

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS**

**CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Gustavo Guimarães de Oliveira

**O REALISMO PERIFÉRICO E O NEOLIBERALISMO NO GOVERNO MENEM**

São Paulo

2025

**GUSTAVO GUIMARÃES DE OLIVEIRA**

**O REALISMO PERIFÉRICO E O NEOLIBERALISMO NO GOVERNO MENEM**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência parcial para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Laerte Apolinário Júnior

São Paulo

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de expressar minha sincera gratidão a todos que contribuíram para esta conquista. Agradeço à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e aos professores que me acompanharam ao longo do curso, pelos ensinamentos, apoio e incentivo à pesquisa. Ao meu orientador, Professor Laerte, pela paciência, pelas orientações e pela confiança depositada no meu trabalho. À minha família, no Acre, por todo amor, apoio e compreensão mesmo à distância, sempre acreditando no meu potencial. Aos amigos da República do Ovo, pelo companheirismo, pelas risadas e pelo suporte nos momentos mais intensos da graduação. À Huawei, pelas oportunidades e aprendizados que ampliaram minha visão profissional e contribuíram para meu crescimento pessoal. E, especialmente, à Vitória, minha namorada, pelo carinho, compreensão e incentivo neste processo, cuja paciência, apoio emocional e presença constante foram fundamentais para que eu mantivesse o equilíbrio e a motivação. A todos que, de alguma forma, fizeram parte desta jornada, deixo meu mais sincero muito obrigado.

## **RESUMO**

Durante o governo de Carlos Menem (1989–1999), a política externa argentina passou por uma reorientação marcada pela adoção da doutrina do realismo periférico (ESCUDE, 1992) e pelo alinhamento estratégico aos Estados Unidos. Esse movimento esteve articulado à implementação de reformas neoliberais inspiradas no Consenso de Washington (SANTORO, 2015; PADILHA, 2019), que buscaram estabilizar a economia após a hiperinflação e restaurar a credibilidade internacional do país. A pesquisa utiliza abordagem qualitativa, com estudo de caso (HENRIQUES et al., 2015), combinando análise de discursos oficiais, documentos institucionais e literatura acadêmica sobre política externa e economia política argentina. O objetivo é avaliar se o alinhamento a Washington contribuiu para a recuperação econômica e quais foram seus efeitos sobre a autonomia estratégica da Argentina no sistema internacional (RUSSELL; TOKATLIAN, 2003). A discussão ganha atualidade diante da retomada de agendas econômicas liberais sob Javier Milei, que revaloriza politicamente a experiência menemista (ARGENTINA, 2024).

Palavras-chave: Realismo periférico. Neoliberalismo. Argentina.

## **ABSTRACT**

During the presidency of Carlos Menem (1989–1999), Argentine foreign policy underwent a major reorientation marked by the adoption of the Peripheral Realism doctrine (ESCUDE, 1992) and a strategic alignment with the United States. This shift was closely linked to the implementation of neoliberal reforms inspired by the Washington Consensus (SANTORO, 2015; PADILHA, 2019), aimed at stabilizing the economy after hyperinflation and restoring the country's international credibility. This research employs a qualitative approach through a case study design (HENRIQUES et al., 2015), combining the analysis of official speeches, policy documents, and academic literature on Argentine foreign policy and political economy. The objective is to assess whether the alignment with Washington effectively contributed to economic recovery and to analyze its implications for Argentina's strategic autonomy within the international system (RUSSELL; TOKATLIAN, 2003). The discussion gains contemporary relevance in light of the renewed embrace of liberal economic agendas under President Javier Milei, who politically revalorizes the Menem era (ARGENTINA, 2024).

Keywords: Peripheral Realism. Neoliberalism. Argentina.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>2. HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DA ARGENTINA (1973–1989) ..</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>3. TEORIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS: O REALISMO PERIFÉRICO.....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>4. O REALISMO PERIFÉRICO EM AÇÃO: A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO MENEM (1989–1999).....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A política externa argentina (PEA) sofreu transformações marcantes ao longo do tempo, refletindo mudanças nas conjunturas domésticas e internacionais. Durante o governo de Carlos Menem (1989-1999), a Argentina abandonou sua tradição de não-alinhamento para adotar um posicionamento fortemente alinhado aos Estados Unidos, guiado pela doutrina do realismo periférico (SANTORO, 2015). Essa mudança ocorreu em um contexto de grave crise econômica interna e de redefinições globais no pós-Guerra Fria, quando o capitalismo se consolidou como o sistema hegemônico (PADILHA, 2019). Nesse cenário, Menem implementou reformas econômicas neoliberais em conformidade com o Consenso de Washington, articulando-as com a sua política externa (SANTORO, 2015).

Essa inflexão representou uma ruptura significativa em relação às diretrizes tradicionais da diplomacia argentina, que historicamente buscava equilibrar autonomia e articulações regionais. A crise econômica da década de 1980, caracterizada por hiperinflação, recessão e endividamento externo, reduziu drasticamente a margem de ação do Estado argentino (BERNAL-MEZA, 2002). Assim, o alinhamento estratégico com os Estados Unidos emergiu como uma alternativa para restaurar credibilidade internacional, estabilizar a economia e atrair investimentos externos. Nesse contexto, a doutrina do realismo periférico, proposta por Carlos Escudé, ofereceu respaldo teórico para essa reorientação. Segundo essa perspectiva, países periféricos devem evitar conflitos diretos com potências hegemônicas e priorizar ganhos pragmáticos capazes de viabilizar governabilidade e desenvolvimento econômico (ESCUDÉ, 1992).

