO REGIONAL

4.1 Transição política e crise neoliberal na Argentina

Face às mudanças estruturais no plano internacional, a política externa argentina nos anos precedentes ao fenômeno da onda rosa é marcada por uma trajetória que se desenvolve desde estratégias atreladas ao Realismo Periférico¹² até o que alguns estudiosos passaram a chamar de realismo pragmático.

A política externa do grande vizinho passou por redefinições a luz das transições que demarcaram características singulares desde o governo de Carlos Menem (1989-1999) até o de Néstor Kirchner (2003-2007) - cenários ora atrelados a um unipolarismo, outrora reverberado na perspectiva de um multipolarismo relativo a questões regionais.

Historicamente, durante os anos sob a gestão Menem (1989-1999), houve a prevalência majoritária de uma orientação neoliberal pró-ocidental que pairava no sistema internacional como um todo. Isso fazia da Argentina uma potência subalterna em termos de poder aos Estados Unidos, marcada pelo estrito alinhamento com essa potência - coerente com a expressão do realismo periférico de Escudé (2012) que advogava pela subordinação pragmática de nações periféricas ao núcleo do sistema internacional como tática para maximizar vantagens domésticas e prevenir conflitos. A adesão às políticas do Consenso de Washington e apoio a iniciativas como a ALCA, são condutas que verbalizam esse parecer, concretizando a ideia de um realismo baseado na aceitação pragmática de sua liderança no hemisfério Ocidental (Escudé, 1997).

Regionalmente, no cenário da integração econômica entre as duas potências sul-americanas - Argentina e Brasil - obteve-se um aprofundamento significativo dentro do Mercosul após a consolidação da assinatura do Tratado de Assunção em 1991. Em um contexto de liberalização econômica, esse processo foi fielmente adotado no âmbito partidário e político argentino. Porém, a visão do presidente Menem e seu ministro da economia

¹²“Essa corrente de pensamento nas Relações Internacionais entende que os Estados periféricos não devem entrar em confronto com as potências centrais, visando manter um equilíbrio no sistema internacional, seguindo os que possuem mais capacidades para ditar as regras do jogo, sem plena margem de manobra” (Morgenfeld, 2012 apud Araújo et al 2007)

Domingo Cavallo, pautavam-se na ideia de que o Mercosul serviria como um estágio inicial para uma integração econômica mais abrangente, convergindo com a proposta da ALCA, impulsionada pelos Estados Unidos (Saraiva, 2005). Isto é, mascarado os interesses para além de aproximações na expectativa de integração com o país vizinho, tal posicionamento gerou divergências com o Brasil, uma vez que o mesmo defendia um modelo de integração regional que priorizava a consolidação e fortalecimento do Mercosul antes de acordos com tais potências externas (Vadell, 2006).

Tais diferenças foram mais evidenciadas com a chegada de Fernando de La Rúa (1999-2001) ao poder. A luz dos dez anos de governo peronista, o partido Aliança passou a demonstrar intenções que davam a entender um certo rompimento em parte com as heranças estratégicas da política externa de Menem, como estabelecida pelo então economista e ministro das relações exteriores do governo, Rodríguez Giavarini (Vadell, 2006).

Entretanto, ao decorrer do mandato, o retorno de Cavallo ao Ministério da Economia se concretizou, fazendo assim que a linha que mantinha o alinhamento estratégico com os EUA fosse restaurada, estabelecendo o crescimento e a desconfiança em relação a iniciativas de liderança do Brasil, como a Reunião de Presidentes da América do Sul em no ano de 2000 em Brasília, tal como afirma Candeas (2005). Importa destacar que apesar de seus objetivos neoliberais, a gestão de De la Rúa foi marcada por uma grave crise econômica e instabilidade política, no que resultou mais tarde em sua renúncia ao poder. Com a sucessão de presidentes interinos, como Adolfo Rodríguez Saá e Eduardo Duhalde (2002-2003), em tese, a Argentina começou a se afastar das diretrizes neoliberais, priorizando gradativamente a recuperação econômica e demonstrando intenções que se reformularam mais tarde em priorização de perspectivas regionais.

Desde então, a chegada de Néstor Kirchner ao poder traz marcos significativos na integração regional. Durante o seu governo, Kirchner trouxe mudanças marcantes em comparação ao modelo da década de 1990. Como já mencionado, na década em questão havia o domínio do “regionalismo aberto”, que defendia que a integração econômica deveria acontecer sem desprezar os princípios do livre comércio e da liberdade financeira. Esse modelo se expressava, sobretudo, por meio de acordos comerciais e reformas de mercado, seguindo a lógica do liberalismo econômico. Para os países periféricos, era uma forma de se adaptar às fragilidades externas, já que a abertura econômica acabava limitando a autonomia do Estado (Vadell, 2006).

4.2 Princípios e Diretrizes da política externa kirchnerista

A crise paradigmática de 2001 criou um cenário favorável para a contestação do Consenso de Washington, tornando a proposta de ruptura mais alinhada à realidade argentina do que à brasileira (Soares; Milani, 2016). As mudanças nesse cenário influenciaram as prioridades do desenvolvimento da política externa argentina, levando o país a assumir um papel mais ativo nas questões regionais. Como afirmou Rafael Bielsa, o então ministro das relações exteriores, a integração regional era vista como um imperativo estratégico do novo governo “Está claro que nosso paradigma é integração, porquanto nosso destino é latino-americano e, portanto, temos de privilegiar o fortalecimento do próximo bloco¹³” (Bielsa, 2004). Há de ser levado em conta o redirecionamento da economia, demografia e geopolítica antes centrada apenas no ocidental como um fator impulsionador de mudança na política mundial (Cepik; Silva, 2012).

Em seus primeiros discursos ainda como candidato, Néstor Kirchner fornecia sinais de integração em matéria de política externa de cunho autonomista relativos a sua perspectiva de governo.

A minha proposta é de que devemos elaborar um projeto que permita ingressar no mundo com identidade nacional, ou seja, uma Argentina que possa sustentar a si mesma (...). A próxima eleição presidencial é a eleição de qual modelo de país queremos nós, os argentinos: teremos que escolher entre os que propõem a ALCA e os que, como nós, propõem o MERCOSUL[...] (Kirchner; Di Tella, 2003, apud Granato, 2014, p. 115).

Sua referida abordagem verbalizou a ideia que se objetivava desenvolver em seu governo, de um posicionamento pautado no pragmatismo, visando a consolidação do país como protagonista, relevante e autônomo em suas decisões econômicas e vigorosas, transgredindo os empecilhos ao desenvolvimento que pairou por muito tempo em seu país. Essa nova direção refletia a busca por mais autonomia e o fortalecimento da identidade regional, afastando-se da dependência dos mercados globais e resgatando o papel do Estado na condução da política econômica e social (Vadell 2006).

Nas palavras transcorridas em seu pronunciamento de posse, “nuestro país debe estar abierto al mundo, pero abierto al mundo de una manera realista, dispuesto a competir en el marco de políticas de preferencia regional y fundamentalmente a través del Mercosur”(Kirchner, 2003, p. 16), verbaliza-se uma estratégia de política externa que apresenta algumas reservas em relação à globalização e expressa a preferência por atuar na região que considera mais segura. “Dessa forma, o processo de regionalismo é apresentado

¹³ Essa declaração evidencia a prioridade atribuída ao Mercosul como plataforma de inserção internacional.

como um instrumento para alcançar os objetivos articulados internamente e que se projetam na ação do Estado.” (Araújo et al 2007, p. 12)

Ao que aponta Cheresky (2004, tradução nossa), Néstor Kirchner destacou-se como um líder que enfrentou com firmeza as estruturas institucionais que favoreciam a corrupção e os privilégios. Em sua atuação, tomou medidas para distanciar os grandes interesses empresariais e as burocracias públicas dos espaços de tomada de decisão, ao passo em que desafiou as práticas políticas tradicionais que tinham permitido a estes sectores influenciar as instituições estatais.

