

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS**

**MONICA ELLEN SEABRA HIRST**

**AS RELAÇÕES BRASIL-ESTADOS UNIDOS DES**  
**DE UMA PERSPECTIVA MULTIDIMENSIONAL: EVOLUÇÃO**  
**CONTEMPORÂNEA, COMPLEXIDADES ATUAIS E PERSPECTIVAS PARA O**  
**SÉCULO XXI**

**Porto Alegre**  
**2011**

**MONICA ELLEN SEABRA HIRST**

**AS RELAÇÕES BRASIL-ESTADOS UNIDOS DESDE UMA PERSPECTIVA  
MULTIDIMENSIONAL: EVOLUÇÃO CONTEMPORÂNEA, COMPLEXIDADES  
ATUAIS E PERSPECTIVAS PARA O SÉCULO XXI**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título de Doutora em Estudos Estratégicos Internacionais.

**Porto Alegre**

**2011**

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)  
Responsável: Biblioteca Gládis W. do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

H684r Hirst, Monica Ellen Seabra  
As relações Brasil - Estados Unidos desde uma perspectiva multidimensional  
: evolução contemporânea, complexidades atuais e perspectivas para o século XXI  
/ Monica Ellen Seabra Hirst. – Porto Alegre, 2011.  
201 f. : il.

Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) - Universidade  
Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de  
Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, 2011.

1. Relações internacionais. 2. Relações econômicas : Brasil : Estados Unidos.  
I. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas.  
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais. II. Título.

CDU 327(81/73)

**MONICA ELLEN SEABRA HIRST**

**AS RELAÇÕES BRASIL-ESTADOS UNIDOS DESDE UMA PERSPECTIVA  
MULTIDIMENSIONAL: EVOLUÇÃO CONTEMPORÂNEA, COMPLEXIDADES  
ATUAIS E PERSPECTIVAS PARA O SÉCULO XXI**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título de Doutora em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 06 de maio de 2011.

---

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik  
UFRGS

---

Profa. Dra. Maria Regina Soares de Lima  
IESP-UERJ

---

Prof. Dr. Juan Gabriel Tokatlian  
Universidad de di Tella, AR

---

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini  
UFRGS

Dedico este trabalho a meus filhos Janaina e Franciso e netos Carolina e Manuel.

Time present and time past  
Are both perhaps present in time future.  
And time future contained in time past.  
If all time is eternally present  
All time in unredeemable

(T.S.Eliot, no.1 of *Four Quartes*)

...el proceso de previsión del futuro debe basarse necesariamente en el conocimiento del pasado. Lo que vaya a ocurrir tendrá forzosamente alguna relación con lo que ya ha ocurrido. Y este es el único aspecto en el que el historiador tiene algo que decir.

(Eric Hobsbawm, “El Tarot del Historiador”, in *Entrevista sobre el Siglo XXI*)

...é necessário que o Brasil torne claro para os Estados Unidos e para o mundo a diferença entre confrontação autonomizante e confrontação antagonizante. O tipo de mundo que o Brasil deseja é um mundo multipolar, em que o sistema sul-americano terá autonomia vis a vis o sistema norte-americano, mas será solidário com ele em valores. Será solidário com ele na visão do destino do homem, da liberdade, da democracia, dos valores.

(Helio Jaguaribe, in “A história nos abre espaços de permissibilidade que não são permanentes”)

## RESUMO

O tema principal desta tese é o das relações Brasil-Estados Unidos, focado a partir de uma perspectiva dual que articula a história contemporânea deste vínculo com o seu sentido político para a inserção internacional de nosso país. O corpo desta tese está subdividido em três partes principais: 1) Evolução contemporânea das relações Brasil-Estados Unidos desde o início do século XX. 2) Relacionamento Brasil-Estados Unidos na pós-Guerra Fria. 3) Novo enquadramento das relações Brasil-EUA depois do 11 de setembro. A tese procura mostrar que Brasil se encontra num momento crucial para re-equacionar o lugar e o sentido das relações com Estados Unidos para a inserção externa do país. A perda de sua centralidade obriga uma reavaliação profunda que certamente virá a influenciar a produção acadêmica em Relações Internacionais no futuro.

**Palavras-chave:** Relações Brasil-Estados Unidos. Política externa do Brasil. Segurança latino-americana. Sistema interamericano. ALCA. MINUSTAH. Relações econômicas externas do Brasil.

## **ABSTRACT**

This dissertation focus on Brazil-US relations with a twofold perspective: one that emphasizes the contemporary history of this relationship and another that underlines its political implications for the international insertion of our country. This dissertation is subdivided in three units: 1) Contemporary evolution of Brazil-United States relations since early XXth century. 2) Relation Brazil-United States after the Cold War. 3) New alliance of Brazil-United States after the 9-11 period. This dissertation wishes to point out that Brazil nowadays faces a crucial moment to re-think the place and importance of the relations with the US in this foreign policy. The loss of its previous centrality imposes an re-evaluation, this which will certainly influence the future of International Relations studies in Brazil.

**Keywords:** US-Brazil relations. Brazilian foreign policy. Latin America security. Inter-american system. FTAA. MINUSTAH. Brazil's external economic relations.



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>2 PASSADO E PRESENTE DAS RELAÇÕES BRASIL-ESTADOS UNIDOS (A TESE DOS 5AS.)</b> .....	<b>14</b>
2.1 ALIANÇA .....	15
2.2 ALINHAMENTO .....	18
<b>2.2.1 Fase 1</b> .....	<b>19</b>
<b>2.2.2 Fase 2</b> .....	<b>24</b>
<b>2.2.3 Fase 3</b> .....	<b>31</b>
2.3 AUTONOMIA.....	33
2.4 AJUSTAMENTO.....	36
2.5 AFIRMAÇÃO .....	39
<b>3 O RELACIONAMENTO BRASIL-ESTADOS UNIDOS NA PÓS-GUERRA FRIA..</b> <b>41</b>	
3.1 O QUADRO INTERNACIONAL SOB O IMPACTO DA QUEDA DO MURO.....	41
3.2 O NOVO CONTEXTO INTERAMERICANO E A PARTICULARIEDADE SUL-AMERICANA .....	44
3.3 A ESPECIFICIDADE BRASILEIRA: POLÍTICA EXTERNA E DEMOCRATIZAÇÃO .....	52
3.4 OS NOVOS DESAFIOS NAS RELAÇÕES ECONÔMICAS BRASIL-ESTADOS UNIDOS .....	60
<b>3.4.1 Economia brasileira e investimentos diretos norte-americanos</b> .....	<b>63</b>
<b>3.4.2 Comércio Brasil - Estados Unidos: uma agenda renovada</b> .....	<b>66</b>
<b>3.4.3 A dimensão multilateral</b> .....	<b>71</b>
<b>3.4.4 A dimensão regional</b> .....	<b>73</b>
3.5 AS RELAÇÕES POLÍTICAS BRASIL-ESTADOS UNIDOS .....	80
<b>3.5.1 A agenda de primeiro nível</b> .....	<b>81</b>
3.5.1.1 Política e segurança internacional .....	83
3.5.1.2 Política e segurança regional .....	86
<b>3.5.2 A agenda de segundo nível</b> .....	<b>93</b>
3.5.2.1 Direitos humanos.....	94
3.5.2.2 Meio ambiente.....	101
3.5.2.3 Imigração brasileira para os Estados Unidos .....	104
3.5.2.4 Percepções e opinião pública .....	106

<b>4 O NOVO ENQUADRAMENTO DAS RELAÇÕES BRASIL-EUA NO SÉCULO XXI</b>	<b>111</b>
.....	
<b>4.1 OS EFEITOS DA MACRO-SECURITIZAÇÃO E A SOBRE-EXTENSÃO IMPERIAL</b>	<b>112</b>
.....	
<b>4.1.1 As transformações da agenda de segurança intra e extra-regional.....</b>	<b>120</b>
<b>4.1.2 O novo desempenho regional em operações de paz: A experiência no Haiti .....</b>	<b>128</b>
<b>4.1.3 O dismantelamento de uma área de influência.....</b>	<b>130</b>
<b>4.2 O NOVO MARCO DA INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL .....</b>	<b>134</b>
<b>4.2.1 O peso da agenda regional .....</b>	<b>136</b>
<b>4.2.2 A atuação do Brasil no Haiti .....</b>	<b>141</b>
<b>4.2.3 O eixo sul-sul da política internacional e a “nova” política africana .....</b>	<b>143</b>
<b>4.2.4 A especificidade do vínculo com a China .....</b>	<b>149</b>
<b>4.3 A CONFIGURAÇÃO DE BILATERALISMO PRAGMÁTICO E AFIRMATIVO .....</b>	<b>155</b>
<b>4.3.1 A frente econômica.....</b>	<b>157</b>
<b>4.3.2 A frente política.....</b>	<b>161</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>168</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>181</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O tema principal desta tese é o das relações Brasil-Estados Unidos, focado a partir de uma perspectiva dual que articula a história contemporânea deste vínculo com o seu sentido político para a inserção internacional de nosso país. Pretendo indicar e discutir o tipo de incidência, e suas variações, que as pressões e os interesses da nação norte-americana tiveram na configuração da agenda externa do Brasil. Ao mesmo tempo, desejo mostrar de que forma este relacionamento sempre esteve condicionado aos processos de mudança internos e mundiais. Elementos de continuidade e transformação outorgaram uma especificidade a este laço que na atualidade revela dinamismo e adensamento.

Gostaria inicialmente de estabelecer uma ponte entre a importância desta temática e o trabalho que tenho buscado desenvolver no campo das relações internacionais. Como estudiosa da política externa do Brasil, sempre dediquei uma especial atenção ao tema do relacionamento com os Estados Unidos, seja na análise dos momentos considerados chave de sua evolução ou na reflexão crítica de aspectos políticos e estratégicos que marcam a sua complexidade atual. Em ambos os casos tenho procurado compreender as particularidades deste bilateralismo em articulação aos contextos global e regional da inserção do país.

No terreno da história analisei este vínculo em três momentos cruciais de sua configuração. O primeiro foi o do processo de alinhamento que se configura durante a Segunda Guerra Mundial, o tema de minha tese de mestrado defendida no IUPERJ em 1982. O segundo momento foi o da quebra de expectativas por parte do Brasil durante o segundo governo Vargas, quando não foi possível repetir com Washington o padrão de negociações e reciprocidades alcançado na década anterior. O estudo desta etapa foi estimulado por um projeto de pesquisa apoiado pela Fundação Alexandre Gusmão do Ministério das Relações Exteriores. A terceira época a merecer atenção foi a do rompimento do alinhamento automático durante os anos da política externa do pragmatismo responsável no século passado. A análise deste tão decisivo período iniciou-se com a rica experiência, gratamente compartilhada com Maria Regina Soares de Lima, propiciada pela entrevista com o ex-chanceler Francisco Azeredo da Silveira.

O trabalho de pesquisa histórica realizado sobre estes três momentos não foi exaustivo, mas profundo, baseado em documentação primária de origem brasileira e norte-americana enriquecida com a produção e interpretações de autores de ambos os países. Sou especialmente grata à oportunidade no passado de ter trabalhado no CPDOC-FGV/RJ, aonde

pude, ao lado do companheiro Gerson Moura, unir o trabalho de organização de acervos documentais e gravação de depoimentos de atores destacados ao da pesquisa numa área então incipiente nos estudos da história contemporânea do Brasil.