Este estudo tem como objetivo analisar a relação entre a política externa argentina durante o governo Menem e as reformas neoliberais implementadas no período. A pesquisa busca compreender como o alinhamento com os EUA foi justificado no plano teórico e como impactou a inserção internacional da Argentina, considerando os desdobramentos econômicos e políticos dessa estratégia. Analisar como uma nova doutrina de relações internacionais, que foi desenvolvida em um país periférico, a Argentina, busca entender as relações entre países emergentes e grandes potências.

A relevância deste tema para o campo das Relações Internacionais reside no fato de que ele ilustra os dilemas enfrentados por países periféricos na tentativa de articular soberania, desenvolvimento e integração ao sistema global. A pesquisa contribui para a compreensão de como modelos teóricos, como o realismo periférico, moldam escolhas de política externa em contextos de restrições econômicas e geopolíticas. A importância do tema se justifica na busca por compreender a relação entre um país latino americano, saindo de uma ditadura militar para um governo democraticamente eleito, passando por uma mudança de comportamento nos temas internacionais para se adequar a nova ordem global com o fim da Guerra Fria e ascensão do neoliberalismo.

Em um contexto mais recente, a discussão torna-se ainda mais relevante diante da eleição de Javier Milei em 2023. Em cerimônia oficial na Casa Rosada, o atual presidente afirmou estar “honrando o melhor presidente dos últimos 40 anos”, em referência direta a Carlos Menem, sinalizando não apenas uma admiração pessoal, mas a recuperação explícita de seu legado político (MILEI, 2024). A agenda de Milei retoma princípios de liberalização econômica e redução do papel do Estado, agora reinterpretados sob um enquadramento libertário e discursivamente polarizador. Tal movimento insere Milei em uma retomada radicalizada do neoliberalismo, marcada pela crítica ao Estado, pela oposição entre “cidadãos produtivos” e “casta política” e por uma estratégia populista de direita amplificada por redes digitais (CORTÉS LOZANO, 2024). Assim, compreender o governo Menem permite também lançar luz sobre as direções políticas e econômicas adotadas pelo governo Milei e seus possíveis desdobramentos.

Esta pesquisa utiliza uma abordagem qualitativa, baseada em um estudo de caso avaliador de teorias (VENNESSON, 2008), buscando verificar se o realismo periférico é adequado para explicar o alinhamento da política externa argentina durante o governo Menem. A análise é construída exclusivamente a partir de fontes secundárias, como livros, artigos e monografias que discutem política externa argentina, neoliberalismo e inserção internacional. Entre os principais autores utilizados destacam-se Escudé, Santoro, Bernal-Meza e Chayo. A interpretação dos dados segue a técnica de análise de conteúdo, permitindo examinar como os argumentos do realismo periférico foram incorporados às decisões políticas e econômicas do período.



Além desta introdução, o trabalho apresenta três capítulos. O primeiro discute o contexto histórico e econômico argentino que antecedeu o governo Menem, destacando a crise interna e as mudanças na ordem internacional pós-Guerra Fria. O segundo apresenta a formulação do realismo periférico e sua incorporação à política externa argentina no período. O terceiro analisa o alinhamento com os Estados Unidos e sua relação com as reformas neoliberais implementadas, avaliando seus efeitos na inserção internacional do país. Por fim, as considerações finais sintetizam os resultados da pesquisa e suas implicações para o debate contemporâneo.

## **2. HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DA ARGENTINA (1973–1989)**

A história contemporânea da Argentina é marcada por ciclos recorrentes de crise econômica, instabilidade política e redefinições de sua inserção internacional. Esses elementos se entrelaçam em um processo no qual o país oscila entre projetos de desenvolvimento autônomo e fases de alinhamento subordinado às potências centrais (NOVARO; PALERMO, 2007). A partir do golpe militar de 1976, a Argentina ingressa em um período autoritário que reorienta radicalmente tanto sua política econômica quanto sua política externa, mas esse processo tem raízes mais profundas, que remontam ao final da era peronista.

Em setembro de 1973, Juan Domingo Perón foi eleito com ampla maioria, tendo como vice sua esposa, María Estela Martínez de Perón. Seu retorno ao poder, após quase duas décadas de proscricção política, reacendeu esperanças de estabilidade, mas também evidenciou os limites do peronismo como força integradora. A cisão entre a esquerda peronista (representada pela Juventude Peronista e os Montoneros) e a direita sindical e militarista (vinculada ao empresariado e às Forças Armadas) tornou-se explosiva. Um dos episódios mais emblemáticos dessa tensão foi o Massacre de Ezeiza, ocorrido em junho de 1973, durante o retorno de Perón ao país: militantes da direita peronista dispararam contra simpatizantes da esquerda, resultando em 13 mortos e mais de 300 feridos (NOVARO; PALERMO, 2007). Esse processo expressou, como observa Tella (2017), a incapacidade de recompor uma identidade política unificada, resultando na fragmentação do movimento peronista.

Com a morte de Perón em julho de 1974, Isabelita assume a presidência em meio a um cenário de crescente descontrolado econômico e violência política. Grupos armados como Montoneros e ERP intensificaram suas ações, enquanto setores da direita peronista organizaram repressões clandestinas através da Aliança Anticomunista Argentina (AAA). A inflação disparou, atingindo entre 500% e 800% ao ano, o déficit público superava os 12% do PIB (NOVARO; PALERMO, 2007), e o governo demonstrava incapacidade de restaurar a autoridade do Estado. Segundo Padilha (2019), essa conjuntura expressa o esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações, abrindo espaço para soluções neoliberais no discurso político.

Em 24 de março de 1976, os militares tomam o poder com o autodenominado Processo de Reorganização Nacional, instaurando uma das ditaduras mais violentas da América Latina, responsável pelo desaparecimento e assassinato de aproximadamente 30 mil pessoas (NOVARO; PALERMO, 2007). O regime foi liderado inicialmente pelo general Jorge Rafael Videla e justificou-se como uma resposta à ameaça interna, mas seu verdadeiro objetivo era a reestruturação profunda do Estado argentino segundo os interesses do grande capital e da ordem neoliberal em ascensão.