No processo corriqueiro de luta antineoliberal, a política externa kirchnerista atrelava-se ao vetor desenvolvimentista que se refletia no âmbito nacional, sendo assim, passível de análise à luz do conceito de Robert Putnam do “jogo de dois níveis” (Putnam, 1988), em que as influências entre o contexto externo e interno são variáveis, ou seja, as decisões do governo devem equilibrar e levar em consideração as realidades internas e externas. As decisões internacionais são pautadas, primariamente, pelos interesses domésticos em cada país Araújo et al (2007).

Internamente, Kirchner precisava consolidar sua base política e restaurar a confiança do público após anos de crise econômica. Para isso, ele priorizou políticas de recuperação econômica e reduziu a dependência de instituições financeiras internacionais. Essa postura fortalece sua legitimidade interna e lhe deu o apoio popular necessário para adotar uma estratégia mais autônoma no cenário regional. Esse esforço de afastamento e a valorização de um Estado mais independente é destacado por Cheresky (2004, tradução nossa) ao afirmar que [...] medidas anti corporativas e anticorrupção reforçaram a percepção de um governo independente e comprometido com os setores de poder. Como sintetiza Simonoff (2009), essa guinada na política externa marcou uma ruptura com a orientação dos anos 1990, afirmando que “la apuesta por la integración regional contrastó con el discurso de los años noventa, que sobrevaloraba a Estados Unidos como el centro de nuestra política exterior”. Isto é, ao invés de enxergar Washington como eixo inevitável, Kirchner buscava projetar a Argentina no centro de um novo polo regional.

Essa orientação traduziu-se em um fortalecimento da integração regional como alternativa ao modelo anterior de subordinação econômica. Dentre as principais ações, houve a priorização na defesa da democracia e dos direitos humanos, compromisso com a paz, para além da segurança e o combate ao terrorismo e ao narcotráfico, em conformidade com o Conselho de Segurança da ONU. Em relação ao Mercosul, entende-se que foi concebido não

apenas como um bloco comercial, mas como um projeto estratégico de grande alcance (Bielsa, 2004).

4.3 Integração regional e soberania

Em análise de um âmbito focal, nesse cenário Kirchner não apenas consolida os laços com o Brasil no Mercosul, por exemplo, mas também incentivou a criação de mecanismos que promovessem maior independência em relação a potências externas, como a Unasul, Banco do Sul e participação ativa em fóruns internacionais, concretizando o seu objetivo maior que Granato (2014, p. 117) explicita em sua análise: “Kirchner não via a integração regional em termos de claudicação de soberania; ao contrário, concebia-a como ferramenta da política externa que permitiria ao país ganhar maiores margens de manobra na esfera internacional.” Assim, desde os primeiros meses de sua administração, o governo argentino procurou formalizar essa aproximação estratégica com o Brasil através da formalização de diversos documentos que demonstravam, em termos de cooperação política, a importância elevada dada à relação bilateral e ao reforço do eixo regional (Torres, 2012). Isso explicita como a relação com o Brasil, para além do discurso, foi traduzida institucionalmente por meio de acordos que fortaleciam uma aliança estratégica, refletindo o compromisso do kirchnerismo com uma política externa regionalista ativa e pragmática.

No que se infere, havia uma clara estratégia de posicionar o país no mundo sem repetir os erros do passado, usando a cooperação regional como uma ferramenta para o fortalecimento econômico e político e reforçando o multilateralismo ativo pelo qual se concebia suas estratégias. Sua política externa não apenas refletia seu projeto doméstico, mas também funcionava como um instrumento fundamental para seu desenvolvimento, em objetivo da margem de manobra, com o objetivo de enfrentar as assimetrias do comércio internacional, responsáveis por agravar as mazelas sociais argentinas.

Uma diretriz marcante da política externa argentina e similar a do presidente Lula se traduzia na defesa de um comércio internacional mais justo. No seu caso, em especial no que tange ao setor agrícola, objetivando redefinir os termos das relações econômicas internacionais. O líder argentino foi incisivo ao evidenciar a necessidade de ter em mente as assimetrias econômicas entre os países ao negociar acordos internacionais. Em suas palavras: “igual tratamiento entre países poderosos y débiles; igual tratamiento entre economías altamente desarrolladas y economías emergentes, no sólo es una mentira sino que, además,

resulta una trampa mortal” (Kirchner, 2020, p. 174).¹⁴Aqui, o presidente argentino questiona abertamente a equidade dos acordos comerciais multilaterais, reforçando sua oposição ao modelo neoliberal.

Sua crítica contundente à atuação de instituições financeiras de cunho internacional como o FMI e sua postura defensiva quanto a um modelo de desenvolvimento autônomo para a região foi aspecto ressaltado em seu discurso durante a IV Cúpula das Américas que ocorreu em 2005 em Mar del Plata, território nacional. Kirchner denunciou os impactos negativos das políticas de ajuste estrutural impostas aos países da região, ressaltando que “aquella cifra, curiosamente, es casi equivalente a la deuda total que tiene mi país con ese organismo” (Kirchner, 2020, p. 173). O líder argentino destacou a contradição entre o apoio financeiro dado a governos que pioraram crises econômicas e a falta de suporte para aqueles que buscaram se recuperar de forma independente. Com isso, ele reforçou suas críticas ao neoliberalismo e defendeu um modelo de crescimento econômico baseado na produção e na inclusão social. Ao que sucedeu, tangenciou em suas palavras o ganho de sua margem de manobra da seguinte forma:

Hoy podemos decir que el Estado argentino ha ganado autonomía y administra soberanamente las variables de la macroeconomía en la medida que la actual etapa mundial lo permite, con una política económica sólida, ordenada y previsible en un marco institucional estable y democrático (Kirchner, 2007 apud Smirnoff, 2009, p.82).

Em paralelo às relações tensas com instituições financeiras e nações ocidentais importantes, buscou construir laços em ambientes multilaterais, promovendo uma abordagem diplomática focada no trabalho conjunto e na demanda de soluções pacíficas para as disputas. “Os desafios e as aflições que a humanidade enfrenta não deveriam nos obscurecer a percepção de que a fê cega no poderio militar como panacea está diminuindo”(Kirchner, 2005, tradução nossa), disse ele reiterando sua rejeição a intervenções unilaterais e seu compromisso com o multilateralismo.

Essa postura teve impacto na participação da Argentina em iniciativas de paz, a exemplo do Haiti, e no endosso a acordos diplomáticos para tensões globais, como a crise entre Israel e Líbano. Quanto ao primeiro caso, Smirnoff (2009) faz uma comparação do empenho da Argentina sobre o envio de soldados ao Haiti, que passou de 560 a 1028 militares no governo de Kirchner, em comparação a seus antecessores. Isso foi parte da sua agenda de segurança internacional que, segundo o mesmo autor, se firmou em três elementos: a defesa

¹⁴ Discurso proferido por Néstor Kirchner na IV Cúpula das Américas em Mar del Plata.

da democracia e direitos humanos; respeito à soberania e autodeterminação dos povos e, em essência, o multilateralismo.

Paralelamente, Kirchner reitera pleitos antigos da Argentina, a exemplo da disputa pelas Ilhas Malvinas, tentando consolidar a validade de sua política externa perante a comunidade global sem hesitar em desafiar nações poderosas que ignoravam as decisões da ONU. Nessa questão, para ele era importante as políticas de aliança, tal como a sua participação e ingresso nos foros internacionais para conseguir apoio em sua causa. (Kirchner; Di Tella, 2003)

Ao contribuir para as iniciativas de paz da ONU e participar ativamente na criação de marcos legais globais, a exemplo do Conselho de Direitos Humanos e da Convenção sobre Desaparecimentos Forçados, Kirchner visava consolidar o papel da Argentina no cenário mundial, Kirchner buscava projetar a Argentina como um *player* atuante nas questões globais. Na visão dele, o progresso verdadeiro depende exclusivamente de soluções construídas em conjunto, fruto de negociações complexas (Kirchner, 2006), demonstrando sua forte convicção de que as entidades globais precisam ser fortalecidas.