Já a análise sobre temas políticos e estratégicos do relacionamento entre Brasília e Washington esteve motivada pelo interesse por temas de política internacional e muito especialmente pela agenda latino-americana, despertado em anos nos quais as transformações da linha de ação externa do Brasil precederam os ventos democráticos tão necessários no plano doméstico. O perfil inovador da diplomacia brasileira em meados dos anos 70 foi crucial para abrir um campo inédito de estudo no âmbito acadêmico brasileiro, preocupado em compreender o sentido de conceitos como: autonomia, universalismo e equidistância bipolar. Neste mesmo contexto, as diferenças manifestadas pelo governo brasileiro frente aos Estados Unidos obrigavam um conhecimento crítico de questões pontuais como a não-proliferação nuclear, o desarmamento e a diplomacia coercitiva.

Como parte de um grupo ainda reduzido de profissionais acadêmicos que procuravam associar a produção de conhecimento ao acompanhamento da realidade internacional procurei entender a dinâmica das relações Brasil-Estados Unidos como resultado da combinação de percepções e interesses de ambos os países. A parceria com Maria Regina Soares de Lima na elaboração de textos que abordavam temas de comércio, política e segurança internacional foi uma parte central desta trajetória.

Logo, a convivência com uma geração de analistas latino-americanos que compartilhavam preocupações de índole semelhante me ofereceu a oportunidade de desenvolver uma perspectiva comparativa que fundamentava a ideia de que haviam particularidades no relacionamento de nosso país com a nação norte-americana. A chance de passar um período como pesquisadora visitante no Centro de Estudos de los Estados Unidos no CIDE no México, dirigido por Luis Maira, contribuiu, outrossim, nesta direção. Da mesma maneira, devem ser mencionados os anos de inserção e construção institucional na Argentina. A insistente associação entre o passado e o presente por estudiosos da política internacional neste país, me permitiu entender a truncada dinâmica triangular Argentina-Brasil-Estados Unidos, sempre ressoante nos bastidores da interação entre os três. Aqui está, acredito a principal explicação da natureza excludente entre os ciclos de projetos de integração regional e de alinhamento com o Norte para as políticas externas argentina e brasileira; ciclos estes que tanto foram fontes de concordância como motivo de divergência. Para Washington, um sólido vínculo entre a Argentina e o Brasil sempre foi percebido como um desdobramento indesejável, como um fator de desequilíbrio no âmbito interamericano. Estes temas foram e

são motivo de intercâmbio permanente com Roberto Russell e Juan Tokatlian, o que hoje em dia envolve para mim uma estimulante convivência intelectual na Universidade Torcuato di Tella.

Atualmente, no marco das transformações da projeção internacional do Brasil, as relações com os Estados Unidos passaram a merecer nova atenção de minha parte. A complexidade dos interesses e atores do país, nos âmbitos regional e global, que incidem nas áreas econômica, política e de segurança, tornam inevitável o redimensionamento deste vínculo. Este constitui um tema de reflexão e troca permanente, compartilhado com uma gama de colegas brasileiros, muitos dos quais, pertencentes a uma nova geração de profissionais no campo das Relações Internacionais. Sublinho aqui as oportunidades de compartilhar esforços de análise com Leticia Pinheiro, nos quais as relações Brasília-Washington sempre estão presentes.

Nesta tese procurei reunir textos que refletem o caminho brevemente relatado acima.

Desejo também frisar que busquei oferecer uma coerência narrativa e analítica que permitam compreender a etapa atual do relacionamento Brasil-Estados Unidos, as transformações domésticas e o contexto regional/global da inserção brasileira. Se bem possa parecer incoerente, talvez esta seja a fase de menor peso relativo deste vínculo para a política internacional brasileira. O conjunto de transformações observadas nesta política, propiciada por fatores internos, mas também por novas configurações da ordem internacional, conduzem inevitavelmente a um redimensionamento deste mesmo. Dito de outra forma, o Brasil se encontra num momento crucial para re-equacionar o lugar e o sentido das relações com Estados Unidos para a sua inserção externa. A perda de sua centralidade obriga uma reavaliação profunda que certamente virá a influenciar a produção acadêmica em RI no futuro. Espero que o conjunto de textos que integram esta tese possa contribuir para a melhor compreensão deste processo.

O corpo desta tese está subdividido em três partes principais às quais foi somada uma conclusão, além da bibliografia consultada para a elaboração dos textos aqui reunidos. A primeira unidade compreende um texto narrativo que resume a evolução contemporânea das relações Brasil-Estados Unidos desde o início do século XX, no qual são sublinhados os aspectos políticos e econômicos das diferentes etapas que se sucederam até o fim dos anos 80. A segunda parte da tese aborda o contexto do pós-Guerra Fria, enfocando o impacto do esgotamento da bipolaridade para as relações interamericanas, o surgimento de uma nova agenda política e de segurança sul-americana e a especificidade do relacionamento brasileiro-norte-americano durante os anos 90.

São analisados os desafios das relações econômicas Brasil-EUA, enfocando quatro dimensões específicas (a) as políticas econômicas brasileiras e o impacto dos investimentos diretos norte-americanos, (b) as transações comerciais bilaterais, (c) a dimensão multilateral das relações comerciais, (d) as negociações da ALCA. A seguir são examinadas as relações políticas bilaterais, destacando dois tipos de agenda: uma que envolve questões de *primeiro nível*, que remetem essencialmente à dimensão interestatal, cobrindo os temas de política regional e mundial e de segurança internacional; e outra definida por questões de *segundo nível*, geradas em grande medida pela atuação de atores não-governamentais em temas como direitos humanos, meio ambiente, migração brasileira para os EUA, a formação de opinião pública e o espaço ocupado pelas percepções políticas de ambos os lados. Na terceira unidade da tese é tratado o período identificado como o do “pós-pós Guerra Fria”, que coincide com a inauguração do Século XXI. Nesta seção são analisadas primeiramente as consequências do processo de securitização da agenda política internacional para a América Latina e o gradual desmantelamento do vínculo desta região com os EUA como área de influência. Em seguida é abordado o marco de transformações experimentadas pelo Brasil em sua inserção externa a partir do governo Lula, destacando-se a nova importância atribuída ao eixo sul-sul das vinculações do país e as novas responsabilidades que este assume em temas de segurança e política internacional - o que é exemplificado com a atuação brasileira no processo de reconstrução do Haiti. Retoma-se a seguir a temática do relacionamento Brasil-Estados Unidos que neste contexto consolida um perfil pragmático e afirmativo, tanto em suas frentes econômicas como política. Procura-se mostrar que esta configuração corresponde a uma etapa de novas sintonias bilaterais, mas também de diferenciações políticas motivadas por expectativas e interesses nem sempre convergentes entre os dois países.

São diversos os agradecimento que quero sublinhar. Devo começar por sublinhar minha gratidão à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em especial ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, na pessoa do seu coordenador, Paulo Vizentini, pela oportunidade de apresentar a defesa de tese em forma direta. Agradeço também a Marco Cepik por seu papel em abrir esta possibilidade dando continuidade a uma relação de troca e companheirismo consolidada já há muitos anos. Quero ainda expressar minha gratidão à Maria Regina Soares de Lima pelo estímulo que me deu para levar adiante esta empreitada.

Estou especialmente agradecida a Natalia Herbst por sua assistência no trabalho de edição que viabilizou com presteza e eficiência a edição dos textos que integram esta tese e à Danilo Marcondes que me assistiu na etapa final de sua preparação, passando um “pente fino”

para detectar falhas de forma e conteúdo. Sou grata à assistência de Maria Rivera, Ximena Simpson, Maria Emilia Barsanti, e Jazmin Sierra e Brenda Finkelstein que, em diferentes momentos, contribuíram para a elaboração de muitos dos textos que integram esta tese, assim como pela revisão editorial de algumas de suas partes, em suas versões prévias, realizada por Tema Pechman. Finalmente, e a despeito do apoio que recebi, serei responsável por faltas ou inconsistências que possam ser encontradas nos textos aqui reunidos.

## **2 PASSADO E PRESENTE DAS RELAÇÕES BRASIL-ESTADOS UNIDOS (A TESE DOS 5AS.)**

A primeira parte desta tese apresenta uma breve retrospectiva histórica das relações bilaterais, chegando à configuração atual de seus mais destacados desenvolvimentos interestatais e intersocietais. Seu objetivo principal é o de mostrar a partir de um texto narrativo que este relacionamento que atravessou diferentes fases, oscilando entre bons e maus momentos, jamais cruzou a fronteira que pudesse conduzir uma aberta confrontação.

Ao longo do século XX, o relacionamento bilateral ocupou um papel central nos assuntos externos brasileiros e na agenda hemisférica dos EUA, podendo-se identificar do lado do Brasil etapas claramente diferenciadas. A primeira ficou conhecida como a de uma aliança informal (“unwritten alliance”), iniciada nos primórdios da vida republicana brasileira e perdurando até os primeiros anos da década de quarenta. A segunda é marcada pelo alinhamento automático do Brasil aos EUA, que apesar de alguns percalços se estende de 1942 a 1977. Na terceira fase, o Brasil assume uma política autônoma frente aos EUA, mantida até 1990, a partir de quando o Brasil inaugurou a fase de ajuste das relações com os EUA. Esta fase se caracteriza por uma postura mais flexível em relação às expectativas norte-americanas no âmbito das políticas econômico-comerciais, diplomáticas e de segurança internacional. Finalmente poderia-se afirmar que nos anos recentes se inaugurou um quinto período neste relacionamento, caracterizado por seu caráter afirmativo- interpretado oficialmente muitas vezes como de amadurecimento. Trata-se de um relacionamento inaugurado com o tom afirmativo do governo Lula, marcado por posicionamentos altivos e pragmáticos que fixam os limites das concessões e os alcances das pretensões brasileiras, seja no relacionamento com os Estados Unidos ou outros atores com projeção relevante no sistema internacional. Mas este relacionamento também passou a refletir um esforço de concórdia sustentado pela identificação de interesses mútuos, que transmite reconhecimentos recíprocos de responsabilidades internacionais e preferências políticas.

Em resumo, as relações Brasil-EUA enfrentaram períodos de aproximação e distanciamento ao longo do tempo. Por quase duzentos anos, essa interação oscilou entre um diálogo amistoso e uma indiferença prudente, de acordo com o grau de convergência e/ou divergência entre os dois países. Ao mesmo tempo, a identidade americana compartilhada somada aos atributos de poder de ambas as nações – território, população e tamanho da



economia – sempre constituíram fatores de atração para um e outro.<sup>1</sup> Apresentarei a seguir alguns dos aspectos políticos e econômicos mais destacados da evolução deste relacionamento, tomando como ponto de partida a inauguração da República brasileira em fins do século XIX.

## 2.1 ALIANÇA

Até a última década do século XIX, o relacionamento Brasil-Estados Unidos se deu de forma esporádica. Os vínculos dominantes com o mundo europeu – particularmente a Grã-Bretanha –, as disputas e as negociações para a definição dos respectivos espaços territoriais ocuparam quase que a totalidade da agenda externa de ambos. Na verdade, as relações entre o Brasil e os EUA ganharam consistência na última parte do século XIX, quando o movimento republicano brasileiro passou a observar a experiência política norte-americana como uma fonte de inspiração. Foi também nesta época que os EUA abriam seu mercado ao café brasileiro. A aproximação nos terrenos político e econômico acelerou-se com a inauguração da República brasileira e a abolição da escravidão.

Durante a Primeira República, as relações Brasil-EUA seguiram o modelo da uma *aliança* informal ou, como caracterizado por Bradford Burns, de uma “aliança não-escrita” (“unwritten alliance”).<sup>2</sup> Embora prescindisse de assistência militar mútua, o apoio diplomático recíproco e as intensas relações comerciais teceram uma sólida amizade entre as duas nações. De acordo com a visão brasileira, a ordem mundial dominada pelos interesses eurocêntricos enfrentaria um processo de esgotamento, o que levaria os EUA a se converterem num poderoso ator internacional. Em outras palavras, os Estados Unidos eram percebidos como um relevante poder ascendente no sistema internacional. O Barão do Rio Branco, ministro das Relações Exteriores (1902-1912) e fundador da diplomacia brasileira do século XX, foi o principal responsável por esta visão.