A política econômica passou a ser conduzida por José Alfredo Martínez de Hoz, que implementou um programa de liberalização inspirado no monetarismo. A estratégia resultou na valorização financeira e na desindustrialização da economia argentina (GERCHUNOFF; LLACH, 2018), como também aponta Tella (2017), ao demonstrar a substituição de um modelo produtivo interno por um regime de valorização do capital financeiro internacional.

Segundo Pereira (2024), entre 1976 e 1978, o governo militar firmou dois acordos de stand-by com o FMI e obteve oito empréstimos com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, revelando uma rápida escalada do endividamento externo. Esse processo foi intensificado com a estatização da dívida privada durante o governo do general Viola, que incorporou ao Estado aproximadamente US\$ 10 bilhões em dívidas contraídas por empresas privadas – uma operação que ficou conhecida como “dívida ilegítima”. Essa política socializou prejuízos do setor privado e consolidou o papel do Estado como garantidor do capital financeiro.

O cenário internacional também agravou a vulnerabilidade argentina. A política monetária restritiva implementada por Paul Volcker, presidente do Federal Reserve dos EUA, no início dos anos 1980 — com forte aumento das taxas de juros para combater a inflação nos EUA — elevou significativamente o custo da dívida externa latino-americana (GERCHUNOFF; LLACH, 2018). A Argentina, assim como outros países da região, foi duramente atingida pela chamada crise da dívida, que culminou na moratória mexicana de 1982 e inaugurou a chamada "década perdida".

A política externa do regime militar oscilou entre uma retórica de autonomia e uma prática de alinhamento seletivo. Inicialmente, os militares procuraram manter certa distância das superpotências, mas com o avanço da repressão e da lógica da segurança nacional, fortaleceram laços com os EUA no combate ao "comunismo" e na coordenação repressiva regional, especialmente no âmbito da Operação Condor (NOVARO; PALERMO, 2007). No entanto, a sistemática violação dos direitos humanos minou a legitimidade internacional do regime e limitou sua capacidade de obter apoio direto de Washington, especialmente sob o governo de Jimmy Carter. Como analisa Simonoff (2007), esse período marcou a passagem de uma política externa argentina baseada na doutrina de segurança nacional para um cenário de crescente isolamento diplomático, no qual a questão dos direitos humanos tornou-se eixo central das pressões internacionais.

Um marco dramático da política externa foi a Guerra das Malvinas, em 1982, quando a junta militar, em declínio, tentou recuperar legitimidade interna com a ocupação das ilhas britânicas. Como demonstra Erlich (2018), o pós-guerra inaugurou um padrão pendular entre aproximação diplomática e postura de firmeza na reivindicação territorial. Além disso, o conflito revelou a ruptura entre política externa e política de defesa, marcada pela reestruturação institucional das Forças Armadas (LUCIETTO, 2022). A derrota militar precipitou a deslegitimação definitiva do regime e acelerou a redemocratização (TELLA, 2017).

Com a redemocratização em 1983, a eleição de Raúl Alfonsín marcou um esforço de reconstrução institucional, promoção dos direitos humanos e restauração da credibilidade internacional. O governo buscou superar o legado autoritário e renegociar a dívida externa, mas enfrentou severas limitações econômicas, a hiperinflação, o colapso

fiscal e a dependência financeira limitaram severamente sua governabilidade (NOVARO; PALERMO, 2007).

A chegada de Carlos Menem ao poder em 1989, em meio a hiperinflação e convulsões sociais, representou não apenas uma transição de governo, mas uma mudança de paradigma. Embora eleito com um discurso peronista tradicional, Menem promoveu uma guinada neoliberal radical (CHAYO, 2015), alinhando-se ao Consenso de Washington e adotando o realismo periférico como orientação doutrinária na política externa. Essa abordagem, formulada por autores como Carlos Escudé (1992), defendia que países periféricos deveriam abandonar posturas confrontacionistas e adotar estratégias de alinhamento pragmático às potências centrais, especialmente os EUA.

Sob essa lógica, Menem implementou reformas estruturais profundas: estabilização monetária via convertibilidade peso-dólar, privatizações em larga escala, abertura comercial e subordinação à lógica dos mercados financeiros (GERCHUNOFF; LLACH, 2018). A Argentina foi declarada aliado extra-OTAN dos EUA, participou de missões de paz sob orientação da ONU e promoveu uma imagem de “bom aluno” do neoliberalismo, buscando reconhecimento internacional como economia estável e previsível (BASUALDO, 2006). No entanto, essa estratégia teve custos elevados: aumento do desemprego, desindustrialização, concentração de renda e maior vulnerabilidade externa. Segundo Tokman e Weller (2002), o período foi marcado por um processo de precarização laboral e aumento expressivo da pobreza estrutural, especialmente entre os trabalhadores urbanos.

Esse ciclo evidencia como, desde os governos militares, a política externa argentina esteve profundamente condicionada pelas crises econômicas internas e pelas necessidades de financiamento externo. A dívida externa tornou-se um elemento estrutural da tomada de decisão, limitando a autonomia diplomática e forçando a adoção de estratégias de inserção internacional que muitas vezes priorizavam a estabilidade de curto prazo em detrimento de projetos de desenvolvimento de longo prazo. Esse padrão de dependência, oscilação entre autonomia e subordinação, e tentativa de conciliação entre soberania e integração global ajuda a explicar a recorrência de crises e o difícil equilíbrio estratégico que marca a trajetória da Argentina contemporânea.