No entanto, esse engajamento coexistiam com desafios diplomáticos, pois a defesa da autonomia da América Latina e a crítica à hegemonia de países desenvolvidos frequentemente criavam fricções, principalmente com os Estados Unidos e o Reino Unido. Portanto, sua política externa é interpretada entre a construção de coalizões estratégicas em face da ordem internacional atual.

Em 20 de setembro de 2006 em seu discurso na Assembleia geral da ONU, Néstor Kirchner reforça sua defesa quanto às pautas que norteiam sua política externa:

“Llegamos a la Asamblea General con la firme convicción de que la revitalización de este foro de representación global es fundamental para que el derecho internacional pueda ser el instrumento de racionalidad que nos permita resolver conflictos y combatir las amenazas a la paz. La conducta internacional de la República Argentina se inspira en los valores de la democracia representativa, el respeto a los derechos humanos fundamentales y la defensa activa de la paz y la seguridad internacionales. Esos principios, compartidos por la gran mayoría del pueblo argentino, orientan nuestra administración y son la base de nuestras decisiones de política exterior” (Kirchner, 2020, p. 253).

Sua atitude açoitou sua crença de que a integração regional deve ser uma ferramenta para fortalecer as economias da América do Sul. Isso ajudaria a diminuir a vulnerabilidade frente às desigualdades do comércio global e a garantir melhores condições para os produtos da região no mercado internacional. Ele defendia uma integração que reconhecesse as

assimetrias entre os países e evitada a reprodução de desigualdades estruturais, a política externa kirchnerista priorizava um entendimento comum, objetivando harmonizar posições, visões e interesses.

É imperioso ressaltar que a estratégia de Kirchner na política externa alinou-se em essência à tendência da onda rosa, focando na união regional como meio de fortalecer a independência econômica argentina e rompendo com as normas do Consenso de Washington e da ALCA. A sua visão crítica sobre os órgãos financeiros globais e a defesa de um sistema de comércio mundial mais justo refletiam o desejo dos governos da Onda Rosa por soluções que superassem o modelo neoliberal. Kirchner conduziu a política internacional de forma prática e independente, priorizando a colaboração entre diversas nações e acordos na região, em vez de seguir ordens dos Estados Unidos, ainda que oscilava entre confrontação e negociação (Soares; Milani, 2016). Sua maneira de agir teve um papel fundamental no período de governos progressistas na América Latina, intensificando a união entre os países e incentivando o progresso no país e a redução das desigualdades na região.

5. BRASIL E ARGENTINA: CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS NO CONTEXTO DA ONDA ROSA

No *hall* das complexidades que perpetuaram o cenário global desde os anos 1990, países em desenvolvimento encontraram dificuldades para se inserir individualmente. Entretanto, levando em conta os interesses e particularidades de cada região, diversos processos de integração foram sendo construídos ao longo das últimas décadas, o influenciando formação de iniciativas regionais ao redor do mundo (Barnabé, 2015) que se dissiparam em similitudes e tensões. O advento da Onda Rosa evidenciou esse movimento de reaproximação entre Brasil e Argentina. Para além da coincidência ideológica, tratava-se de uma tentativa conjunta de responder aos impactos sociais e econômicos deixados pelas reformas neoliberais dos anos anteriores.

5.1 Convergências e alinhamento ideológico na Onda rosa

A eleição de Lula da Silva no Brasil e de Néstor Kirchner na Argentina marca o início de dois projetos nacionais de reconstrução interna, após um período de severas crises econômicas e sociais. Ambos os líderes, oriundos de contextos sociais críticos e fortemente

marcados pelo colapso do modelo neoliberal, chegaram ao poder considerando alternativas que restauravam a função ativa do Estado na promoção do desenvolvimento.

A convergência entre os dois maiores países do Cone Sul refletia majoritariamente em sua política externa. Lula e Kirchner apostaram na valorização da soberania, pela diversificação das alianças internacionais e pelo fortalecimento da integração regional (Vadell et al 2009). Essa orientação comum marcou o retorno a uma concepção de desenvolvimento que questionava a ordem hegemônica vigente, objetivando a superação do subdesenvolvimento por meio de uma atuação mais ativa do Estado e na promoção de políticas públicas voltadas à inclusão social (Soares; Milani, 2016).

Nesse contexto, torna-se evidente a sinergia entre Brasil e Argentina a partir dos objetivos compartilhados entre Lula e Kirchner. Esses países viam o regionalismo como uma estratégia de resistência à hegemonia norte-americana, mas também como um caminho para reconstruir os laços internos da América do Sul, por meio da solidariedade, do multilateralismo e da infraestrutura integradora.

Um dos momentos mais importantes dessa aproximação foi a assinatura do Consenso de Buenos Aires. Em outubro de 2003, a visita de Estado do Presidente brasileiro à capital argentina tornou claro o grau de avanço e o aprofundamento de uma parceria que, pela sua natureza e alcance, só posso qualificar como estratégica e de profunda fraternidade (Bielsa, 2004, pág 14). Esse documento bilateral expressava o compromisso dos países com valores como democracia, justiça e equidade, servindo de guia para suas ações, tanto nas relações bilaterais quanto nos fóruns regionais e multilaterais (Carvalho et al., 2015), tal como acordado e declarado compromisso mútuo no tópico 16 do documento

“Entendemos que la integración regional constituye una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo, aumentando su capacidad de negociación. Una mayor autonomía de decisión nos permitirá hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados, amplificando nuestra voz en los diversos foros y organismos multilaterales. En este sentido, destacamos que la integración sudamericana debe ser promovida en el interés de todos, teniendo por objetivo la conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadano” (Consenso de Buenos Aires, 2003).

A coordenação para fortalecer a integração regional e buscar resultados justos nas negociações comerciais mostrava uma aposta em um modelo de desenvolvimento mais soberano e inclusivo. Como destaca Bielsa (2004, p.199), a visita de Lula a Buenos Aires consolidou uma parceria estratégica, fundada em "confiança e previsibilidade mútuas", que

envolvia desde áreas vitais como cultura e educação até a facilitação da circulação de pessoas na fronteira.

Entre os aparatos 15 ao 21¹⁵ do documento, fica evidente a convergência entre os dois governos, consolidando uma série de compromissos em assuntos que já faziam parte de suas agendas nacionais, mas que ganharam mais ênfase a partir deste momento. Estes aspectos envolvem a reiteração do respeito absoluto ao direito internacional, o reforço do multilateralismo, a rejeição à ação unilateral fora do sistema das Nações Unidas, bem como a valorização das negociações hemisféricas e inter-regionais como uma prioridade para as duas nações (Torres, 2012). Essa aproximação foi percebida como uma "oportunidade histórica", nas palavras de Bielsa (2004), impulsionada por "afinidades de pensamento" e "visões políticas semelhantes", o que favoreceu a retomada do ideal de integração sul-americana, alinhado com o espírito de solidariedade e resistência à lógica neoliberal hegemônica.

Assim, se percebe que a ideia de autonomia é intrinsecamente vinculada a um contexto de integração regional. É importante reconhecer que o processo de regionalismo, mesmo não garantindo a autonomia de forma automática, ajuda a melhorar as condições de inserção internacional dos países que fazem parte do bloco. Isso leva em conta as desigualdades de poder que ainda existem entre os países desenvolvidos e os que estão na periferia global (Torres, 2012).

Nessa perspectiva de alinhamento político e econômico, em 16 de março do ano seguinte, Luiz e Néstor Kirchner assinaram a Declaração sobre a Cooperação para o Crescimento Econômico com Equidade. O documento reafirmava o compromisso mútuo quanto à implementação de mecanismos conjuntos voltados à promoção de um desenvolvimento sustentado e socialmente justo¹⁶. Esta declaração representou um avanço concreto na formalização da colaboração estratégica entre os dois países, reforçando uma perspectiva compartilhada sobre as rotas para o avanço regional.