Vale sublinhar, entretanto, que a determinação de que a opção norte-americana fosse privilegiada como aliança externa era concebida em um contexto de pleno funcionamento do sistema mundial multipolar. Nesta época, as relações com os EUA não previam o exercício de pressões e coerções, que se fariam presentes mais tarde quando essa nação assume a condição de poder hegemônico. Durante as primeiras décadas do século XX, o Brasil e os EUA,

---

<sup>1</sup> Nas Américas, o Brasil é o terceiro país em extensão territorial, ficando atrás somente do Canadá e dos EUA; quanto à população e à economia (PIB), é o segundo, depois dos EUA.

<sup>2</sup> Ver BURNS, Bradford. 1966. *The Unwritten Alliance. Rio Branco and the Brazilian-American Relations*. New York: Columbia University Press.

compartilhavam expectativas de posicionamentos internacionais, regionais e bilaterais, observando-se um diálogo fraternal entre Rio de Janeiro e Washington.

Deve-se lembrar que a Primeira República corresponde a um momento crucial na história diplomática brasileira. As premissas essenciais instituídas durante esse período estabeleceram os alicerces da política externa brasileira contemporânea. Também foi nessa época que o Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil se afirmou como a agência do Estado central para a formulação e a condução dos assuntos internacionais do país. A partir da resolução da maioria das disputas territoriais com seus vizinhos sul-americanos, muitas herdadas do período colonial, o Brasil começou a se interessar simultaneamente pela diplomacia multilateral e a construção de vínculos mais sólidos com o governo norte-americano.

Enquanto o sistema europeu apresentava sinais de fadiga, os Estados Unidos despontavam do outro lado do Atlântico como novo referente econômico e político na comunidade internacional. Marcam esse processo a sua vitória na guerra contra a Espanha em 1898 e o início de sua política imperialista na região da América Central e Caribe. Entre 1898 e 1934, foram inúmeras as intervenções militares dos Estados Unidos – por vezes acompanhadas de prolongadas ocupações – na República Dominicana, Haiti, Cuba, Honduras, Guatemala, Panamá. Essa prática, legitimada pelo Corolário Roosevelt, foi acompanhada por uma política de apoio ostensivo às empresas norte-americanas conhecida como a “diplomacia do dólar”. Nesse quadro, o ambiente interamericano passou a estar condicionado, pela nova projeção dos Estados Unidos com suas políticas intervencionistas no Caribe e na América Central, pelo ativismo diplomático da Argentina estimulado por sua opulência econômica e pela atuação do Brasil que buscava harmonizar posições que reforçassem seu diálogo com os países sul-americanos sem ferir o interesse de aprofundar uma relação amistosa com os Estados Unidos.

No Brasil o início da República foi palco de controvérsias sobre as diretrizes da diplomacia do país. Desde 1870, o Manifesto do Partido Republicano defendia a aproximação às nações americanas, o que supunha o abandono de uma política externa voltada essencialmente para o mundo europeu. Após o 15 de novembro, segmentos relevantes da classe política acreditavam que a transformação da vida institucional deveria conduzir à “republicanização” das relações internacionais do Brasil, o que significava a sua “americanização”. Um projeto de relacionamento mais intenso com o continente americano implicava a valorização de dois parceiros: a Argentina e os Estados Unidos. Em relação à Argentina surgia nos meios políticos e diplomáticos uma nova simpatia política que, ao

superar antigas rivalidades, procurava identificar pontos de cooperação. Quanto aos Estados Unidos, ganhava força à visão de que uma política amistosa poderia ser benéfica para os interesses brasileiros, especialmente tendo em vista seu peso crescente em assuntos internacionais e regionais.

Na virada do século XIX, surgiram evidências de que os laços com a Grã-Bretanha sofriam um processo de esvaziamento, se bem a presença dos interesses britânicos em setores-chaves da economia brasileira – como transportes, comunicações e finanças – manteve sua importância até a eclosão da Primeira Guerra Mundial.

Foi nessa época que os vínculos entre o Brasil e os Estados Unidos ganhavam mais consistência; com o apoio norte-americano ao Governo Provisório Republicano observou-se rapidamente maior confiança e intercâmbio entre os dois países. A ampliação de sua presença naval foi acompanhada pela expansão de vínculos comerciais através da assinatura do Tratado de Reciprocidade Comercial, de 1891. Mesmo num contexto de vigoroso protecionismo alfandegário norte-americano, o Brasil assegurou medidas de exceção ou redução tarifária a seus produtos – especialmente o café. Em reciprocidade, o Brasil concedeu vantajosas reduções – de 20% a 30% – aos produtos provenientes dos EUA.

Os Estados Unidos procuraram aprofundar suas relações com o Brasil durante toda a Primeira República; a atuação nas negociações limítrofes concluídas com a Argentina foi seguida de seu apoio ao governo brasileiro na resolução da demarcação das fronteiras com as Guianas Francesa e Inglesa. Em contrapartida, o Brasil apoiou política e logisticamente o governo norte-americano, em 1898, no conflito contra a Espanha. O trabalho diplomático de Salvador de Mendonça durante o longo período (1890-98) de sua permanência em Washington muito contribuiu para a aproximação entre os dois países. Além de assegurar a entrada de produtos brasileiros nos Estados Unidos, o ministro Mendonça procurou afinar a diplomacia brasileira com as premissas do pan-americanismo. Os dois países elevaram à condição de embaixadas as legações mantidas nas respectivas capitais. Para o governo norte-americano, tratava-se da primeira representação diplomática desse tipo na América do Sul. Para o Brasil, essa foi a primeira embaixada do país no exterior, o que justificava a nomeação de Joaquim Nabuco como seu titular. Como embaixador em Washington, Nabuco buscou imprimir um sentido de irmandade ao relacionamento Brasil-Estados Unidos. Ao idealizar a formação de um único sistema político continental, sua expectativa era contribuir para o fortalecimento da Doutrina Monroe.

O Barão do Rio Branco, compartilhando essa visão, lhe outorgou um sentido defensivo, que protegesse a região contra pretensões européias capazes de colocar em risco a

soberania dos países americanos. Nos anos posteriores à gestão de Rio Branco, os dois países aprofundaram e diversificaram seus vínculos. Com raras exceções, como a da gestão de Domício da Gama, os chanceleres que se seguiram foram partidários de uma política externa afinada com Washington. A presença do embaixador Edwin Morgan durante o longo período de 1912 a 1933 contribuiu para sedimentar essa orientação. Dessa forma, a nação norte-americana deu repetidas mostras de amizade aos governos da Primeira República: o apoio ao rearmamento naval brasileiro, em 1913, foi reforçado com a inauguração, em 1922, de um programa de cooperação militar.

Ao mesmo tempo em que Washington colocou em prática a “diplomacia do dólar”, endureceu suas posições junto às nações latino-americanas tanto no campo comercial como político. A partir dessa época, ganhou mais espaço nos meios diplomático e político brasileiros o debate sobre os prós e os contras de um relacionamento estreito com os Estados Unidos. Os bons termos da convivência não impediram a manifestação de diferenças entre ambos os países durante toda a Primeira República. Mencionem-se as posições não convergentes na II Conferência de Paz em Haia, na divisão entre Colômbia e Panamá e em momentos de difíceis negociações comerciais bilaterais.

Na área econômica, os vínculos com os Estados Unidos concentraram-se na esfera das transações comerciais. Estas, porém, revelaram, desde o início, fortes desequilíbrios: nos anos 1910-14 38% das exportações brasileiras destinavam-se ao mercado norte-americano enquanto apenas 1,5% das vendas externas dos Estados Unidos chegavam ao Brasil. Logo após a Primeira Guerra, as importações de produtos americanos cresceram substancialmente e a participação dos EUA nas importações brasileiras aumentou de 14% para 26% no período 1914-1928. Entre os bens mais procurados pelo Brasil destacavam-se: automóveis e acessórios, trigo, gasolina, locomotivas a vapor, cimento, máquinas e aparelhos elétricos. A penetração norte-americana na esfera dos investimentos estrangeiros tornou-se significativa a partir da década de 20, especialmente nos setores de transportes, mineração e frigoríficos. Dados relativos às empresas estrangeiras no Brasil nos anos 1891-1920 mostram como a maior presença norte-americana coincidiu com a diminuição do número de firmas inglesas.

## 2.2 ALINHAMENTO

A revolução de 1930 no Brasil inaugurou um período de amplas transformações políticas e econômicas, com imediatos reflexos sobre a política externa. Nos Estados Unidos, a vitória do democrata Franklin Roosevelt, em 1932, gerou novas expectativas políticas e

econômicas. No plano externo, a administração democrata lançou um projeto de liderança internacional que pretendia romper o prévio isolamento dos Estados Unidos, buscando assegurar condições de paz e estabilidade econômica para o sistema mundial.

As mudanças introduzidas na política externa norte-americana tiveram importantes implicações para a América Latina ao abrir caminho para um novo estilo de relacionamento conhecido como “política de boa vizinhança”, que passou a valorizar o diálogo político com os países da região. Pretendia-se reforçar a presença dos Estados Unidos na área, através de vínculos econômicos, culturais e militares, assim como de freqüentes conferências multilaterais. Tanto o secretário de Estado Cordell Hull como o subsecretário para Assuntos Americanos Sumner Welles pregavam a substituição de práticas intervencionistas pela negociação diplomática.

O governo norte-americano formalizou acordos de comércio recíproco com onze países latino-americanos e nos anos 40, a partir do envolvimento dos Estados Unidos no conflito mundial, foi rapidamente montado um sistema de segurança hemisférico baseado em programas bilaterais de cooperação militar. A realização de conferências de chanceleres latino-americanos criou uma nova agenda interamericana, e já na reunião de Montevideú, em 1933, Washington anunciou a política de boa vizinhança, com a retirada das tropas norte-americanas do Haiti. A essa conferência se seguiram as de Buenos Aires em 1936, Lima em 1938, Panamá em 1939, Havana em 1940 e Rio de Janeiro em 1942. As três últimas reuniões foram decisivas para assegurar o apoio do continente ao crescente envolvimento norte-americano na Segunda Guerra. Na reunião do Panamá, foi aprovada a declaração de neutralidade; posteriormente, em Havana, os países da região concordaram com os princípios de cooperação defensiva; e, finalmente, na Terceira Reunião de Consulta dos Chanceleres no Rio de Janeiro, aprovou-se, com destacada atuação brasileira, o compromisso de rompimento de relações com o Eixo (objetado apenas pela Argentina e o Chile).

Podem ser diferenciados três momentos durante os quais o Brasil manteve uma posição alinhada aos Estados Unidos.

### **2.2.1 Fase 1**

Inicia-se com entrada dos Estados Unidos na guerra, em dezembro de 1941, após o ataque japonês à base de Pearl Harbor, quando foram impostas novas pressões à América Latina. Além de apoio político, alguns países se tornaram importantes para o suprimento de materiais estratégicos e/ou a cessão de bases militares. A participação latino-americana deu-se

de forma diferenciada, e apenas Colômbia, México e Brasil optaram pelo envolvimento militar direto. Naquele momento, a construção de uma base no nordeste do Brasil tornara-se crucial para apoiar as operações militares dos Aliados no norte da África.