### 3. TEORIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS: O REALISMO PERIFÉRICO

O realismo periférico foi desenvolvido por Carlos Escudé (1992) para trazer soluções à política externa argentina, sendo uma teoria voltada para as relações assimétricas entre a periferia e o centro. Escudé se baseia na estratificação desigual dos países no sistema internacional (PINI; SANTOS, 2015). “Embora a sobrevivência seja uma questão comum para Estados do Centro e da Periferia, na Periferia fatores econômicos se tornam mais imediatos, determinantes de curto prazo da sobrevivência e do lugar relativo que estes Estados ocupam dentro do sistema” (ESCUDÉ, 1992, p. 12). O realismo periférico argentino buscou o alinhamento a Washington porque esse movimento traria prosperidade econômica à Argentina, replicando com os Estados Unidos a “relação especial” que o país teve com a Grã-Bretanha no início do século XX (SANTORO, 2015). O governo Menem adotou uma série de medidas econômicas neoliberais para recuperar a economia, em consonância com o Consenso de Washington (como privatização de empresas estatais e liberalização de mercados) e, nesse contexto, o comércio bilateral entre os dois países teria aumentado cerca de 200% durante a presidência Menem (SANTORO, 2015). O alinhamento com Washington foi apresentado como via para enfrentar a crise econômica; segundo o próprio presidente, seria necessária “uma grande cirurgia sem anestesia”: os eixos eram privatizações, abertura comercial e liberalização financeira (PADILHA, 2019). Para Escudé, governos argentinos anteriores erraram ao confundir as posições das potências com as necessidades de países periféricos, agindo de forma não realista: “a antítese do realismo, inspirada numa má leitura (e numa importação acrítica das teorias realistas)” (ESCUDÉ, 1992, p. 18).

Bernal-Meza (2002) sistematiza os argumentos que sustentaram a mudança da política externa argentina:

“que a globalização da economia havia tornado definitivamente obsoleto o modelo de crescimento baseado na substituição de importações; que a relação preferencial com a Grã-Bretanha foi uma das chaves da inserção bem-sucedida da Argentina no mundo no final do século XIX e início do XX; e que, conseqüentemente, o país precisava encontrar e desenvolver, de forma pragmática, novas relações preferenciais para garantir uma nova reinserção bem-sucedida no século XXI” (BERNAL-MEZA, 2002, p. 75, tradução nossa”).

Em linha semelhante, Pereira (2024) interpreta o realismo periférico como pensamento que trata países periféricos — “débeis” — com autonomia limitada, calculada

em função de seus custos. Assim, o realismo possível para a periferia não é o da política de poder, mas o do alinhamento à potência hegemônica.

A drástica reorientação da política externa argentina sob Carlos Menem não foi um mero ato de improvisação, mas encontrou sua justificação e seu roteiro nessa doutrina específica. Desenvolvida no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, a teoria constitui uma das contribuições latino-americanas mais influentes e controversas ao campo das Relações Internacionais. Nascida como crítica às teorias dominantes e como proposta normativa para um país em crise, forneceu base intelectual ao alinhamento com os Estados Unidos e à subordinação da política externa a imperativos econômicos.

O ponto de partida de Escudé (1992) é a crítica à importação acrítica de teorias formuladas para grandes potências. Segundo o autor, as teorias realistas clássicas foram elaboradas a partir das condições políticas, econômicas e militares desses Estados e, quando aplicadas de forma direta a países periféricos, resultam em políticas externas custosas e pouco eficazes para o bem-estar da população.

Para ele, tanto o realismo clássico de Hans Morgenthau (2006), com foco na luta pelo poder, quanto o neorealismo de Kenneth Waltz (1979), com ênfase na estrutura anárquica do sistema internacional, partem de uma premissa universalista que não se sustenta quando aplicada a Estados periféricos. Essas teorias, argumenta Escudé, foram construídas a partir da experiência das grandes potências e pressupõem uma “anarquia plana”, onde todos os Estados competem em condições semelhantes, diferindo apenas em grau de poder. Em contrapartida, o realismo periférico introduz a noção de “anarquia hierárquica”: as assimetrias militares, econômicas e tecnológicas impõem constrangimentos qualitativamente distintos às estratégias de sobrevivência dos Estados fracos. Assim, enquanto para os Estados centrais a sobrevivência é primariamente uma questão de segurança militar, para os periféricos “fatores econômicos se tornam mais imediatos, determinantes de curto prazo da sobrevivência” (ESCUDÉ, 1992, p. 12). A importação de lógicas de poder e prestígio típicas das grandes potências teria levado a Argentina a políticas confrontacionistas e custosas, sem benefícios concretos à população: “os governos argentinos erraram por terem confundido as posições das potências com as necessidades de países periféricos” (ESCUDÉ, 1992, p. 18).

A partir dessa crítica, Escudé (1992) formula prescrições claras. Primeiro, redefine

o interesse nacional em termos cidadão-cêntricos: em uma democracia liberal, a função da política externa é servir aos cidadãos e facilitar o desenvolvimento socioeconômico; o interesse nacional não é o poder, o prestígio ou a “honra” do Estado, mas o bem-estar da população (ESCUDE, 1992). Segundo, subordina a política externa a um cálculo rigoroso de custo-benefício: Estados periféricos não podem se dar ao luxo de confrontos políticos com grandes potências por prestígio ou ideologia, pois isso acarreta custos materiais (sanções, bloqueio de crédito, fuga de capitais) pagos pelos cidadãos (ESCUDE, 1992). A orientação é minimizar confrontos com a potência hegemônica, exceto quando o bem-estar material estiver diretamente em jogo (por exemplo, disputas comerciais). Terceiro, redefine a autonomia: não é um valor absoluto, mas um recurso escasso que “custa” quando exercido; deve ser “consumido” seletivamente, apenas quando os benefícios superarem os custos prováveis (ESCUDE, 1992). Por fim, critica a “falácia antropomórfica” de pensar o Estado como indivíduo orgulhoso.