A iniciativa refletiu a convergência entre os dois governos em torno de uma agenda de autonomia regional e justiça social, em contraste receituário liberal da década anterior. Entre os principais compromissos estabelecidos, destacam-se a condução articulada das negociações com organismos multilaterais de crédito, buscando assegurar o crescimento econômico sem comprometer os superávits primários (Candeas, 2010); a formulação de estratégias para neutralizar os impactos negativos dos desequilíbrios gerados pelas economias centrais; além da promoção de ações conjuntas voltadas à abertura de mercados e à eliminação de subsídios

¹⁵Disponíveis em: https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_archivo. Acesso em 25 de março de 2025.

¹⁶Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1803200402.htm>. Acesso em 13 de abril de 2025.

praticados por países industrializados (Declaração sobre a cooperação para o crescimento econômico com equidade, 2004 apud Granato, 2014).

A partir dessas ações, subentende-se aqui, portanto, que a integração regional foi elevada à condição de projeto político estratégico confluyente. Não era mais apenas um recurso comercial, mas um meio de reafirmar a soberania, promover a justiça social e reposicionar a América do Sul no contexto global. Esta visão representava uma quebra simbólica e concreta com os modelos anteriores, reforçando a ideia de que a cooperação regional deveria ser o foco central das políticas externas do Brasil e da Argentina.

Para Lula e Kirchner, um aspecto de destaque majoritário em suas políticas diz respeito ao caso do Mercosul como central em suas estratégias. Longe de ser apenas mero instrumento de facilitação comercial, o bloco passou a ser concebido como plataforma para a construção de uma América do Sul mais autônoma e articulada. Esta nova perspectiva atribuía ao Mercosul uma função crucial no fomento da integração regional, fundamentada na soberania, solidariedade e progresso compartilhado. Durante seus mandatos, Brasil e Argentina mostraram convergência evidente focada nessa orientação estratégica. Esses dois líderes encaravam o bloco como mais que uma simples união comercial, enxergando-o como ferramenta para mudar a região, ligado à autonomia da América Latina. Ambos o interpretavam como um motor de mudança regional, capaz de lidar com os desafios da globalização e consolidar a posição da América Latina no cenário global. Na campanha eleitoral do presidente brasileiro, o mesmo já indicava essa intenção ao afirmar ser “necessário revigorar o Mercosul, transformando-o em uma zona de convergência de políticas industriais, agrícolas, comerciais, científicas e tecnológicas, educacionais e culturais” (Programa oficial do Candidato Lula, 2002 apud Almeida 2003). Seria crucial para isso o fortalecimento institucional do bloco, com políticas unificadas e bases jurídicas robustas.

De forma complementar, o mandatário argentino partilhava dessa visão. Para Kirchner, este órgão deveria ser reposicionado como parte de um “projeto político regional”, superando o modelo dos anos 1990 centrado apenas no comércio. Como afirmou, era necessário “situar o Mercosul numa nova etapa de seu desenvolvimento”, que abarcasse dimensões produtivas, sociais e políticas (Granato, 2014).

Ambos os governos apostaram na reorientação estratégica do bloco. Kirchner defendia um Mercosul “mais concentrado no produtivo e mais alinhado com as necessidades de nosso povo”, com geração de emprego, fortalecimento das economias regionais e desenvolvimento com equidade (Kirchner, 2007, apud Granato, 2014). Essa perspectiva é reafirmada por Lula e o chanceler Celso Amorim, que defendem que o Mercosul deve ser revitalizado como uma

zona de convergência de políticas científicas, educacionais e sociais, sendo imprescindível para enfrentar os desafios da globalização (Programa de governo de Lula, 2002 apud Almeida, 2003). No discurso de Amorim na Cúpula do Mercosul realizada no Rio de Janeiro em 2007, tal alinhamento é evidente ao afirmar que “nossa articulação é fundamental para promover o desenvolvimento com trabalho decente, justiça e inclusão social”, reconhecendo que “a integração produtiva na economia regional” é um passo essencial para fortalecer o bloco (Brasil, 2007, p.2).

Medidas como a criação do FOCEM (Fundo para a Convergência Estrutural) e a instalação do Parlamento do Mercosul são exemplos práticos desse novo espírito integracionista, focado na solidariedade e na superação das assimetrias regionais (Araujo et al 2007)— uma agenda comum aos dois países. Essa concepção integradora e soberana se reflete também na prioridade dada à construção de uma América Latina unida. Como afirma Granato (2014), Kirchner, em sintonia com seu par brasileiro, colocou a integração regional como ponto central de sua política externa, tendo o Mercosul como eixo prioritário da agenda.

Subentende-se até aqui, portanto, que a atuação de ambos os presidentes extrapolou os limites de uma integração meramente comercial, refletindo um alinhamento profundo de visões estratégicas e ideológicas, onde essa a convergência pôde reforçar, na prática, a confluência entre os dois países durante a Onda Rosa. Os líderes procuraram reconstruir vínculos com amplos setores populares, aproximando-se dos movimentos sindicais e trabalhistas, em consonância com suas trajetórias políticas marcadas pela militância durante os regimes autoritários em seus respectivos países (Soares; Milani, 2016)

Em um terceiro viés de destaque, cabe ressaltar um dos episódios mais emblemáticos da compatibilidade em questão. Em meados de 2005 os chanceleres Celso Amorim e Rafael Bielsa delinearum um ambicioso plano de aprofundamento da relação bilateral, a assinatura do Acordo de Brasília - ambicioso programa de trabalho de negociações em áreas estratégicas para os dois países (Brasil; Argentina 2005). Esse processo culminou, meses depois, no encontro presidencial em Puerto Iguazú, em 30 de novembro do mesmo ano, quando foi celebrado o vigésimo aniversário da Declaração de Iguazu. Na ocasião, os presidentes assinaram o Compromisso de Porto Iguazu – Desenvolvimento, Justiça e Integração, reafirmando a aliança estratégica entre Brasil e Argentina como eixo central do projeto de integração regional (Granato, 2014).

Em tese, o documento reafirmava o compromisso com valores que ambos os países compartilharam desde a assinatura por José Sarney e Raul Ricardo em 1985, onde já

declaravam suas intenções quanto à manutenção¹⁷ de seus vínculos bilaterais tangentes aos êxitos alcançados pelas duas nações regionalmente. Ele renovava o compromisso mútuo através de valores compartilhados como o desenvolvimento com equidade, a luta contra a fome e a pobreza, além da promoção da democracia, dos direitos humanos e da paz na região (Brasil; Argentina, 2005).

A intensidade do diálogo político entre as potências vizinhas no período de 2003 a 2007 reflete um ciclo virtuoso de aproximação estratégica, impulsionado pela afinidade entre os governos de Lula e Néstor Kirchner. A frequência das visitas oficiais, somada à criação de mecanismos bilaterais, evidencia uma aposta conjunta na consolidação de um eixo sul-americano de concertação política e econômica. Esse esforço ficou cristalizado na assinatura da Ata de Copacabana (2004) e na criação do Mecanismo de Integração e Coordenação Bilateral Brasil-Argentina (MICBA) em 2007, instrumentos que buscaram aprofundar a governança bilateral. A seguir, uma cronologia dos principais encontros e iniciativas no período de acordo com os dados do Ministério das Relações Exteriores do Brasil

Tabela 1 - Cronologia das relações bilaterais entre Brasil e Argentina (2003-2007)

2003	Primeira visita oficial de Néstor Kirchner ao Brasil; Lula vai a posse do presidente argentino
	Visitas bilaterais entre chanceleres e presidentes ao longo do ano
2004	Assinatura da ata de copacabana por Lula e Kirchner
2005	Reuniões bilaterais e trilaterais com Hugo Chávez; visitas recíprocas entre Kirchner e Lula
2006	Criação do MICBA; múltiplas visitas de Lula e Cristina Kirchner antes e após a posse da nova presidenta.