No plano econômico, a crise mundial deflagrada em 1929 teve impacto imediato sobre o Brasil, que logo sofreu uma forte contração de sua capacidade importadora em face da redução dos preços de suas exportações no mercado internacional. Simultaneamente, a perda de valor da moeda nacional dificultou o atendimento dos compromissos financeiros do país, levando a que fosse negociado em 1931 um “funding loan”, que visava o alívio das dívidas acumuladas com os bancos ingleses. A não inclusão de empréstimos norte-americanos gerou imediatamente reclamações dos Estados Unidos. Os efeitos da crise internacional foram enfrentados pelo Governo Provisório com políticas que visavam garantir a expansão da atividade econômica. Também foram adotadas políticas cambiais que inibiram as importações e beneficiaram a produção doméstica. Nesse período, os investimentos estrangeiros no Brasil sofreram retração, o que foi gradualmente revertido a partir de 1936, quando se observa um aumento dos investimentos diretos norte-americanos. O capital estrangeiro concentrou-se na indústria de transformação enquanto que na área de serviços públicos, essa presença foi menos significativa devido às restrições impostas por legislações nacionalistas.

A adoção no Brasil de políticas estatais centralizadoras favoreceu o planejamento econômico e a atividade industrial. O fortalecimento dos interesses empresariais repercutiu no debate interno sobre política de comércio exterior e, em particular, sobre o acordo negociado em 1935 com os Estados Unidos. Seguindo os primados liberais da política comercial norte-americana, esse tratado previa a concessão recíproca de “tratamento de nação mais favorecida”, e contemplava a franquia a alguns produtos brasileiros (café, cacau, borracha e outros) em troca de reduções tarifárias de 20% a 60% sobre alguns bens industriais (máquinas, aço e outros). As dificuldades políticas enfrentadas para a sua aprovação no Brasil tornaram-se uma fonte de apreensão para os Estados Unidos que, além de se preocuparem com as resistências protecionistas brasileiras, temiam pelo aumento do intercâmbio do Brasil com a Alemanha. Em 1936, foi lograda a ratificação do acordo pelo Congresso Nacional.

Para o Brasil, havia se tornado vantajoso o comércio compensado oferecido pelo governo alemão, que permitia a troca de café e algodão por equipamentos elétricos pesados e metalúrgicos – anteriormente exportados pelos ingleses –, que viriam a favorecer o projeto de industrialização do governo Vargas. Esse intercâmbio contava com o endosso das Forças Armadas, que consideravam o vínculo comercial com a Alemanha um caminho facilitador para o reequipamento militar. Graças a esta equação, durante os anos 1934-38, partes das

divisas inconversíveis provenientes das exportações para a Alemanha puderam ser utilizadas para a aquisição de material bélico.

A partir da missão do chanceler Oswaldo Aranha a Washington, em 1939, o “jogo duplo” do governo Vargas iniciou sua contagem regressiva ao mesmo tempo em que se procurou assegurar uma agenda de negociações bilaterais que atendesse aos interesses do desenvolvimento econômico do país. Em troca, o Brasil abriria mão do comércio compensado com a Alemanha, adotaria uma política cambial liberal e retomaria o pagamento da dívida externa – suspenso desde a decretação, em 1937, do Estado Novo. Logo, o limitado crédito concedido pelos Estados Unidos e os efeitos da Segunda Guerra sobre as exportações brasileiras viriam a criar novas restrições econômicas para o governo Vargas. Mas a partir de 1941, as vendas externas de produtos brasileiros ganharam novo impulso em consequência de diversos fatores: o fornecimento de materiais estratégicos para os Estados Unidos, a venda de carne e algodão para a Grã-Bretanha e a melhoria dos preços do café – garantida pelo Acordo Interamericano do Café. Vale mencionar que as restrições às compras externas impostas pelo conflito mundial tiveram inegável efeito benéfico para o Brasil por permitirem um importante acúmulo de divisas.

Em 1939, quando teve início a Segunda Guerra Mundial, o Brasil declarou sua neutralidade, procurando conservar uma posição equidistante das forças em conflito. Logo o imediato declínio dos fluxos de comércio com a Alemanha causado pela guerra estreitou a margem de manobra do governo Vargas. Do lado norte-americano, a colaboração brasileira ganhava importância em função de novos interesses estratégicos, o que foi imediatamente capitalizado pelo governo Vargas como um instrumento de negociação. A partir desse momento, o relacionamento entre os dois países ganhou densidade nos campos econômico, militar e cultural. Nesse contexto, tornaram-se relevantes as negociações com os norte-americanos para o financiamento de um projeto siderúrgico nacional, que se materializou em 1940 com a assinatura de um acordo bilateral para a construção de uma companhia siderúrgica em Volta Redonda. Somaram-se, ainda, entendimentos relevantes para o reequipamento das Forças Armadas brasileiras. No âmbito diplomático, a colaboração entre o Brasil e os Estados Unidos foi favorecida pelos esforços de Carlos Martins, embaixador em Washington nos anos 1938-45, e Jefferson Caffery, que cumpriu a mesma função para os EUA no Rio de Janeiro nos anos 1937-44.

A entrada dos Estados Unidos na guerra, em dezembro de 1941, fez aumentarem automaticamente as pressões pelo alinhamento brasileiro. Para Washington, tornou-se crucial assegurar uma base militar na costa do nordeste brasileiro que apoiasse suas operações no

norte da África. Também ganhou urgência garantir o suprimento de uma variedade de materiais estratégicos do Brasil, em especial alumínio, zinco, níquel, cobre, tungstênio, magnésio, cristal quartzo, borracha, bauxita, mica e estanho. Para o governo Vargas, as concessões feitas aos Estados Unidos deveriam ser compensadas com o reequipamento das Forças Armadas brasileiras.

As negociações com o governo norte-americano foram seladas em um acordo militar secreto assinado em maio de 1942. Os “Acordos de Washington” previam o empréstimo de US\$ 100 milhões para o projeto siderúrgico brasileiro e um crédito de US\$ 200 milhões para a aquisição de material bélico – com base na lei norte-americana de empréstimos e arrendamentos. Os novos termos dos laços com os Estados Unidos foram logo acompanhados pela decisão brasileira de romper relações com os países do Eixo – o que provocou o torpedeamento de cinco navios brasileiros por submarinos alemães. A opção por uma política de solidariedade hemisférica orientou a atuação do Brasil na Terceira Reunião de Consulta de Chanceleres Americanos, realizada em janeiro de 1942 no Rio de Janeiro. Como já foi mencionado, esta conferência teve como principal resultado a aprovação da recomendação de que as repúblicas americanas assumiriam coletivamente a decisão de ruptura diplomática com o Eixo.

Criaram-se duas comissões militares conjuntas, uma baseada em Washington e a outra no Rio de Janeiro e ampliou-se o compromisso de fornecimento de armamentos ao Brasil, que passou a receber mais que o dobro do valor de materiais enviados para qualquer outro país latino-americano. A autorização para a instalação de uma base norte-americana em território brasileiro esteve acompanhada pela declaração do estado de guerra contra a Alemanha e a Itália (agosto de 1942). A importância do apoio do Brasil foi sublinhada pelos Estados Unidos em janeiro de 1943 por ocasião do encontro Roosevelt-Vargas na base de Natal, que marcou o momento de máxima aproximação entre os dois países durante a guerra.

A colaboração com os Estados Unidos permitiu uma notável expansão da capacidade militar brasileira. Além da ampliação do contingente do Exército de 80.000 para 200.000 homens, a frota mercante teve aumento expressivo e foi criada a Força Aérea Brasileira (FAB), que passou a operar com 500 aeronaves. Também se tornaram intensos os contatos com as autoridades militares norte-americanas para atividades de treinamento e a disseminação de doutrinas de defesa. Igualmente, tiveram importância as iniciativas no campo da cooperação econômica que levou à organização de uma missão norte-americana ao Brasil, conhecida como Missão Cooke, cuja função era analisar as condições da indústria brasileira e os campos de interesse no país para os Estados Unidos.



No âmbito interno, o alinhamento aos Estados Unidos provocou algumas mudanças na base de apoio a Vargas. A nova orientação da política externa implicou a revisão de posições de destacadas lideranças militares e, como consequência, o afastamento dos setores mais identificados com o fascismo europeu. O apoio popular à declaração de guerra levou o governo brasileiro a considerar a ampliação da participação do país no conflito mundial. Em fins de 1942, o Brasil anunciou às forças aliadas sua decisão de enviar tropas à frente de combate na Europa. Para o país, a organização de uma Força Expedicionária Brasileira (FEB) atendia, simultaneamente, ao projeto de fortalecimento das Forças Armadas e ao interesse de ampliar sua projeção internacional. Apesar da relutância inicial do governo norte-americano, a partida da FEB para Europa ocorreu no segundo semestre de 1944, reunindo 25.000 homens enviados para a Itália para integrarem a 5ª Divisão do Exército dos Estados Unidos. A colaboração Brasil-EUA durante a guerra estreitou ainda mais os vínculos bilaterais, o que se revelou nos gestos do governo brasileiro de declarar guerra ao Japão em julho de 1945 e de assinar um acordo para a venda de areias monazíticas, por três anos, para os Estados Unidos. Em contrapartida, o Brasil continuaria se beneficiando do suprimento de armamentos previsto pela lei de arrendamento norte-americana.

Ao término da guerra, ainda que os Estados Unidos fossem o principal parceiro do Brasil, o diálogo Roosevelt-Vargas já não conservava o tom amistoso de antes. Tornara-se mais difícil para o governo brasileiro uma negociação favorável para o preço do café, assim como a obtenção de créditos para projetos industriais no país. O governo norte-americano passou a manifestar abertamente sua sintonia com os setores políticos brasileiros que favoreciam políticas econômicas liberais, o que rapidamente corroborou para um fluido diálogo entre segmentos antivarguistas e defensores do liberalismo econômico nos dois países.

O Brasil foi o único país latino-americano a enviar tropas para a guerra na Europa. Tanto o Itamaraty com líderes políticos locais compartilhavam a visão de que esta presença asseguraria uma posição prestigiosa nas conferências de paz do pós-guerra. Ganhou força a idéia de que o *status* de “poder associado” favoreceria os interesses do país em futuras negociações internacionais. Entretanto, a suposição de que a participação brasileira na guerra mereceria compensações políticas e econômicas logo se esvaziou. A partir de 1945, a preocupação dos Estados Unidos concentrou-se na reconstrução européia, o que deixava pouco espaço para as aspirações latino-americanas no processo de reordenamento mundial. Durante a Conferência Interamericana de Chapultepec, em 1945, os Estados Unidos deixou clara a reduzida importância da região, recusando-se a atender às aspirações do Brasil, e da

América Latina em seu conjunto, a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Também foi explicitada pelos Estados Unidos a necessidade de que a política externa brasileira se ajustasse à nova realidade mundial na qual a União Soviética deveria ser reconhecida como membro destacado da comunidade internacional.

Para Washington tornara-se prioritário desvencilhar-se dos regimes não-democráticos na América Latina, o que levou a que os opositoristas a Vargas contassem com a anuência do governo norte-americano para o retorno da democracia no Brasil. A posição dos Estados Unidos era alimentada também pela preocupação de que o discurso nacionalista de Getúlio Vargas o aproximasse de outras lideranças latino-americanas, especialmente de Juan Domingo Perón na Argentina. Em outubro de 1945, Vargas foi deposto pelos chefes militares de seu próprio governo e, no mês seguinte, foram realizadas eleições presidenciais, que inauguraram um período democrático que se prolongaria até 1964.