Porque essa metáfora encobre a distinção entre os interesses das elites governantes e os da população. Políticas centradas no “orgulho nacional” tendem a legitimar elites e impor custos desnecessários aos cidadãos.

Para evidenciar a originalidade e os efeitos normativos do realismo periférico, é útil contrastá-lo com a Teoria da Dependência. Ambas reconhecem a posição subordinada da periferia no capitalismo global, mas divergem quanto às saídas. A Dependência, em sua vertente histórico-estrutural, analisa as alianças entre elites locais e capital internacional e propõe transformações nas estruturas de poder (CARDOSO; FALETTO, 1979), visando ampliar a autonomia nacional e reduzir assimetrias. O realismo periférico, ao contrário, aceita a hierarquia como dado e oferece uma doutrina pragmática de inserção: a acomodação estratégica, com alinhamento à potência hegemônica, como via “eficiente” para acessar recursos (investimento, tecnologia, crédito) e promover o bem-estar dos cidadãos (BERNAL-MEZA, 2002; PEREIRA, 2024). Se a Dependência é uma teoria sociológica-crítica que inspira projetos de mudança estrutural, o realismo periférico é uma doutrina de política externa de viés conformista e pragmático.

Embora ambas reconheçam a posição subordinada da periferia no sistema internacional, a Teoria da Dependência e o realismo periférico divergem quanto às estratégias de inserção. A Dependência, em sua vertente histórico-estrutural, interpreta

essa subordinação como resultado de relações assimétricas entre grupos internos e externos, defendendo projetos de desenvolvimento que ampliem a autonomia nacional e reduzam assimetrias estruturais (CARDOSO; FALETTTO, 1979). Já o realismo periférico parte da premissa de que essa hierarquia é um dado persistente do sistema internacional e, portanto, a política externa deve priorizar a maximização de benefícios materiais imediatos por meio do alinhamento pragmático com a potência hegemônica (ESCODÉ, 1992; BERNAL-MEZA, 2002). Em vez de buscar alterar estruturalmente a posição da Argentina, Escudé propõe administrar custos e ganhos, tratando a autonomia como recurso escasso e seletivo (PEREIRA, 2024).

A doutrina, contudo, suscita críticas. Tokatlian (2004) argumenta que o alinhamento irrestrito aos Estados Unidos reforçou a vulnerabilidade econômica e política da Argentina, ao enfraquecer a barganha coletiva regional (Mercosul) e reduzir a diversificação de parceiros. Nicolás Creus (2013) aponta a falsa dicotomia entre política e economia: a recomendação de evitar confrontos “políticos” para buscar ganhos “econômicos” ignora a interdependência entre as duas esferas.

Como observa Roberto Russell, separar segurança e desenvolvimento é artificial: decisões sobre autonomia e segurança têm implicações econômicas diretas, e vice-versa (RUSSELL; TOKATLIAN, 2003). Finalmente, críticos como Aldo Vacs questionam a implementação do postulado cidadão-cêntrico: embora o governo Menem tenha adotado a retórica e as recomendações de alinhamento da doutrina, não teria incorporado seu componente ético central; na prática, o alinhamento e a aceitação das recomendações do FMI legitimaram um programa de reformas cujos custos sociais — desemprego, desindustrialização, concentração de renda — foram elevados (VACS, 2003). Desse modo, o “alinhamento pragmático” pode ser instrumentalizado por elites, esvaziando a promessa de bem-estar majoritário e expondo a neutralidade aparente da doutrina.

Em síntese, o realismo periférico oferece um quadro analítico para entender os dilemas de Estados fracos em um sistema hierarquizado e fornece um roteiro normativo que, no caso argentino, justificou o alinhamento estratégico com os EUA e a priorização de ganhos econômicos de curto prazo (ESCODÉ, 1992; BERNAL-MEZA, 2002). Suas vantagens residem na clareza operacional (cálculo de custos, foco em resultados materiais, previsibilidade externa) e na coerência com restrições reais de capacidade.



Seus limites aparecem quando a acomodação estratégica reduz a autonomia de longo prazo, fragiliza plataformas regionais de barganha e se associa a reformas internas que ampliam assimetrias sociais (TOKATLIAN, 2004; CREUS, 2013). A tensão entre estabilidade imediata e vulnerabilidade estrutural permanece o núcleo do debate sobre a aplicabilidade e os efeitos do realismo periférico na política externa argentina.

O governo Menem adotou o realismo periférico porque essa doutrina oferecia uma justificativa teórica conveniente para a guinada neoliberal e para o alinhamento estratégico aos Estados Unidos em um contexto de crise econômica profunda. Apresentado como “pragmatismo” necessário à sobrevivência de um Estado periférico sem margem de manobra, o realismo periférico permitiu reinterpretar o alinhamento como escolha racional, e não como submissão (ESCUDE, 1992; BERNAL-MEZA, 2002). Entretanto, tal discurso funcionou também como instrumento de legitimação interna: ao deslocar o debate da esfera política para a esfera técnica, despoliticizou-se a decisão de vincular o país aos organismos financeiros internacionais e ao capital transnacional, convertendo medidas estruturalmente regressivas — como privatizações massivas, desregulamentação e liberalização financeira — em supostas exigências do sistema internacional (SANTORO, 2015; CHAYO, 2015). Nesse sentido, a adoção do realismo periférico não pode ser entendida apenas como uma estratégia de inserção internacional, mas como uma operação ideológica que conferiu legitimidade ao projeto neoliberal menemista, favorecendo setores financeiros e grupos econômicos concentrados, ao mesmo tempo em que aprofundou a dependência externa e ampliou desigualdades sociais (TOKATLIAN, 2004; VACS, 2003; CREUS, 2013). Assim, mais do que uma resposta inevitável às condições estruturais da periferia, o realismo periférico, no governo Menem, foi apropriado como discurso para justificar um modelo de desenvolvimento que reforçou vulnerabilidades históricas do país.