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados extraídos em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/relacoes-bilaterais/todos-os-paises/republica-argentina>. Acesso em: 7 maio 2025.

A regularidade dessas interações políticas não só apoiou o desenvolvimento do Mercosul, mas representou uma tentativa real de estabelecer um núcleo de liderança cooperativa no Cone Sul, em um período em que se buscava maior independência em relação a influências externas. Como os próprios chanceleres disseram, “a associação Brasil-Argentina é o eixo central do processo de integração sul-americana, fator decisivo de

¹⁷Declaração do Iguaçu, disponível em: <https://aplicacao.itamaraty.gov.br/ApiConcordia/Documento/download/19502>. Acesso em 10 de abril de 2025.

coesão e cooperação regional”, bem como um “instrumento-chave para alcançar o desenvolvimento econômico e social de nossas nações”. Do ponto de vista de Jorge Bielsa e de Celso Amorim (2005), a relação bilateral seria mais do que estratégica, mas essencial para qualquer projeto soberano

Neste sentido, no século XXI, os Presidentes Lula e Kirchner “retomavam”, assim, os laços com o ato de fundação que havia dado origem ao processo de integração: a Declaração de Iguazu de 1985. Talvez este tenha sido o primeiro passo para devolver o elemento político-ideológico ao MERCOSUL herdado dos anos 90. Nesse sentido, o elemento político-ideológico devolvido pela convergência dos governos de Lula e Kirchner se revela por estes documentos precursores que voltam a “repetir” o ato de fundação do processo de integração, retomando-o e atualizando-o às novas circunstâncias do século XXI (Granato, 2014).

No mesmo contexto, abriu-se as portas também para o estabelecimento do Programa de Integração e Cooperação Econômica entre as potências, ampliando os instrumentos de articulação econômica bilateral e reforçando o entendimento de que a aliança entre os dois países representava não apenas um fator de estabilidade regional, mas uma plataforma para projetar autonomia conjunta nas negociações internacionais (Brasil; Argentina, 2005; Granato, 2014).

Dessarte, essas ações evidenciam não apenas um alinhamento retórico entre os dois governos, mas a institucionalização de uma parceria estratégica baseada em interesses e princípios comuns. Ao que vemos, a convergência se manifesta tanto na agenda social quanto na política externa, fortalecendo a dimensão política da integração regional e projetando um modelo alternativo ao receituário liberal predominante na década anterior. Todavia, ao longo da década, esta “solidez” seria posta à prova de verificações estruturais e momentos de tensão, revelando seus limites.

5.2 Descompassos e divergências na integração

Embora o alinhamento durante o período tenha sido determinante para revitalizar o projeto integracionista sul-americano, as particularidades dos projetos nacionais e dos interesses estratégicos de cada país revelaram, posteriormente, pontos de tensão e descompasso dentro desse movimento (Cepik; Silva, 2012). Apesar das convergências significativas observadas na política externa durante os anos 2000, a cooperação regional não ocorreu sem fricções. Fato é que os avanços na construção de uma agenda comum coexistiram com uma série de divergências estruturais, que limitaram o alcance e a profundidade da integração entre os vizinhos.

Alguns elementos da agenda econômica e política afetaram, com maior ou menor grau de desgaste, a fluidez bilateral: as negociações com o FMI (onde se revelaram discrepâncias quanto a uma maior coordenação e à “solidariedade efetiva” brasileira nas negociações da Argentina – então em *défault* – com o Fundo), as metas de superávit primário (o patamar brasileiro foi julgado pela Argentina excessivamente alto, dificultando maiores investimentos sociais), a reivindicação de salvaguardas comerciais (contra a “invasão” de produtos brasileiros), a pressão por investimentos da Petrobras na Argentina e as supostas iniciativas protagonizadas do Brasil sem prévia consulta à Argentina nos moldes que considerariam adequado” (Candeas, 2010, p. 246).

Em primeiro plano, é importante reconhecer que, apesar da retórica da parceria estratégica, Brasil e Argentina possuíam visões distintas quanto à arquitetura da integração sul-americana. Isto é, para o Brasil a América do Sul era uma prioridade estratégica – tanto no plano econômico quanto no político-diplomático – funcionando como trampolim para uma projeção global. Segundo Araújo et al (2007), a atuação do “protagonista” regional foi orientada por um projeto de liderança regional que envolvia, em tese, tanto o fortalecimento do Mercosul quanto a criação de novos fóruns, como a Comunidade Sul-Americana de Nações e, posteriormente, a UNASUL. Entretanto, a Argentina demonstrava certo ceticismo quanto a esse novo arranjo, alertando sobre a contingência da hegemonia brasileira na integração sul-americana. A ausência de Néstor Kirchner na cúpula de fundação da UNASUL, em Cuzco (2004), simboliza esse distanciamento (Smirnoff, 2009). Bielsa (2004) já indicava que a diplomacia argentina preferia consolidar o Mercosul como o núcleo central da integração e não permitir novos esquemas que pudessem ser capturados pelo mecanismo brasileiro. Este receio representava uma questão de uma espécie de temor histórico da assimetria entre Argentina e Brasil - receio este que se expressava tanto no campo institucional quanto no econômico.

Como observa Colombo (2007), para a Argentina, o bloco era uma ferramenta de recuperação e fortalecimento da margem de manobra internacional, essencial diante de uma economia em reconstrução. Já para o Brasil, por outro lado, o órgão integrava um projeto mais amplo de liderança regional. Essa diferença de enfoque fez com que o bloco fosse constantemente tensionado entre dois pólos: de um lado, o da solidariedade estratégica; de outro, o da competição por espaço político e econômico.

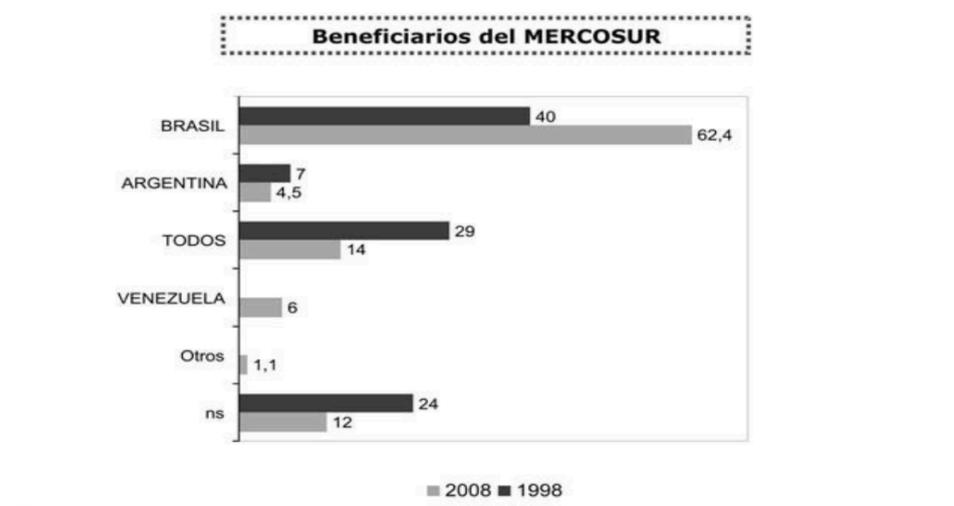
As disparidades entre os integrantes do bloco, especialmente no que diz respeito à dimensão econômica e à habilidade de atrair investimentos, provocaram sentimentos de desequilíbrio e, em certas situações, de imposição por parte do Brasil. De acordo com Zibechi (2012) citado por (Silva, 2024), o Mercosul frequentemente foi visto como uma desculpa para o Brasil impor acordos econômicos unilateralmente, aproveitando sua superioridade econômica e institucional para impulsionar agendas que não necessariamente beneficiavam

seus vizinhos. Este desequilíbrio assolou a confiança recíproca e influenciou em parte na formação de uma estratégia genuinamente conjunta de desenvolvimento regional.