### **2.2.2 Fase 2**

As opções de política internacional na América Latina estiveram fortemente condicionadas pela Guerra Fria a partir de 1946. A identificação da região como área de influência norte-americana determinou seus vínculos externos nos campos econômico, político e militar, com importantes efeitos sobre a diplomacia brasileira. Mas as limitações impostas pela bipolaridade não impediram que o Brasil buscasse associar seu projeto de desenvolvimento econômico a políticas criativas no âmbito externo. Esse empenho se manifestou na ênfase nacionalista do segundo governo Vargas, no apelo ao desenvolvimentismo de Juscelino Kubitschek e no sentido inovador da política externa independente dos governos Quadros-Goulart. A evolução da política externa brasileira nesse período foi influenciada pelos vaivens da política interna, e em diversas ocasiões a ação diplomática do país pautou-se por posições e interesses partidários.

A política econômica brasileira, no imediato pós-guerra, caracterizou-se pela implementação de medidas norteadas pelos princípios liberais que dominavam o contexto internacional. Ao mesmo tempo, expandiam-se as relações comerciais com os Estados Unidos; nos anos 1947-50 60% das exportações brasileiras destinavam-se ao mercado norte-americano, enquanto o café era o produto responsável por mais de 60% das vendas externas. O governo Dutra, inaugurado em 1946, esperava que as relações com os Estados Unidos seguissem o mesmo padrão de entendimento alcançado durante a Segunda Guerra, o que assegurou a Washington o pleno apoio brasileiro na montagem do Sistema Interamericano.

Paralelamente, a cooperação militar entre os dois países ganhou novos contornos; além da expansão de canais bilaterais, aumentou a influência norte-americana nos trabalhos de treinamento e formação das Forças Armadas Brasileiras e ampliaram-se as atividades da Comissão Militar Conjunta Brasil-Estados Unidos. Os exemplos mais notáveis dessa influência foram a instituição, em 1946, do Estado-Maior Conjunto e a criação da Escola Superior de Guerra (ESG), nos moldes do *National War College* de Washington. Em termos doutrinários, os princípios de segurança nacional passaram a reproduzir os mesmos vetores ideológicos da segurança hemisférica.

Em setembro de 1947, o Brasil sediou a Conferência do Rio de Janeiro para a Manutenção da Paz e da Segurança no Continente, ocasião em que foi assinado o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), com a presença do presidente norte-americano Harry Truman. Ainda durante o governo Dutra, prolongou-se a vigência do Programa de Cooperação para o Abastecimento de Recursos Minerais com os Estados Unidos, que autorizava a exportação de areias monazíticas, material estratégico de grande valor para o programa de energia atômica norte-americano. Simultaneamente, o Brasil apoiou o *Plano Baruch*, que propunha a criação da Autoridade Internacional de Energia Atômica. Nessa mesma linha, o governo brasileiro manteve sua posição de aliado especial dos Estados Unidos durante a Conferência de Bogotá (1948), na qual foi criada a Organização dos Estados Americanos (OEA).

A maior frustração do governo Dutra com os Estados Unidos verificou-se na área da cooperação econômica, especialmente frente ao escopo reduzido de ação da Missão Abbink (Comissão Técnica Mista Brasil-Estados Unidos) criada em 1948 com o objetivo de estimular o desenvolvimento brasileiro. Contra as expectativas, essa missão limitou-se a emitir algumas vagas recomendações, tais como: de que se aumentasse a produtividade brasileira, se reorientasse os capitais formados internamente e se garantisse um maior afluxo de capital estrangeiro para o país. Dois anos depois, ela foi sucedida pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico que logo gerou novas ilusões de apoio norte-americano à industrialização brasileira.

O Brasil manteve posição alinhada aos Estados Unidos durante toda a Guerra da Coreia: primeiramente, reconhecendo o governo da República da Coreia (Coreia do Sul) em 1949 e em seguida, apoiando a resolução, defendida pelo governo norte-americano, de condenar a República Popular da China pela invasão à nação coreana. No entanto, o alinhamento a Washington sofreu abalos quando o governo Dutra não obteve o respaldo

interno necessário para atender ao pedido do governo norte-americano para que fossem enviadas tropas brasileiras ao teatro de guerra.

A partir de 1950, o governo Vargas procurou reeditar a fórmula de utilização do alinhamento aos Estados Unidos como instrumento de barganha, na expectativa de que o apoio político-militar fosse recompensado com uma cooperação econômica que alavancasse a industrialização do país. O otimismo quanto à assistência material dos Estados Unidos levou as autoridades brasileiras a reforçarem as promessas de suprimento de materiais estratégicos e envolvimento na Guerra da Coréia, esta última rejeitada pelo Congresso Nacional, apesar dos apelos do presidente Vargas. De todo modo, entendimentos positivos foram alcançados e formalizados no Acordo Militar Brasil-Estados Unidos de 1952, aprovado após nove meses de intenso debate legislativo.

Foi neste contexto que se deflagrou na sociedade política brasileira uma polarização entre posturas nacionalistas e pró-americanas. Enquanto as bandeiras nacionalistas eram marcadas por suas orientações estatizantes e de forte hostilidade ao capital estrangeiro, posições opostas apregoavam o alinhamento aos Estados Unidos e a importância dos investimentos provenientes daquele país. Esse confronto pôde ser observado no prolongado debate do acordo militar no Congresso e na acalorada controvérsia nacional em torno do petróleo que já havia se manifestado desde os primeiros momentos da redemocratização de 1945.

Durante os trabalhos da Assembléia Constituinte (fevereiro/setembro de 1946), o tratamento da questão petrolífera já revelara diferenças entre os dois países. A posição dos Estados Unidos obedecia aos interesses das empresas petrolíferas, que exigiam uma legislação liberal tanto para a exploração como para a distribuição do petróleo e de outros recursos minerais. Em fevereiro de 1948, o governo Dutra enviou uma proposta de lei do Estatuto do Petróleo, sugerindo que 60% do capital das empresas do setor poderiam ser de procedência estrangeira. A reação contrária da opinião pública foi acompanhada por importante mobilização política, iniciando-se uma campanha pela defesa do petróleo conduzida por um conjunto de entidades, dentre as quais se destacaram a Liga da Defesa Nacional, o Clube Militar, o Centro de Estudos de Defesa do Petróleo e da Economia Nacional e a União Nacional dos Estudantes. Aglutinada em torno do *slogan* “o petróleo é nosso”, a campanha procurava evitar que companhias estrangeiras, como a Standard Oil, Texaco e Atlantic Refining Company, instalassem suas refinarias no Brasil, insistindo na idéia de que o monopólio estatal deveria ser preservado em todas as atividades relacionadas ao petróleo.

Em sua campanha presidencial de 1950, Vargas defendeu a criação de uma empresa petrolífera nacional como um projeto prioritário de seu novo governo. Em dezembro de 1951, foi enviado ao Congresso um anteprojeto que previa a criação da Petrobrás como empresa de economia mista, com percentuais fixos para o capital nacional e estrangeiro. Depois de quase dois anos de intenso debate, dentro e fora do Congresso, foi aprovada, em outubro de 1953, a Lei 2.004, que assegurava o monopólio estatal na pesquisa, lavra, refinamento e transporte do petróleo. Esse resultado foi obtido graças ao apoio do partido opositor União Democrática Nacional, cuja posição esteve mais influenciada por seu antigetulismo do que por suas convicções nacionalistas.

Para Vargas, as negociações militares com a administração Truman teriam como contrapartida o apoio aos seus projetos de desenvolvimento econômico. Para tanto, foi assinado em dezembro de 1950 um acordo prevendo a instauração de uma Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), com a função de elaborar projetos de fomento ao desenvolvimento econômico que contariam com o apoio financeiro do Eximbank norte-americano. Essa comissão reuniu órgãos governamentais, segmentos técnicos e empresários que almejavam garantir instrumentos permanentes para o desenvolvimento econômico. Previa-se a criação de um banco para coordenar a aplicação de recursos externos e internos destinados a financiar os 41 projetos aprovados pela Comissão Mista, muitos deles referentes a transportes e energia.

Já em princípios de 1952, as expectativas criadas pela CMBEU foram revertidas em face das tensões no diálogo com os Estados Unidos causadas pela decisão do governo brasileiro de restringir a remessa de lucros e o retorno de capitais. A esse cenário se somou um conjunto de adversidades externas: o fim do *boom* produzido pela Guerra da Coreia que havia favorecido as exportações brasileiras; o desinteresse da administração Eisenhower por projetos de desenvolvimento econômico; o endurecimento das agências multilaterais de crédito – especialmente o Banco Mundial; e a acumulação de atrasados comerciais com os Estados Unidos. Foi neste contexto que, em fevereiro de 1952, Vargas submeteu ao Congresso o projeto de criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), aprovado quatro meses depois.

Como foi aludido, as dificuldades para obtenção de financiamentos externos provenientes dos Estados Unidos aumentaram com a administração Eisenhower (1953-61). A falta de disposição do governo norte-americano em comprometer fundos do BIRD e do Eximbank com projetos de desenvolvimento no Brasil terminou levando à desativação da Comissão Mista em dezembro de 1953. A partir de então, as relações econômicas Brasil-

Estados Unidos limitaram-se aos temas comerciais. Não obstante essa reversão de expectativas o governo brasileiro seguiu adiante com o projeto de criação do BNDE com base na captação de recursos internos.

O suicídio de Vargas, em agosto de 1954, produziu no Brasil uma profunda comoção, com repercussões mundiais. Em sua *Carta Testamento*, Getúlio fazia alusão ao peso das pressões internacionais (interpretadas como norte-americanas) entre as razões que o conduziram a lançar mão de gesto tão drástico, o que evidenciava o entrelaçamento dos problemas internos com os externos em seu governo.

Após o interregno político entre o trágico acontecimento e as eleições presidenciais realizadas em outubro de 1955, o governo de Juscelino Kubitschek (1956-60) proporcionou ao Brasil um ciclo de estabilidade política e desenvolvimento econômico. Como presidente eleito, Kubitschek viajou para os Estados Unidos e para as principais capitais européias em busca de apoio para a sua bandeira desenvolvimentista. Os esforços empreendidos visavam mudar o conteúdo do diálogo com os Estados Unidos, sem que fossem afetados, entretanto, os compromissos estratégicos essenciais do Brasil. Os vínculos militares entre os dois países mantiveram as lealdades doutrinárias no campo das políticas de defesa. Nesse contexto, se negociou a instalação de um posto de observação norte-americano de foguetes teleguiados na Ilha de Fernando de Noronha e foi assinado um acordo entre ambos os países para usos civis de energia atômica - que previa o fornecimento de urânio enriquecido para a construção de reatores no Brasil.

Os fóruns multilaterais adquiriram importância para a difusão de novas prioridades da política externa brasileira e na Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU de 1958 foi anunciada uma mobilização regional em torno da necessidade de desenvolvimento da América Latina. Sem se distanciar dos compromissos políticos que vinculavam o Brasil à esfera de influência norte-americana, defendia-se o desenvolvimento como um instrumento de segurança hemisférica. A Operação Pan-Americana (OPA) foi a iniciativa de maior destaque na política externa do governo JK. Proposta numa correspondência enviada por Kubitschek ao presidente Eisenhower em maio de 1958, ela recebeu a adesão imediata dos países latino-americanos. No Brasil, a OPA foi um projeto do próprio presidente, com o apoio do Itamaraty e de colaboradores próximos, mencionando-se especialmente Augusto Frederico Schmidt, que defendeu a iniciativa em diferentes fóruns multilaterais. A OPA compreendia um conjunto de recomendações, tais como: investimentos em áreas atrasadas do continente; programas de assistência técnica; proteção aos preços de produtos primários; e recursos dos organismos financeiros internacionais para o combate ao subdesenvolvimento. Como desdobramento, foi

criado o Comitê dos 21 na OEA, para analisar formas e modalidades de sua implementação, o que conduziu no ano seguinte à criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – a primeira iniciativa institucional de promoção do desenvolvimento na comunidade interamericana.