#### **4. O REALISMO PERIFÉRICO EM AÇÃO: A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO MENEM (1989–1999)**

A política externa do governo Carlos Menem expressou a aplicação prática da doutrina do realismo periférico, orientando a inserção internacional argentina segundo

um cálculo estratégico de credibilidade perante as grandes potências, especialmente os Estados Unidos. Após a hiperinflação, o colapso fiscal e a perda de prestígio internacional nos anos 1980, a política externa passou a ser concebida como instrumento de estabilização econômica. Nesse sentido, o alinhamento a Washington não foi apenas político ou ideológico, mas parte de um esforço de recuperação econômica e reinserção internacional.

Assim, a política externa não operou como uma esfera autônoma de formulações estratégicas, mas como extensão direta do programa econômico neoliberal, desempenhando papel central na reconstrução da credibilidade externa e na atração de capitais internacionais.

Nesse contexto, o alinhamento a Washington não foi apenas decisão diplomática, mas política econômica. A ideia de que a Argentina deveria “mostrar-se previsível” a credores internacionais e investidores guiou a atuação externa, articulando política externa, política fiscal e política comercial em um mesmo projeto de reinserção global.

A expressão que melhor sintetiza essa orientação foi cunhada pelo chanceler de Menem, Guido Di Tella, ao definir a aproximação com os Estados Unidos como “relações carnavais”. O termo, deliberadamente provocador e distante da linguagem diplomática tradicional, simbolizava uma ruptura com a tradição argentina de oscilação entre autonomia e alinhamento seletivo. A nova estratégia buscava não apenas proximidade funcional, mas convergência de valores, inserindo a Argentina no eixo da ordem liberal internacional em expansão após o fim da Guerra Fria (RUSSELL; TOKATLIAN, 2003).

A primeira demonstração concreta desse alinhamento ocorreu em 1990, quando a Argentina participou da coalizão internacional liderada pelos Estados Unidos na Guerra do Golfo. A decisão de enviar navios militares ao conflito rompeu com a histórica política de neutralidade argentina e gerou intenso debate interno. A oposição, liderada pela UCR e por figuras como Dante Caputo, criticou a medida como violação constitucional, já que o envio de tropas ocorreu sem consulta legislativa, e como subordinação dos interesses nacionais aos de Washington. O governo, por sua vez, apresentou a participação como ação de “manutenção da paz” sob mandato da ONU, buscando assim contornar o controle do Congresso (SANTORO, 2015). Na prática, a participação fortaleceu a imagem de aliado confiável e consolidou o novo posicionamento externo.

A lógica de alinhamento também se expressou no campo militar e tecnológico. O governo Menem encerrou o Projeto Cóndor II, programa de desenvolvimento de mísseis iniciado durante a ditadura, atendendo a pressões diretas dos Estados Unidos. A decisão foi apresentada como compromisso com a não proliferação e com a estabilidade regional, reforçando a credibilidade externa da Argentina (CREUS, 2013). O ponto alto desse processo ocorreu em 1997, quando Washington concedeu à Argentina o status de “Aliado Extra-OTAN” (Major Non-NATO Ally), tornando-a o principal parceiro hemisférico dos EUA em matéria de defesa. A designação não implicava obrigações de defesa mútua, mas simbolizava o reconhecimento internacional da nova orientação argentina.

Essa reorientação também se refletiu nos fóruns multilaterais. Um marco decisivo foi a retirada da Argentina do Movimento dos Países Não-Alinhados, em 1991. Essa saída rompeu com a tradição de terceira posição e sinalizou, no plano simbólico, a adesão ao campo ocidental. Estudos sobre o comportamento de voto argentino na Assembleia Geral da ONU mostram crescente convergência com os Estados Unidos em temas de segurança e economia política internacional (TOKATLIAN, 2004).

Entretanto, a política externa de Menem não se orientou exclusivamente para o Norte. No plano regional, aprofundou-se a cooperação com o Brasil, especialmente no processo de criação e institucionalização do Mercosul. A assinatura do Tratado de Assunção (1991) e do Protocolo de Ouro Preto (1994) marcou a consolidação do bloco como união aduaneira, inaugurando um período de crescimento acelerado do comércio intrarregional. Entre 1990 e 1998, o comércio bilateral entre Argentina e Brasil multiplicou-se por quatro, impulsionado pelos setores automotivo, químico e metalúrgico (BAUMANN, 2001).

A cooperação ultrapassou a economia. A criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), em 1991, representou um marco na construção de confiança bilateral. A ABACC instituiu um sistema de inspeções recíprocas único no mundo, eliminando décadas de rivalidade estratégica e projetando Brasil e Argentina como referências em governança nuclear (MALAMUD, 2005).

Entretanto, as finalidades estratégicas da integração divergiam: para o Brasil, o Mercosul representava uma plataforma de autonomia regional e fortalecimento da capacidade negociadora da América do Sul; para a Argentina, tratou-se sobretudo de um

mecanismo de estabilização econômica e de preparação para a futura adesão ao projeto hemisférico da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Como sintetizam Russell e Tokatlian (2003, p. 39), *“para o Brasil, o Mercosul era um fim; para a Argentina, era um meio.”*

Essa diferença revela a natureza instrumental do regionalismo no governo Menem: a integração não representava alternativa ao alinhamento aos Estados Unidos, mas complemento necessário para sustentá-lo, ao reduzir incertezas regionais e ampliar a capacidade de atração de investimentos externos.