No decorrer das relações do bloco, a adesão da Venezuela ao Mercado Comum do Sul, apoiada fervorosamente pela Argentina, revelou uma estratégia deliberada de Buenos Aires para contrabalançar a supremacia brasileira (Simonoff, 2009). Essa ação se enquadra em um contexto mais vasto da política externa argentina nos anos 2000, caracterizada por uma atitude ambivalente em relação ao Brasil: ao mesmo tempo cooperativa e competitiva. A Argentina buscava alianças alternativas, particularmente com países da ALBA como Venezuela, Bolívia e Equador, com o objetivo de diversificar sua influência regional e prevenir uma hegemonia brasileira (Carvalho; Gonçalves, 2016).

Se observarmos a Figura 1 abaixo, adaptada de Romer (2008 apud Candeas, 2010), concretizamos na prática essa disparidade entre os beneficiários do Mercosul que se reverberam nessa disparidade das relações.

Figura 1 - Beneficiários do Mercosul



Fonte: Graciela Romer e associados, 2008 p.26 *apud* Candeas, 2010, p.317.

Isto é, a percepção pública acerca da situação também é um fator relevante no que tange este tópico. Baseada no gráfico de entrevistas realizadas com argentinos acerca dos beneficiários do Mercosul, nota-se que o Brasil ocupa a primeira posição no gráfico. A disparidade nos dados entre a Argentina que alcança apenas 4,5% e o Brasil com 62,4% evidencia na prática as queixas em relação ao bloco. Também é notável a variação no nível dessa percepção entre os anos de 1998 e 2008, explicitando o crédito da onda rosa.

Em particular, as críticas da Argentina focam no que vários estudiosos denominam

como "seguidismo brasileiro" (Candeas, 2010), onde ações da diplomacia brasileira são vistas com desconfiança por não representarem interesses tangíveis da Argentina. Projetos vistos como benéficos para a política externa brasileira, tais como a aproximação com nações africanas, árabes ou até mesmo com a Índia, são percebidos por segmentos argentinos como ações unilaterais, distantes de uma efetiva coordenação bilateral. Entre 2000 e 2005, a percepção negativa sobre o conceito de América do Sul esteve fortemente associada a essa noção: a ideia, apesar de simbólica e agregadora no âmbito discursivo, foi interpretada por alguns analistas argentinos como uma estratégia brasileira para fortalecer sua liderança regional, disfarçada de cooperação multilateral.

A esses elementos é válido acrescentar uma distinção crucial no perfil político dos governos Kirchner e Lula. O lulismo defendia uma diplomacia de conciliação e ajuste de interesses, com o objetivo de validar a liderança brasileira através da cooperação, enquanto o kirchnerismo, com uma forte inclinação nacionalista e retórica de defesa, adotava atitudes defensivas e, ocasionalmente, de confronto (Soares; Milani, 2016). Essa divergência complicou a formação de acordos mais aprofundados em nível regional, conforme observado por Soares de Lima (2013).

Nessa perspectiva, quanto aos objetivos diplomáticos, a procura do Brasil por uma vaga permanente no Conselho de Segurança da ONU se transformou em outro importante ponto de atrito diplomático. Enquanto o Brasil se aliava ao G4 (Alemanha, Japão e Índia) e conquistava apoio entre membros permanentes do CSNU, como China, França e Reino Unido, a Argentina mantinha-se alinhada ao grupo Unidos pelo Consenso *Coffee Club*¹⁸, que defendia a ampliação apenas de assentos rotativos, sob a justificativa de promover uma reforma mais democrática do sistema internacional (Mayoral, 2004 apud Smirnov, 2009). No final de maio de 2005, durante uma reunião entre a União Europeia e o Mercosul, Bielsa classificou a pretensão brasileira como 'elitista e pouco democrática' e insistiu que as alterações 'não devem ser implementadas com base em novos membros permanentes, mas sim em assentos rotativos (Smirnov, 2009). Esta atitude demonstrava não só um desacordo profundo sobre a estrutura do sistema multilateral, mas também o desconforto argentino em relação às aspirações globais do Brasil.

Como apontam Vigevani e Cepaluni (2007), o não apoio argentino ao pleito do Brasil na ONU não pode ser interpretado meramente como uma posição ideológica, mas sim como

¹⁸Formado por Argentina, Argélia, Canadá, Coreia do Sul, Espanha, Itália, México, Paquistão, entre outros (Smirnov 2009).

uma disputa oculta por protagonismo regional. Para Buenos Aires, apoiar o Brasil poderia significar legitimar uma posição hegemônica que contrariava os princípios de cooperação horizontal que a Argentina procurava defender. A ambição diplomática do Brasil complicou o desenvolvimento da parceria estratégica com a Argentina e entrou em certa competição com o principal foco da política externa brasileira daquele período, que era a integração da América do Sul (Cepik; Silva, 2012).

Essa tensão também se refletiu na maneira como o Brasil organiza seus investimentos em infraestrutura. Conforme Silva (2024) destaca, os Programas de Aceleração do Crescimento (PACs I e II) promoveram projetos de infraestrutura que, apesar de fundamentais para o desenvolvimento econômico do Brasil, intensificam a vocação do país para a produção primária e exportação. A lógica dos PAC, ao priorizar rotas e corredores de exportação de commodities, repercute nos países vizinhos ao converter fronteiras em vias logísticas destinadas ao transporte de riquezas naturais em direção ao mercado mundial. Ao invés de estabelecer áreas de desenvolvimento autônomo e integrado, essas ações promovem uma regionalização da dependência, na qual o Brasil, mesmo sendo dominado pelo capital global, desempenha um papel de intermediação "subimperialista", onde

[...]a busca do governo petista de liderar a América do Sul, colocando aspectos políticos à frente dos econômicos, deixou o então presidente em uma situação complicada na Cúpula do Mercosul, em janeiro de 2007, pois Lula da Silva teve que “[...] sustentar duas posições aparentemente antagônicas: primeiro, defender a integração regional e, segundo, reforçar aos olhos do mundo o fato de que o Brasil atingiu um estágio mais estável e moderno do que os vizinhos (Vales et al; 2015, p. 199)

Essa desconfiança se intensificou com o avanço da internacionalização das empresas brasileiras. Durante a década de 2000, o Brasil consolidou-se como o principal investidor estrangeiro direto na Argentina, com empresas como Petrobras, Gerdaul, Ambev e Friboi expandindo suas operações no país vizinho. “24% das aquisições de empresas no país entre 2003-2007 foram por capital brasileiro” (Garcia, 2011, p. 5). Neste país, a expansão do capital brasileiro cresceu 558% no período (ibidem). Luce (2007) vê essa movimentação como uma manifestação de um comportamento subimperialista, no qual o crescimento do Brasil ocorria em parte à custa do reforço de sua presença econômica nos países vizinhos. Essa leitura ecoava entre setores da elite argentina, especialmente diante do apoio financeiro do BNDES às multinacionais brasileiras. Essa assimetria econômica alimentava percepções de dependência, dando margem a episódios recorrentes de tensão comercial – como na “guerras” de geladeiras, batatas e outros produtos, frequentemente alvo de barreiras protecionistas

argentinas (Vales et al 2015).

A "Guerra da Geladeira" destacou as vulnerabilidades da aliança entre Brasil e Argentina no âmbito do Mercosul, demonstrando como os interesses nacionais podem prevalecer sobre o espírito de colaboração. Embora o Brasil tenha apoiado a balança comercial da Argentina durante anos, o governo argentino implementou medidas protecionistas repentinas contra eletrodomésticos brasileiros, interrompendo negociações em andamento entre empresários dos dois países. A conduta foi vista como uma tentativa de exercer pressão e desconfiança sobre o Brasil, espelhando uma relação ainda caracterizada por desigualdades e conflitos, mesmo dentro de um bloco que se propõe à integração (Steinbruch, 2004).