A partir da revolução cubana, as preocupações dos Estados Unidos com a contenção do comunismo na América Latina levaram ao rápido esvaziamento da OPA, impondo-se novas prioridades à agenda hemisférica. Ao mesmo tempo, o governo Kennedy lançou mão de receita própria para lidar com a realidade econômica latino-americana com o anúncio em março de 1961 de um programa de assistência ao desenvolvimento na América Latina, conhecido como *Aliança para o Progresso*.

A importância das relações com os Estados Unidos e o peso da Guerra Fria nas opções de política externa do Brasil não impediram o país de reforçar vínculos com algumas nações européias. Antigas potências, especialmente a Alemanha e a França, ofereciam novas oportunidades, estimuladas pelo crescimento de suas economias e pela necessidade de suas empresas expandirem seus investimentos. Também foram flexibilizadas as barreiras ideológicas que até então haviam impedido contatos comerciais com a União Soviética e os países do Leste Europeu.

A competição entre empresas norte-americanas e européias trouxe efeitos benéficos para a expansão do parque industrial brasileiro, que além de representar uma fonte de atração para capitais estrangeiros estimulou a importação e/ou produção de bens de capital. Igualmente, modificações na política de comércio exterior ativaram a compra de bens intermediários e de matérias-primas utilizadas na produção de equipamentos. Para o governo Kubitschek a diversificação de laços econômicos externos não deveria afetar o apoio dos Estados Unidos e se esperava um maior compromisso norte-americano em relação ao desenvolvimento da América Latina.

Além dos problemas causados pela ausência do apoio externo esperado, o governo JK enfrentou dificuldades para controlar seu déficit orçamentário e a alta da inflação. Logo, a formulação de um Programa de Estabilização Monetária foi acompanhada por um pedido de financiamento ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Mundial. Nenhuma das iniciativas prosperou: a primeira, pelas resistências internas às medidas com efeitos recessivos; e a segunda, devido às desavenças entre o governo brasileiro e o FMI, quando este passou a condicionar a liberação de recursos à revisão das políticas monetária e cambial. A resposta do governo brasileiro foi o rompimento do diálogo com esse organismo o que contou com forte respaldo interno.

O estrangulamento das contas internas causou sérios problemas para o governo Quadros-Goulart, inaugurado em janeiro de 1961. Além de um pesado déficit público, a economia brasileira registrava uma tendência inflacionária ascendente. Foram adotadas severas políticas de estabilização, que envolveram desvalorização cambial, restrição de emissão de moeda e controle de gastos governamentais. Estas medidas permitiram o restabelecimento do diálogo com a comunidade financeira internacional, cuja consequência imediata foi o reescalonamento do pagamento da dívida externa e a obtenção de novos empréstimos. Porém, o alívio experimentado no campo das relações econômicas externas foi breve.

No campo da política internacional, o governo Jânio Quadros/João Goulart lançou mão de uma nova configuração das premissas da ação diplomática brasileira conhecida como a *Política Externa Independente* (PEI). Este momento representou um ponto de inflexão na atuação internacional do país e, por conseguinte, no relacionamento com os Estados Unidos. De acordo com a postulação básica da PEI, o Brasil deveria ampliar sua autonomia no plano internacional e desvincular-se dos condicionamentos impostos pela bipolaridade. As posições do país deveriam ser motivadas pelos interesses nacionais e não pelas pressões das grandes potências- particularmente dos Estados Unidos. Sublinhava-se a identificação do Brasil com outras nações do mundo subdesenvolvido, na América Latina, África e Ásia. A nova política externa- também identificada como *neutralista*- coincidia em muitos pontos com as posições do Movimento Não-Alinhado: na crítica ao colonialismo, ao neocolonialismo, ao racismo e ao armamentismo.

Seguindo as premissas da PEI, o Brasil assumiu uma postura não-alinhada aos Estados Unidos na VIII Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores Americanos em Punta del Este (janeiro de 1962) ao decidir pela não adesão ao bloqueio a Cuba. Meses depois, no contexto da crise dos mísseis e do bloqueio naval a Cuba (outubro de 1962), o governo brasileiro ofereceu seus bons ofícios a Fidel Castro para ajudar a superar o impasse entre Havana e Washington. Ao final, a gravidade da situação levou o Brasil a manter-se do lado norte-americano e dos demais países da região, votando na OEA a favor do bloqueio de Cuba.

A situação de crise produzida com a renúncia do presidente Quadros, em agosto de 1961, causou imediato descontrole monetário, fiscal e creditício, tendo esse grave desequilíbrio interno se prolongado até o final do governo Goulart, em março de 1964. A falta de simpatia dos Estados Unidos pelo novo perfil ideológico do governo brasileiro ganhou maior visibilidade após as medidas tomadas pelo presidente Goulart que feriam os interesses



de companhias norte-americanas instaladas no país. Destacavam-se as novas regras de remessa de lucros, o apoio às desapropriações de empresas e o cancelamento de concessões para a exploração de recursos naturais. As discordâncias entre os dois países foram reforçadas pelas diferenças que surgiram na esfera diplomática. Foram infrutíferos os resultados da visita do presidente Goulart aos Estados Unidos, em abril de 1962, e de San Tiago Dantas – como ministro da Fazenda –, em março de 1963. De fato, o governo Goulart tentou em diferentes ocasiões aproximar-se dos Estados Unidos preocupado por restabelecer linhas de crédito dos organismos multilaterais e dos bancos privados norte-americanos. Mas as percepções negativas em Washington com respeito ao discurso autonomista da política externa brasileira tornaram-se irremovíveis. Somava-se ainda a forte condenação às medidas de nacionalização de empresas estrangeiras tomadas pelo governador do Rio Grande do Sul Leonel Brizola.

### **2.2.3 Fase 3**

A mudança de regime no Brasil, a partir de março de 1964, foi motivada por fatores internos e externos. O apoio dos Estados Unidos às lideranças militares e civis golpistas gerou um compromisso ostensivo entre ambas as partes que deu vitória aos condicionamentos impostos pela bipolaridade. Assim, durante a primeira fase do regime militar, a política externa esteve marcada pela retomada do alinhamento com os EUA e pelo abandono das premissas da PEI. A vinculação com o Ocidente, sob a liderança norte-americana, configurou o perfil ideológico da diplomacia brasileira. Esfriaram-se as relações com os países da órbita socialista, desativaram-se as iniciativas de aproximação com as nações africanas e foram reforçados os laços da amizade luso-brasileira.

Foram incorporados à política externa os conceitos de fronteiras ideológicas, soberania limitada e círculos concêntricos. A doutrina de segurança nacional estabelecia uma ponte entre ameaças externas e internas fundamentadas em políticas de defesa coletiva, enquanto a percepção da nação norte-americana como grande líder do “mundo livre” justificava uma forte aliança bilateral que fortaleceria a coalizão ocidental. Nesse quadro, o apoio brasileiro às instituições do Sistema Interamericano foi reativado com o endosso à constituição de uma Força Interamericana de Paz. Vasco Leitão da Cunha e Juracy Magalhães, como chanceleres (1964/66 e 1966/67) do governo Castello Branco, defenderam a unidade e solidariedade continentais e a segurança coletiva hemisférica.

A formulação do ministro Juracy Magalhães de que “o que era bom para os Estados Unidos também seria para o Brasil” tornou-se emblemática das novas orientações da política

externa do país. Essa perspectiva levou a decisões como o rompimento de relações com Cuba e a participação na operação militar de invasão da República Dominicana em 1965, quando o Brasil tomou parte, com 1.100 homens, na Força Interamericana de Paz. Além de apoiar a intervenção dos Estados Unidos, o governo brasileiro defendeu a criação de uma força permanente para resguardar a “segurança hemisférica”. Nessa mesma linha, foi cogitado o envio de contingentes brasileiros à Guerra do Vietnã.

As demonstrações de afinidade com os Estados Unidos foram complementadas com medidas que eliminaram as restrições ao movimento de capital estrangeiro e à presença de empresas estrangeiras no Brasil. Procurou-se recuperar credibilidade junto aos organismos multilaterais de crédito, aos investidores estrangeiros e aos países industrializados, especialmente os Estados Unidos. A entrada de capitais era estimulada, com expectativas de que a Aliança para o Progresso se tornasse uma fonte de captação relevante a ser reforçado com um substancial apoio financeiro externo e um importante desempenho agrícola.

Primeiros sinais de mudança foram registrados dois anos após o golpe militar quando o interesse em aumentar a presença do Estado na economia fez-se acompanhar de políticas que visavam transformar o perfil externo do país. A importância do relacionamento com os Estados Unidos manteve-se, mas já não se traduzia num alinhamento irrestrito. O entrelaçamento da ação internacional do Brasil com os interesses econômicos levou a política externa conduzida pelo chanceler Magalhães Pinto a ser rotulada de “Diplomacia da Prosperidade”. No seio do próprio governo militar ganhava espaço uma avaliação crítica das relações mantidas com os Estados Unidos no período anterior que apontava seus limitados benefícios para o país. Reviu-se a postura ideológica brasileira no sistema mundial, favorecida pelo momentâneo esvaziamento do confronto bipolar proporcionado pela *détente*. O conceito de soberania limitada foi substituído pelo de soberania plena e definiu-se o desenvolvimento como a meta primordial da diplomacia brasileira. Essas transformações conceituais contaram com o apoio dos segmentos mais jovens do Itamaraty, identificados com as premissas da PEI do início da década.

A partir de 1969 a política internacional do Brasil aprofundou as mudanças de rumo ensaiadas no período anterior. Contudo, o contexto político interno, de crescente endurecimento político, limitava as possibilidades de atuação externa do país. Foram reforçadas “as fronteiras ideológicas” da política externa brasileira, ao mesmo tempo em que os resultados da política econômica consolidavam a opção pelo modelo nacional-desenvolvimentista. Na gestão de Gibson Barboza (1969/74), a política externa reuniu três posições básicas: a primeira, de cunho ideológico, defendia a presença de governos militares

na América Latina; a segunda criticava o processo de distensão entre as duas superpotências, condenando os efeitos das políticas de poder norte-americana e soviética; a terceira reivindicava o apoio ao desenvolvimento e postulava que o Brasil, graças às suas potencialidades econômicas, merecia maiores responsabilidades no sistema internacional.

Surgiam assim novas demandas e pretensões relacionadas à percepção de que o país ampliava seu poder de barganha no sistema econômico mundial. Nos foros internacionais, sua principal postulação passou a ser a “segurança econômica coletiva”. O empenho em assumir um papel de liderança junto ao Terceiro Mundo levou o Brasil a valorizar a diplomacia multilateral, o que pode ser observado na Conferência da ONU sobre Meio Ambiente (1972), na reunião do GATT em Tóquio (1973) e na Conferência sobre o Direito do Mar (1974). Essa nova postura serviu de base para uma revisão do relacionamento com os Estados Unidos; era sustentada uma diferenciação em relação aos demais países latino-americanos que deveria se traduzir num tratamento especial. A presença de Araújo Castro como embaixador em Washington nessa época contribuiu para a revisão dos vínculos com o governo norte-americano. Como estratégia, era defendida a ampliação a agenda de negociações externas, destacando-se a diversificação das relações comerciais, o início da cooperação nuclear e a inclusão de novos temas de política internacional na agenda bilateral. A frustração desse projeto acabou por fomentar nos meios militar e diplomático sentimentos nacionalistas que passaram a questionar a política de alinhamento aos EUA.