Ao final da década, os resultados da política externa refletiam o trade-off central do realismo periférico: a Argentina conquistou reconhecimento internacional, prestígio diplomático e acesso a crédito, mas ao custo de maior dependência externa, fragilização industrial e crescente vulnerabilidade sistêmica. A coerência entre política externa e política econômica fortaleceu a estabilização de curto prazo, mas ampliou os riscos estruturais de longo prazo.

Os resultados imediatos do alinhamento argentino aos Estados Unidos foram visíveis sobretudo na estabilização econômica inicial, obtenção de crédito externo e recuperação da confiança dos mercados financeiros. A conversibilidade, sustentada pela previsibilidade monetária e pela imagem internacional de disciplina fiscal, atraiu fluxos de capital em larga escala, contribuindo para reduzir a inflação e ampliar o consumo interno nos primeiros anos da década de 1990 (GERCHUNOFF; LLACH, 2018). Nesse sentido, a política externa cumpriu um papel instrumental na viabilização do programa econômico interno, servindo como garantia simbólica de estabilidade e “normalização” da Argentina perante o sistema financeiro internacional.

Contudo, esses resultados positivos foram majoritariamente de curto prazo e sustentados por condições externas excepcionais, como liquidez internacional favorável e entrada de capitais especulativos. A abertura acelerada, combinada com o câmbio valorizado, provocou desindustrialização, fechamento de fábricas e aumento do desemprego estrutural (VACS, 2003). A dependência de financiamento externo aprofundou-se, ampliando a vulnerabilidade diante de choques internacionais, como a crise mexicana (1994) e a crise asiática (1997). Como aponta Tokatlian (2004), a política externa argentina durante os anos 1990 priorizou a obtenção de credibilidade

internacional e a reconstrução da confiança externa; contudo, essa estratégia implicou uma redução progressiva da autonomia do país, que se tornou mais dependente das decisões e expectativas das grandes potências e dos organismos financeiros internacionais.

Além disso, a busca por reconhecimento internacional não se traduziu em ganhos duradouros de capacidade de influência. Embora a Argentina tenha sido declarada Aliado Extra-OTAN, tal status não se converteu em participação direta em decisões estratégicas nem em benefícios econômicos estruturais. A assimetria entre expectativas e resultados tornou-se evidente: o país ofereceu concessões diplomáticas de alto valor estratégico, mas recebeu retornos limitados, reforçando sua posição periférica no sistema internacional (CREUS, 2013).

No plano regional, a articulação com o Brasil permitiu ganhos industriais e cooperação sensível, mas sua função instrumental dentro da estratégia global argentina limitou a construção de um projeto comum de longo prazo. Enquanto o Brasil buscava autonomia ampliada, a Argentina buscava credibilidade externa (RUSSELL; TOKATLIAN, 2003). Assim, o Mercosul tornou-se um bloco economicamente forte, porém politicamente frágil.

Em síntese, a política externa de Menem produziu estabilidade econômica inicial e prestígio diplomático, mas ao custo de dependência financeira, vulnerabilidade estrutural e redução da autonomia estratégica, expressando o paradoxo central do realismo periférico: ganhos imediatos, fragilidades profundas.

Apesar de fundamentado em uma retórica de racionalidade estratégica e de “adaptação realista” às hierarquias do sistema internacional, o alinhamento do governo Menem aos Estados Unidos não pode ser compreendido apenas como uma resposta técnica a constrangimentos externos. Como argumenta Tussie (2009), a política externa da década de 1990 integrou-se a um projeto mais amplo de reestruturação econômica neoliberal, no qual o Estado argentino redefiniu seu papel em favor da liberalização financeira, da privatização de ativos públicos e da abertura comercial. Nesse sentido, o realismo periférico funcionou como narrativa legitimadora de uma agenda que beneficiou setores financeiros e grupos vinculados à entrada de capitais externos, ao mesmo tempo em que aprofundou desigualdades sociais e reduziu a capacidade estatal de formular

estratégias de desenvolvimento autônomo. Ou seja, a doutrina não apenas expressou um diagnóstico sobre a posição periférica da Argentina, mas foi mobilizada politicamente para justificar um modelo de inserção internacional que consolidou dependências e fragilidades estruturais.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise da política externa argentina durante o governo de Carlos Menem permitiu identificar de que maneira a doutrina do realismo periférico orientou a estratégia de inserção internacional do país nos anos 1990. A partir de um contexto marcado por hiperinflação, crise fiscal e perda de confiança internacional, a política externa passou a ser concebida como instrumento de reconstrução de credibilidade e de acesso a recursos externos. Nesse sentido, o alinhamento aos Estados Unidos não se apresentou apenas como decisão diplomática, mas como elemento constitutivo da estratégia de estabilização econômica.

A adoção do realismo periférico traduziu-se em um conjunto coerente de ações: aproximação político-estratégica com Washington, participação em operações multilaterais de segurança, adesão a regimes internacionais de não proliferação e aprofundamento da integração econômica. Ao mesmo tempo, a cooperação com o Brasil e a consolidação do Mercosul cumpriram função instrumental, reduzindo incertezas regionais e ampliando o potencial de atração de investimentos, ainda que as finalidades estratégicas de ambos os países em relação ao bloco fossem distintas.

No entanto, os resultados do realinhamento foram marcados pela assimetria entre ganhos e custos. Se, por um lado, a Argentina obteve prestígio diplomático e acesso a crédito internacional, por outro, aprofundou sua dependência financeira, fragilizou sua base produtiva e reduziu sua autonomia estratégica. Como argumenta Tokatlian (2004), os ganhos de credibilidade externa foram obtidos às custas de maior vulnerabilidade econômica e política. Do mesmo modo, Tussie (2009) identifica que a política externa esteve organicamente vinculada ao projeto neoliberal interno, reforçando a dimensão social e distributiva de seus impactos.