Os dados tangentes ao gráfico abaixo que explicitam a visualização da relação entre Brasil e Argentina demonstram que majoritariamente, a percepção da relação entre ambos os países era liderada em 33% classificados como sócios, mas logo atrás 32% como competidores. Esta proximidade em números demonstra uma significativa divergência nas percepções e sugere que não existe um acordo claro sobre a natureza da relação bilateral. Em outras palavras, a sentença indica que a colaboração entre Brasil e Argentina é caracterizada por uma dualidade incessante, onde cooperação e competição coexistem simultaneamente na percepção pública ou em avaliações institucionais.

Figura 2 - Visualização da relação entre Argentina e Brasil.



Fonte: Graciela Romer e asociados, 2008 p.20 *apud* Candeas, 2010, p.316.

Ainda assim, é importante notar que essas divergências não implicaram um rompimento do projeto comum, mas sim revelaram os limites e desafios do processo integracionista. Como afirmou o chanceler argentino Rafael Bielsa, essas duas décadas

provaram que as divergências, fundamentadas em interesses legítimos, podem ser resolvidas através do diálogo e da vontade recíproca de progredir cada vez mais na construção de uma integração completa, maior coordenação produtiva e uma base institucional robusta (Amorim; Bielsa, 2005).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação das relações entre Brasil e Argentina durante as administrações de Lula da Silva e Néstor Kirchner mostra, em essência, que a convergência político-ideológica no âmbito da Onda Rosa não se limitou a uma retórica vazia, mas gerou medidas práticas destinadas à reconstrução do regionalismo sul-americano em bases mais independentes, solidárias e inclusivas com intenção de atenuar os efeitos do neoliberalismo dos anos 1990.

O presente estudo de caso proporcionou uma análise sobre as características, movimentos e ações das políticas externas e perspectivas regionalistas dos presidentes Lula e Kirchner entre os anos de 2003 e 2007. Partindo do objetivo geral de analisar como os governos apresentaram momentos de divergências e convergências perante a similaridade ideológica, foi necessário uma contextualização sobre o cenário sulamericano, a apresentação do histórico para a ascensão de governos progressistas, pondo em essência os momento de cooperação, mas também de possíveis diferentes interesses regionalmente.

Em boa medida, essas reflexões teóricas espelham o caso da integração regional sul americana no início da década de 2000 num contexto das relações das políticas externas dos presidentes Lula e Kirchner. A análise da relação bilateral entre ambos os governos explicita, em tese, as eventualidades e intensidade da integração regional sul americana durante sua atuação, reverberadas num arranjo político traduzido em convergências e divergências nas relações.

Nessa perspectiva, pelo forte caráter atrelado à convergência ideológica e política, esse período foi crucial para reposicionar o Mercosul não apenas como um acordo comercial, mas como um projeto estratégico de desenvolvimento, soberania e equidade social. Iniciativas estabelecidas entre as duas nações, como a Declaração de Buenos Aires, a Declaração para o Crescimento Equitativo e o Compromisso de Puerto Iguazu, e as demais paridades em seus posicionamentos, demonstram claramente essa tentativa de estabelecer um modelo alternativo ao neoliberalismo que predominou na década passada. Conforme ressaltado por Cepik e Silva (2012), esta aliança é um componente crucial para uma governabilidade mais robusta na América do Sul, edificada sobre a base da cooperação e confiança recíproca, culminando na

estabilidade política. A amizade entre Brasil e Argentina, desde a ascensão de Néstor Kirchner e Lula, baseia-se nessa interpretação de governabilidade regional.

Entretanto, os avanços na construção de uma agenda semelhante coexistiram com uma série de divergências estruturais, que limitaram o alcance e a profundidade da integração entre os vizinhos. A atuação brasileira delimitada por características que passaram a ser comparadas a uma liderança/protagonismo regional, a procura do Brasil por uma vaga permanente no Conselho de Segurança da ONU, as disparidades da Argentina quanto a arquitetura e objetivos do Mercosul, assim como a forma em que Néstor Kirchner evidenciava seu descontentamento com o seu grande vizinho, se traduz nos índices da percepção pública expressas nas figuras ao longo do estudo que posicionam a relação entre Brasil e Argentina em sinônimos de competição. Ademais, na América do Sul, a Argentina é quem historicamente tem buscado equilibrar o poder brasileiro (Carvalho, Gonçalves, 2016)

Ainda assim, apesar das grandes diferenças entre os dois países - que não são poucas - a diplomacia se mostrou bastante eficaz Cepik e Silva (2012). Portanto, pode-se afirmar que a sintonia entre os dois países foi crucial para uma tentativa efetiva de mudar a lógica fragmentária imposta pelas décadas passadas e sugerir uma nova agenda para a América do Sul, mesmo que os limites dessa convergência também tenham se mostrado ao longo do tempo.

Essas reflexões não encerram o debate, mas se somam a um campo de estudos que ainda carece de aprofundamento. Ao destacar a dimensão político-ideológica da aproximação entre Brasil e Argentina durante a Onda Rosa, este estudo procurou destacar aspectos muitas vezes ignorados pelas análises convencionais de política externa, tais como a importância das ideias, a luta entre projetos de desenvolvimento e as táticas de inserção internacional com foco na autonomia, traçando comparações entre o que se fala e o que se faz em uma relação bilateral. Assim sendo, propomos que estudos futuros intensifiquem a avaliação dos impactos reais dessas convergências a longo prazo, além das contradições entre o discurso de integração e as ações governamentais, particularmente em contextos de contextos de integração.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, p. 87-102, 2003.
- AMORIM, Celso; BIELSA, Rafael. O dia 30 de novembro e a amizade Brasil e Argentina. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 30 nov. 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi3011200503.htm>. Acesso em: 26 maio 2025.
- AMORIM, Celso. Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula. *Diplomacia, estratégia e política*, v. 1, n. 1, p. 41-48, 2004.
- ANDRADE, Mayara Amaral de. A política ativa e altiva de Celso Amorim. *Diário das Nações*, 14 set. 2020. Disponível em: <https://diariodasnacoes.wordpress.com/2020/09/14/a-politica-ativa-e-altiva-de-celso-amorim/>. Acesso em: 10 mar. 2025.
- BARNABÉ, Israel Roberto. O Itamaraty e a diplomacia presidencial nos governos FHC e Lula. *Contextualizaciones Latinoamericanas*, v. 2, n. 7, 2015.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A crise da dívida externa latino-americana: origens, desenvolvimento e consequências. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 16, n. 1, p. 47-76, 2012.
- BIELSA, Rafael. A política externa da Argentina no quadro da integração regional. *Diplomacia, estratégia e política/Projeto Raúl Prebisch*, v. 1, n. 1, 2004.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *República Argentina – Relações bilaterais*. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/relacoes-bilaterais/todos-os-paises/republica-argentina>. Acesso em: 7 maio 2025.
- BRASIL. Presidência da República. *Discurso do senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de posse*. Brasília, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/DISPRES.pdf. Acesso em: 24 mar. 2025.
- BRASIL. Presidência da República. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da Reunião de Cúpula do Mercosul*. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/19-01-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-reuniao-de-cupula-do-mercosul>. Acesso em: 24 mar. 2025.
- BRASIL. Presidente (2003-2011: Lula). *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na 3ª Reunião de Presidentes da América do Sul*. Cuzco, Peru, 8 dez. 2004. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/08-12-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-3a-reuniao-de-presidentes-da-america-do-sul-por-ocasio-do-anuncio-da-rodovia-inter-oceanica>. Acesso em: 24 mar. 2025.
- BRASIL; ARGENTINA. *Iguaçu + 20: Dia da Amizade Brasil–Argentina*. Puerto Iguazú, 30 nov. 2005. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. Disponível em:

https://funag.gov.br/biblioteca/download/286-Iguacu_+20_Dia_da_Amizade_Brasil-_Argentina.pdf. Acesso em: 25 maio 2025.

BRAZIL. PRESIDENT (2003-2011: LULA); LULA. *Discursos Selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

CANDEAS, Alessandro Warley. A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na "visão do outro". Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

CANDEAS, Alessandro Warley. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, p. 178-213, 2005.