### 2.3 AUTONOMIA

Com o governo de Ernesto Geisel, o Brasil inaugurou uma nova fase de política interna e externa; enquanto o regime militar dava seus primeiros passos rumo à distensão, procurava-se outorgar novos conteúdos à política internacional do país. Sob a gestão de Antônio Francisco Azeredo da Silveira (1974/79), redefiniram-se as premissas da inserção do país no sistema mundial. Os postulados fundamentais da ação internacional brasileira compreendiam: o compromisso com os princípios da independência, a igualdade soberana dos Estados, a defesa da autodeterminação e não-interferência nos assuntos internos e externos dos Estados e o apoio à solução pacífica de controvérsias. Em busca de autonomia e universalismo, o novo projeto de política internacional do Brasil pressupunha o fim do alinhamento automático aos Estados Unidos, o abandono dos condicionamentos ideológicos impostos pela Guerra Fria e a identificação com o Terceiro Mundo. Além disso, surgiram novos campos de coincidência entre o MRE e as forças armadas que postulavam a ampliação

da autonomia do Brasil no campo da segurança: a redefinição das relações militares com os Estados Unidos, a negociação do acordo nuclear com a Alemanha e a expansão das exportações de equipamento bélico de fabricação nacional.

Foram introduzidas nessa época mudanças decisivas nas relações com os Estados Unidos, buscando-se a princípio alcançar outro nível de entendimento com Washington que permitisse substituir o alinhamento por uma “relação especial”. Com este objetivo, foi assinado um “Memorando de Entendimento” (1976) com o secretário de Estado Henry Kissinger no qual se previa um mecanismo de consultas recíprocas sobre temas de interesse comum, a partir de reuniões semestrais que deveriam outorgar um novo *status* ao diálogo bilateral.

Essa iniciativa foi esvaziada no ano seguinte, quando a eleição de Jimmy Carter alterou as prioridades da política internacional norte-americana, o que naturalmente afetou as relações com o Brasil. Suas campanhas pela defesa dos direitos humanos e da não-proliferação nuclear foram motivo de fortes desavenças com o Brasil que, em desagravo às pressões norte-americanas, denunciou o acordo militar de 1952. O governo Geisel também optou por desconsiderar o empenho de Washington para que fossem interrompidas as negociações de um acordo nuclear com a Alemanha. Em princípio, esses entendimentos colidiam com o acordo nuclear Brasil-Estados Unidos, de 1972, para a construção da Usina Angra I, o qual, por sua vez, foi denunciado pelo governo norte-americano em 1978, quando este ratificou o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP). Vale salientar que tal acordo, diferentemente do que fora negociado com a Alemanha, não previa transferência de tecnologia, mas apenas de equipamentos. Para o governo Geisel, o projeto nuclear tornara-se uma alta prioridade para viabilizar uma estratégia que vinculava desenvolvimento, segurança e pragmatismo.

Após um período de fortes tensões, as relações entre ambos os países adquiriram um baixo perfil político, que persistiu até o final do governo Geisel. A manutenção de um prudente distanciamento político de Washington, não impediu que ganhasse forma uma agenda bilateral crescentemente complexa no campo econômico-comercial, na qual se sobrepunham: o papel dos bancos norte-americanos no ascendente endividamento externo do Brasil, o incremento das exportações de produtos manufaturados e semimanufaturados brasileiros para o mercado dos Estados Unidos e a competição pelo mercado brasileiro entre empresas norte-americanas e de outros países industrializados.

Durante o governo de João Figueiredo, as relações com os Estados Unidos também foram marcadas pela baixa sintonia política. Ainda que o Brasil tivesse condenado a invasão

soviética do Afeganistão (1979), negou-se a aderir às sanções contra a URSS propostas na ONU pelos EUA. A mudança de governo nos Estados Unidos tampouco favoreceu uma reaproximação bilateral. Após as expectativas geradas pela visita do presidente Reagan ao Brasil em 1982, prevaleceu o desencontro entre os dois governos, o qual ganhou visibilidade em três temas: a política latino-americana- particularmente a centro-americana, as controvérsias bilaterais em torno da cooperação militar e os contenciosos comerciais. O Itamaraty observava criticamente a atuação dos Estados Unidos na América Central, deploraram publicamente a intervenção promovida em Granada (1983) e se opuseram à proposta de criação de uma “Organização do Tratado do Atlântico Sul”, que contaria com a participação da Argentina e da África do Sul.

O tema da cooperação militar envolvia o aspecto sensível da transferência de tecnologia militar e científica, uma vez que o Brasil buscava ter acesso à tecnologia nos campos da microeletrônica, de materiais aeroespaciais e de balística de longo alcance. Outro ponto delicado dizia respeito ao projeto brasileiro de exportar blindados e aeronaves para o mercado norte-americano. Do lado dos EUA, se bem havia interesse de participar na emergente produção bélica brasileira, Washington insistia em seu poder de veto sobre a venda ou transferência de produtos bélicos a terceiros países. Apesar destas diferenças, os dois países terminaram por assinar, em 1984, um "Memorando de Entendimento sobre Cooperação Industrial-Militar". Entretanto, o contencioso comercial ganhou nova complexidade à medida que o Brasil se converteu em alvo de pressões das autoridades norte-americanas contra a política brasileira de reserva de mercado para a produção nacional de informática. Somaram-se ainda as discrepâncias entre os dois países em torno da nova agenda do GATT.

Nos primeiros anos da democratização brasileira a política externa do país seguiu as mesmas linhas de ação adotadas nos anos anteriores. Contudo, o contexto de sucessivas crises macroeconômicas, a fragilidade institucional interna e os condicionamentos internacionais gerados pelos anos finais da Guerra Fria abalaram a continuidade desse projeto. Apesar de mantidas as premissas essenciais de sua linha de ação, os primeiros anos de transição democrática corresponderam a um período de relativo retraimento para o Itamaraty. Conservando suas proposições fundamentais, a diplomacia brasileira adquiriu mais substância política: aprofundaram-se os laços com a América Latina – particularmente com a Argentina –, reforçaram-se as restrições ao governo sul-africano e foram negociados novos acordos de cooperação com a China e a União Soviética.

Estas iniciativas foram acolhidas com pouca simpatia pelo governo norteamericano, tornando as relações do governo Sarney com os Estados Unidos frias politicamente e mais

complexas economicamente. Novos conflitos comerciais afloraram por conta da determinação da administração Reagan de iniciar, em setembro de 1985, uma ação legal contra a política de informática brasileira. A decisão norte-americana integrava um pacote de litígios comerciais encetados com diferentes países – no caso do Brasil, questionavam-se os danos causados aos interesses dos Estados Unidos, reivindicando-se uma legislação menos restritiva. Em 1988, o governo norte-americano aumentou sua pressão mediante a aplicação de sanções comerciais à produtos brasileiros, iniciativa posteriormente interrompida frente à flexibilização da posição do Brasil. Somaram-se ainda novas discrepâncias relacionadas à legislação de patentes, a medidas de proteção ambiental e às opções de política macroeconômica. Nesse contexto, não foi possível estabelecer um diálogo amistoso entre o governo Sarney e as administrações Reagan e Bush.

O aumento das restrições externas causadas pela crise da dívida externa levou a uma concentração das transações comerciais brasileiras com os Estados Unidos. Nos anos 1980/84, as vendas brasileiras para o mercado norte-americano saltaram de US\$ 3,5 bilhões para US\$ 13 bilhões, sendo que no período 1976/82 o percentual das exportações provenientes do Brasil sujeitas a medidas protecionistas – resultantes do endurecimento da política comercial norte-americana – havia crescido de 40% para 65%.

O tema das patentes farmacêuticas ganhou crescente visibilidade no período final do governo Sarney em face das pressões exercidas pelas empresas farmacêuticas norte-americanas para que fosse modificada a legislação brasileira de proteção intelectual. Novas ameaças de retaliação unilateral dos Estados Unidos despertaram reações nacionalistas do lado brasileiro. A criação do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), em 1985, levou à aglutinação de posições radicalizadas, compartilhadas também pelas Forças Armadas, que defendiam a “soberania tecnológica”. Em nome de uma política nacional e autônoma estabeleceu-se uma articulação entre as políticas públicas nas áreas da informática, da tecnologia nuclear e das patentes farmacêuticas. O anúncio do Representante Comercial do governo norte-americano (USTR) de aplicação de sanções, previstas na Seção 301 de sua Lei de Comércio, em meados de 1988, além de exacerbar esse tipo de posicionamento, abriu um novo capítulo de controvérsias bilaterais que se manteve até o final do governo Sarney.

## 2.4 AJUSTAMENTO

A partir de 1989, quando se consolida a democratização brasileira, a política externa do país buscou ajustar-se aos novos tempos internacionais marcados pelo término do conflito

Leste-Oeste e uma veloz globalização econômica. Para tanto, o governo de Fernando Collor de Mello (1990/92) anunciou a intenção do Brasil de integrar a “comunidade de democracias de livre mercado”, o que de fato significava a ruptura com o projeto de política externa construído desde os anos 70. Defendia-se a necessidade de transformar a política externa numa ferramenta que ampliasse a competitividade internacional do país e melhorasse suas condições de acesso a mercados, crédito e tecnologia. Temas como meio ambiente, direitos humanos e não-proliferação deveriam merecer posturas cooperativas que implicassem o abandono de reações defensivas ante as pressões internacionais. No âmbito econômico, era apontado o esgotamento do modelo de crescimento autárquico e anunciado um conjunto de reformas que envolvia: abertura comercial, liberalização dos investimentos, privatização de empresas estatais e renegociação da dívida externa. A estabilidade e a modernidade seriam acompanhadas por uma agenda internacional positiva que aproximaria o Brasil do grupo de nações industrializadas e deixaria de lado sua identificação com o Terceiro Mundo.

Nos Estados Unidos, o envolvimento na crise centro-americana perdia legitimidade à medida que se desgastava o apelo ideológico dos últimos quarenta anos. Após a eleição de George Bush em 1989, o ideário conservador mantido pela administração Reagan revelava crescente esgotamento e logo se observou novo diálogo entre as duas superpotências. O governo soviético anunciou, em 1988, a retirada de suas tropas do Afeganistão, e o cessar-fogo em Angola abriria o caminho para que Cuba fizesse o mesmo na África Austral. No ano seguinte, foram definitivamente abalados os alicerces do conflito Leste-Oeste com a derrubada do Muro de Berlim, a deposição do chefe de Estado da Romênia, a queda do Partido Comunista na Tchecoslováquia e, finalmente, o anúncio dos presidentes Bush e Gorbachev de que a Guerra Fria havia chegado a seu término.

A condição de única superpotência sobrevivente outorgou aos Estados Unidos novas responsabilidades. O exercício de sua liderança mundial foi posto à prova já em agosto de 1990, na Guerra do Golfo, quando foram desenvolvidas operações militares por uma coalizão “ocidental” anti-Iraque, sob o comando norte-americano, endossadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. O episódio simbolizou a afirmação da superioridade estratégica dos Estados Unidos e ganhou força a idéia de que essa primazia conduziria a uma ordem internacional unipolar. Mesmo tendo em vista os novos rumos da política internacional, o Brasil manteve-se à margem da Guerra do Golfo, o que produziu uma inevitável decepção para o governo norte-americano.

Apesar de breve e desafortunado, o governo de Collor de Mello abalou o conjunto de postulados da política externa brasileira vigente nos vinte anos anteriores. Mas na medida em

que se aprofundou a crise de autoridade interna, levando a que o governo Collor sofresse uma definitiva interrupção a partir de outubro de 1992- quando Itamar Franco assumiu a Presidência- as novas propostas de inserção externa são gradualmente desativadas. As alterações na área da segurança internacional perderam impulso, o entusiasmo do discurso oficial com a globalização torna-se inexpressivo e as reformas econômicas que visavam à liberalização da economia brasileira foram seletivas e menos abrangentes. Reforçou-se a identidade do Brasil como nação continental, com interesses múltiplos na globalização da economia mundial e um ator destacado no processo de regionalização hemisférica. Tornaram-se temas privilegiados da agenda diplomática: o aprofundamento do MERCOSUL, o projeto de criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana, a aproximação a outras potências regionais – China, Índia e Rússia – e a despolitização das relações com os Estados Unidos.