Assim, o caso argentino evidencia o paradoxo central do realismo periférico: a busca por estabilidade e inserção internacional ocorre simultaneamente com a ampliação de dependências estruturais. A política externa desempenhou papel fundamental na sustentação do programa econômico, mas não conseguiu criar bases autônomas de desenvolvimento de longo prazo. Mais do que um cálculo racional de adaptação à hierarquia internacional, o realismo periférico funcionou como narrativa legitimadora de um projeto político que reconfigurou o papel do Estado e redefiniu os contornos da soberania.

Conclui-se, portanto, que a compreensão da política externa argentina nos anos 1990 exige articular dimensões econômicas, políticas e ideacionais. O realismo periférico não deve ser analisado apenas como doutrina de política externa, mas como parte de um projeto mais amplo de reestruturação econômica e social. A trajetória desse período evidencia que a inserção internacional de países periféricos permanece atravessada por dilemas entre autonomia, estabilidade e desenvolvimento, dilemas que continuam presentes nas discussões contemporâneas sobre o papel da Argentina no sistema internacional.

## REFERÊNCIAS

ARGENTINA. Presidencia de la Nación. Palabras del presidente Javier Milei en la colocación del busto del presidente Carlos Menem en Casa Rosada. Buenos Aires, 14 fev. 2024. Disponível em: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/50488-palabras-del-presidente-javier-milei-en-la-colocacion-del-busto-del-presidente-carlos-menem-en-casa-rosada>. Acesso em: 9 nov. 2025.

BASUALDO, Eduardo. Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina. Buenos Aires: FLACSO, 2006.

BAUMANN, Renato. Mercosul: avanços e desafios da integração. Brasília: IPEA, 2001.

BERNAL-MEZA, Raúl. Política exterior argentina: de Menem a De la Rúa. ¿Hay una nueva política? São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 74-93, 2002.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTTO, Enzo. Dependência e desenvolvimento na América Latina. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

CHAYO, Marina Andres de Hoffmann de. Governos militares e governo Alfonsín, 1976-1989: uma análise da política econômica argentina. 2010. Dissertação (Mestrado em Economia Política) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em:

<https://tede.pucsp.br/bitstream/handle/9425/1/Marina%20Andres%20de%20Hoffmann%20de%20Chayo.pdf>. Acesso em: 29 set. 2024.

CREUS, Nicolás. Las falacias del realismo periférico: un análisis en torno a sus costos como estrategia de política exterior. Buenos Aires: FLACSO, 2013.

ESCUDE, Carlos. Realismo periférico: bases teóricas e políticas para la Argentina. Buenos Aires: Planeta, 1992.

GERCHUNOFF, Pablo; LLACH, Lucas. El ciclo de la ilusión y el desencanto: un siglo de políticas económicas argentinas. Buenos Aires: Ariel, 2018.

HENRIQUES, Ana Beatriz et al. Reavivando o método qualitativo: as contribuições do estudo de caso e do process tracing para o estudo das Relações Internacionais. Revista Debates, Porto Alegre, v. 9, n. 1, p. 9-23, 2015.

MALAMUD, Andrés. Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience. Latin American Research Review, Pittsburgh, v. 40, n. 1, p. 170-185, 2005.

MORGENTHAU, Hans. A política entre as nações. Brasília: UnB, 2006.

NOVARO, Marcos; PALERMO, Vicente. A ditadura militar argentina 1976-1983: do golpe de Estado à restauração democrática. São Paulo: Edusp, 2007.

PADILHA, Giovanna. Os governos Menem e as consequências sociais das políticas aplicadas em sua gestão. 2019. Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/224884>. Acesso em: 18 nov. 2024.



PEREIRA, Matheus. Dever e poder: dívida externa e autonomia na Argentina de Alfonsín a Kirchner (1983-2007). São Paulo: Unesp, 2024.

PINI, André; SANTOS, Nayra. A periferia do realismo periférico: o centro do debate. Buenos Aires, Congresso Fomerco, 2023. Disponível em: <https://www.congresso2023.fomerco.com.br/>. Acesso em: 25 out. 2024.

RAPOPORT, Mario et al. Historia económica, política y social de la Argentina. Buenos Aires: Macchi, 2000.

RIBEIRO, Heloísa. A ditadura militar na Argentina (1976-1983): o aparato repressivo e a justiça de transição. Humanidades em Diálogo, São Paulo, p. 100-115, 2021.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. El lugar de Brasil en la política exterior argentina. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.

SANTORO, Maurício. O alinhamento entre Argentina e Estados Unidos na política externa de Menem. Carta Internacional, São Paulo, 2. sem., 2015.

SANTORO, Maurício. As bases ideológicas do realismo periférico na política externa argentina. Mural Internacional, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: [https://cari.org.ar/archivo\\_historico\\_digital/pdf/basesideologicas\\_mural2015.pdf](https://cari.org.ar/archivo_historico_digital/pdf/basesideologicas_mural2015.pdf). Acesso em: 25 mar. 2025.

TELLA, Torcuato S. Di. História social da Argentina contemporânea. Brasília: FUNAG, 2017.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. El proyecto de reordenamiento mundial de Estados Unidos: una mirada crítica. In: HIRST, Mónica (org.). Imperio, Estados e instituciones: la política internacional en los comienzos del siglo XXI. Buenos Aires: Altamira, 2004. p. 67-90.

TUSSIE, Diana. Latin America: contrasting motivations for regional projects. Review of International Studies, Cambridge, v. 35, supl. 1, p. 169–188, 2009.

VACS, Aldo. La Argentina en el sistema internacional: continuidad y cambios. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2003.

WALTZ, Kenneth. Theory of international politics. Reading: Addison-Wesley, 1979.