CARVALHO, Ana Letícia de Andrade Lopes et al. *Brasil e o papel de liderança regional – atuações e desafios*. Brasília: Ministério da Defesa, 2015. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ajuste-01/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/artigos/xii/brasil_e_o_papel_de_lideranca.pdf. Acesso em: 25 maio 2025.

CAVALCANTI, Flavia. O Mercosul pós-Dilma Rousseff e o retorno do regionalismo aberto. In: FÓRUM UNIVERSITÁRIO DO MERCOSUL (FOMERCO). *Anais do XVI Congresso Internacional*. Salvador, 2017. Disponível em: http://www.congresso2017.fomerco.com.br/resources/anais/8/1508115007_ARQUIVO_Artigo-Fomerco-Versao-Final.pdf. Acesso em: 19 de março de 2025.

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.

CONSENSO DE BUENOS AIRES. *Declaração Conjunta entre a República Argentina e a República Federativa do Brasil*. Buenos Aires, 15 out. 2003. Disponível em: https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_archivo. Acesso em: 25 março 2025.

DECLARAÇÃO DO IGUAÇU. Foz do Iguaçu, 30 nov. 1985. Disponível em: <https://aplicacao.itamaraty.gov.br/ApiConcordia/Documento/download/19502>. Acesso em: 30 mar. 2025.

ELISA, Ana. O declínio da “onda rosa” e os rumos da América Latina. *Repri.org*, 2018. Disponível em: <https://observatorio.repri.org/2018/06/04/o-declinio-da-onda-rosa-e-os-rumos-da-america-latina/>. Acesso em: 14 maio 2024.

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

ESCUDE, Carlos Andrés. Realismo Periférico: una experiencia argentina de construcción de teoría, 1986-1997. 2012

FEIJÓ, Ricardo Luis Chaves e CORRÊA, Isabela Furegatti. Trajetória do Mercosul: do regionalismo aberto ao regionalismo pós-hegemônico. *A Economia em Revista*, v. 27, n. 1, p. 1-14, 2019 Tradução. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/econrev>. Acesso em: 23 maio 2024.

GARCIA, Ana S. Políticas públicas e interesses privados: a internacionalização de empresas brasileiras e a atuação internacional do governo Lula. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (ABRI), 3., 2011, São Paulo. *Anais...* São Paulo: ABRI, 2011. Disponível em:

http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000100015&lng=en&nrm=abn. Acesso em: 7 maio 2025.

GRANATO, Leonardo. *A Integração na América do Sul em discussão nos governos do Brasil e da Argentina (2003-2010)*. Rio de Janeiro, 2014.

HURRELL, Andrew. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. *Contexto Internacional*, v. 17, n. 1, p. 37-73, 1995.

HURRELL, Andrew. Regionalism in Theoretical Perspective. In: FAWCETT, Louise L.; HURRELL, Andrew (Eds.). *Regionalism in world politics: regional organization and international order*. New York: Oxford University Press, 1995. p. 37-73.

KIRCHNER, Néstor. *Discursos 2003–2010*. Buenos Aires: Instituto Patria, 2020. Disponível em:

<https://www.institutopatria.org.ar/wp-content/uploads/2020/11/Discursos-de-Nestor-Kirchner-vf.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2025.

KIRCHNER, Néstor; DI TELLA, Torcuato S. *Después del derrumbe: teoría y práctica política en la Argentina que viene*. Buenos Aires: Editorial Galerna, 2003.

LUCE, M. S. *O subimperialismo brasileiro revisitado: a política de integração regional do governo Lula (2003-2007)*. 2007. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

MARTINS, J. C. Caminhos para a integração social no MERCOSUL no contexto do regionalismo do século XXI. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL PENSAR E REPENSAR A AMÉRICA LATINA, 2., 2016, São Paulo. *Anais...* São Paulo, 2016. p. 1-16.

MARANGONI, Gilberto. Anos 1980, década perdida ou ganha? Desafios do Desenvolvimento, Brasília, ano 9, ed. 72, p. [nº da página, se houver], 15 jun. 2012. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2759:catid=28. Acesso em: 28 de abril de 2025.

MELCHIADES DIAS, Sabrina. Os efeitos da crise do petróleo na política externa brasileira durante o governo Geisel. *Fronteira: Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais*, v. 20, n. 39, 2021.

MERCADO COMUM DO SUL. *Protocolo de Ouro Preto: Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul*. Ouro Preto, 17 dez. 1994. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoes/eventos/livros.html/legislacaotextosbasicos.html/protocolodeouropreto.html>. Acesso em: 3 abr. 2025.

MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto [Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul]. Ouro Preto, 17 dez. 1994. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/cmc-1994-protocolo-ouro-preto/>. Acesso em: 3 abr. 2025.

MIYAMOTO, Shiguenoli. A política externa do governo Lula: aspirações e dificuldades. *Ideias*, v. 2, n. 2, p. 119-132, 2011.

NEUTZLING JR, João. ARGENTINA: CRISE E RESSURREIÇÃO. *Análise*, v. 19, n. 1, 2008.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Plano de ação*. In: _____. *Programa, Manifesto, Estatuto*. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1984a.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Resoluções do XII Encontro Nacional*. São Paulo: Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores, 2001.

PRADO, Lídia Domingues Peixoto. *A política externa do primeiro governo Lula (2003-2006)*. 2007. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual Paulista, Universidade Estadual de Campinas, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/arquivos/defesas/LidiaPrado.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2011.

PUTNAM, R. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, Cambridge, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

SARAIVA, Miriam Gomes. As relações Brasil-Argentina e os rumos do Mercosul no governo Kirchner. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 1, p. 194-214, 2005.

SILVA, Higor Roberto da. *O subimperialismo brasileiro na América Latina durante os governos Lula da Silva (2003-2010)*. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso.

SILVA, Vera Lucia Correa da. Uma análise da política externa argentina de 1983 a 2007: ideias, crenças e percepções. *Relações internacionais no mundo atual*, Curitiba, v. 1, n. 9, p. 97-122, 2009.

SIMONOFF, Alejandro. Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner. *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*, Monterrey, v. 5, n. 10, p. 71-86, 2009. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35692009000200006&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 8 maio 2025.

SOARES, Samuel Alves; MILANI, Lívia Peres. Kirchnerismo e Lulismo na construção de uma identidade em Defesa e Segurança Internacional entre Argentina e Brasil Kirchnerism and Lulism in the construction of an identity in defense and international security between Argentina. *ESTUDIOS*, v. 50, p. 209, 2016.

STEINBRUCH, Benjamin. Guerra da Geladeira. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 20 jul. 2004. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2007200405.htm>. Acesso em: 26 maio 2025.

TORRES, Miguel Agustín. *El "Consenso de Buenos Aires", una instancia de convergencia del progresismo sudamericano de principios de siglo*. 2012.

VADELL, Javier Alberto. A política internacional, a conjuntura econômica e a Argentina de Néstor Kirchner. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 49, p. 194-214, 2006.

VADELL, J. A.; LAMAS, B.; RIBEIRO, D. M. de F. Integração e desenvolvimento no Mercosul: divergências e convergências nas políticas econômicas nos governos Lula e Kirchner. *Revista de Sociologia e Política*, v. 17, n. 33, p. 39-54, 2009.

VALES, T. P.; LIMA, R. C.; ALMEIDA, R. A. R. D. A Política Externa em Revista: o Governo Lula da Silva nas páginas da Carta Capital e da Veja. In: THOMAZ, L. F.; MATHIAS, S. K.; OLIVEIRA, M. F. D. (Org.). *Diálogos sul-americanos: 10 anos da política exterior*. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 169-210. DOI: <https://doi.org/10.36311/2015.978-85-7983-594-0.p169-210>.

VILLALBA, Yulieth Estefani Martinez et al. Integração regional na onda rosa: entendendo a UNASUL a partir de seu regime internacional regional (RIR). *Revista de Relações Internacionais*, v. 5, n. 2, 2020.

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