A partir da administração Bill Clinton (1993), ganharam espaço os propósitos idealistas da política externa norte-americana com a exaltação da defesa da democracia e da economia de mercado. Na América Latina, o início dos anos 90 anunciava um período florescente de cooperação econômica e “paz interdemocrática”. Prosperaram negociações bilaterais que sepultavam antigas disputas fronteiriças, expandiram-se as medidas de confiança e observaram-se iniciativas de integração econômica que respondiam, simultaneamente, a impulsos associativos e a orientações seletivas. A associação entre integração regional e abertura econômica dá origem ao conceito de “regionalismo aberto”, que procura diferenciar os novos esquemas regionais daqueles que no passado haviam se frustrado devido à vigência de políticas protecionistas. No âmbito interamericano, depois da negociação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), em vigência a partir de 1994, foi lançado o processo negociador para a formação, em 2005, de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

É nesse contexto que se inaugura o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995), favorecido internamente pela estabilização econômica lograda com o Plano Real no governo anterior. Renovadas expectativas de credibilidade e prestígio internacional, com base no êxito da política econômica, tornaram-se essenciais para a inserção externa brasileira. A diplomacia presidencial converteu-se, então, em um valioso meio para incrementar relações públicas de alto nível com os países industrializados e um instrumento para consolidar o MERCOSUL, além de aprofundar os vínculos com a América do Sul e gerar um diálogo político positivo com os Estados Unidos.

Igualmente, o governo de Fernando Henrique procurou desenvolver um relacionamento amistoso com os Estados Unidos. Uma agenda contenciosa cedeu lugar a uma



interação cordial entre os mandatários dos dois países enquanto a aprovação da Lei sobre Propriedade Intelectual pelo Congresso brasileiro, em 1996, enterrava a questão de maior divergência bilateral nos anos anteriores.

Não obstante, as tensões no campo econômico-comercial somadas às perspectivas desencontradas quanto ao ordenamento internacional do pós-Guerra Fria logo puseram em evidência os limites da reaproximação entre os dois países. Desde a ótica norte-americana, os esforços demonstrados pelo Brasil para ajustar-se às orientações neoliberais dominantes em Washington, apregoadas para toda a América Latina, revelavam-se insatisfatórios. Nos terrenos político e de segurança internacional, os novos tempos da unipolaridade, que consolidavam a liderança mundial dos Estados Unidos, traziam à luz uma realidade que, ao invés de abrir novas oportunidades, reduziram a margem de manobra da diplomacia brasileira. Estes temas serão analisados com maior profundidade na terceira parte desta tese.

## 2.5 AFIRMAÇÃO

Desde o início de seu primeiro período, o governo Lula esteve fortemente associado à idéia de mudança, que trouxe como uma de suas conseqüências a configuração de uma etapa *afirmativa* no diálogo com os Estados Unidos. Inevitavelmente, as prioridades da política externa norte-americana afirmadas a partir do 11 de setembro de 2001 tiveram um impacto nas relações com o Brasil. O componente de mudança no vínculo bilateral foi menor e mais gradual do que os dois países esperavam. De saída, em lugar de oferecer apoio à luta global contra o terror, o Brasil propôs o início de uma luta global contra a pobreza, deixando claro sua disposição limitada de envolver-se na cruzada antiterrorista liderada por Washington. A irrelevância do Brasil no desenho estratégico traçado pela administração Bush difundido amplamente em 2002 parecia acompanhar a marginalidade outorgada para toda a América Latina frente as novas urgências de Washington.<sup>3</sup>

Ao herdar uma agenda previamente armada, o governo Lula manifestou logo sua intenção de introduzir mudanças nesse relacionamento, buscando imprimir-lhe uma marca *afirmativa*, com sentido pragmático. A maior preocupação era provar a falta de procedência do alarme gerado pela assunção de um líder de esquerda, interpretada pré-conteitualmente pelo *establishment* de Washington como a início de uma era na qual o antiamericanismo seria o tom dominante em Brasília. Para tanto, o primeiro esforço do governo Lula foi o de dissipar as apreensões de que sua identidade partidária fosse conduzir a uma gestão radicalizada que

---

<sup>3</sup> Veja, 5 de fevereiro de 2003.

olocasse em questão os valores defendidos pela comunidade de negócios e pelas autoridades governamentais norte-americanas. Logo, a preocupação do governo do PT foi revitalizar as comunicações bilaterais entre o Planalto e a Casa Branca, com o propósito de assegurar um diálogo interpresidencial entre os mandatários dos dois países, acompanhado pela identificação de interesses comuns aos âmbitos econômico, político e mesmo de segurança.

Durante esta etapa as diferenças entre ambos os países no terreno da política mundial tenderão a manter-se e mesmo a se aprofundar diante das prioridades estratégicas globais dos Estados Unidos traçadas a partir do 11 de setembro. Buscando traçar um caminho próprio- e até certo ponto alternativo - de ação o Brasil deu nova ênfase à defesa do multilateralismo para o tratamento de situações de crise de segurança e política internacional. Também se tornou uma preocupação de sua política externa ampliar o diálogo político com outras potências intermediárias como África do Sul e Índia e com potências mundiais como a China e a Rússia.

Durante os primeiro e segundo governo Lula as afinidades entre Brasília e Washington foram eventualmente encontradas em relação à agenda regional, particularmente em situações nas quais as instituições democráticas se encontraram em condição de risco. Mas também afloraram novas diferenças, como se observou no episódio de Honduras em 2009. Como será analisado posteriormente, em temas de segurança e política mundial apareceram posições convergentes e dissonantes. Enquanto as relações interestatais se tornaram ainda mais complexas, os vínculos intersociais se ampliaram notoriamente. A consolidação democrática no Brasil a partir dos anos 90 levou ao fortalecimento de movimentos e organizações não-governamentais comprometidos com a proteção dos direitos humanos e do meio ambiente e uma das conseqüências da eleição de Lula em 2003 foi a ampliação do peso político das causas defendidas por esses grupos dentro da sociedade e do governo.

### 3 O RELACIONAMENTO BRASIL-ESTADOS UNIDOS NA PÓS-GUERRA FRIA

#### 3.1 O QUADRO INTERNACIONAL SOB O IMPACTO DA QUEDA DO MURO

Em 1989 foram definitivamente corroídas as bases do conflito Leste-Oeste. O processo de distensão, e a lenta abertura dos países centro-europeus, aceleraram-se com a derrubada do muro de Berlim, a deposição do Chefe de Estado na Romênia e a queda do Partido Comunista na Tchecoslováquia. Em dezembro daquele ano, os presidentes Bush e Gorbachev anunciaram em Malta o fim da Guerra Fria e logo, realizou-se em Paris a Conferência de Segurança e Cooperação Européia, que levou à dissolução do Pacto de Varsóvia. Na assinatura dos acordos Start-I e II (1991 e 1993) reduziu-se o nível das paridades militares – com significativa diminuição dos arsenais nucleares norte-americanos e russos. Estas negociações foram acompanhadas de expectativas de novos compromissos no campo do desarmamento.

Enquanto o mundo se despedia da bipolaridade, uma sucessão de eventos relevantes abriu o cenário do pós-Guerra Fria. Durante o ano de 1990 assistiu-se à reunificação da Alemanha, ao anúncio do fim do *apartheid* na África do Sul e à invasão do Kuwait pelo Iraque. O status de única superpotência sobrevivente outorgou aos Estados Unidos novas responsabilidades e o exercício de sua liderança mundial foi posto à prova já em agosto de 1990, quando o Iraque invadiu o Kuwait. Em janeiro de 1991, desencadearam-se operações militares por uma coalizão "ocidental" anti-Iraque, sob o comando norte-americano, endossadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. O episódio simbolizou a afirmação da superioridade estratégica dos Estados Unidos após o fim da Guerra Fria ganhando força a idéia de que esta primazia conduziria a uma ordem internacional unipolar.

A partir do início da administração Clinton (1993), os objetivos da política externa norte-americana tornam-se mais difusos. Destacam-se os propósitos idealistas, com a exaltação dos valores americanos e universais e a defesa da democracia e da economia de mercado tornaram-se as metas principais da política internacional do país. Ao mesmo tempo, Washington manifestava maior hesitação perante a hipótese de intervenções militares, como se observou nos casos da ex-Iugoslávia (1994-5), Somália (1993), Haiti (1994) e Iraque (1996 e 1998).

O novo cenário mundial tornou-se propício aos regimes de não-proliferação: após duas décadas de negociações, em 1993 foi concluída a Convenção de Proibição de Armas Químicas, sendo logo assinado, por cerca de 100 países, um Acordo Internacional para a

Proibição de Minas Antipessoais, em 1995 foi prorrogada por tempo indeterminado a vigência do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP) (Três anos depois, apenas cinco países (Índia, Paquistão, Israel, Cuba e Coréia do Norte) continuavam à margem do TNP).

Ao longo da década de noventa, o panorama europeu foi marcado por duas dinâmicas simultâneas. A antiga órbita socialista e a URSS, formada por oito Estados, revelavam uma tendência à fragmentação, subdividindo-se em mais de 20 nações. Por outra parte, a Comunidade Econômica Européia ampliou o número de membros e aprofundou seu processo de integração. O Tratado de Maastricht, assinado em 1992, selou a decisão de criar uma moeda comum e de constituir uma União Européia. Estes compromissos originaram diferentes reações no âmbito europeu. Sua confirmação foi matéria de prolongadas negociações comunitárias. Ao mesmo tempo, na região dos Balcãs, observava-se uma tendência ao conflito. A implosão da ex-Iugoslávia exacerbou divisões étnicas e religiosas, que conduziram a uma rápida escalada militar. Em 1992, a eclosão da Guerra na Bósnia - entre sérvios, bósnios e croatas - iniciou um quadro dramático de flagelo e de perseguição a populações locais, o que se repetiria posteriormente em Kosovo (1998).

Os novos conflitos substituíram as antigas confrontações, que haviam ameaçado a paz mundial em décadas anteriores e junto a expectativa inicial de que a ONU ampliaria sua atuação nestes conflitos, aumentou-se o número e redefiniu as missões de suas Operações de Paz. Das 13 operações realizadas entre 1989 e 1995, 12 destinaram-se a lidar com conflitos internos. Simultaneamente, ficou evidente em alguns casos a incapacidade da ONU para prevenir este tipo de crise, o que abriu espaço para o protagonismo da OTAN nos Balcãs. Nos ataques ao governo de Belgrado (1999), esta Organização demonstrou a disposição de exercer seu poderio militar quando julgasse conveniente e necessário.

Ainda como um sinal de novos tempos, mudanças decisivas foram observadas no Oriente Médio, na Ásia e na África Austral. Em 1994 superou-se a crise no Oriente Médio, com o Tratado de Paz, no qual Israel reconheceu o Estado Palestino. Na Ásia, destacou-se o impacto das transformações econômicas na China, cada vez mais convergentes com as leis da economia de mercado. Na África do Sul, o fim do regime do *apartheid* abriu as portas para a democracia, culminando em 1994 com a eleição de Nelson Mandela para presidente.

Com o fim da Guerra Fria, um conjunto de novos temas ganhou relevância na agenda internacional; considerados como problemas globais, estas questões ampliaram a mobilização da opinião pública internacional. Interpretados como motivo de ameaça ou risco para todo o planeta, estes temas levaram à proliferação de organizações não-governamentais (ONGs), dedicadas a informar, denunciar e controlar seus efeitos junto a governos e organismos

multilaterais. Foi assim que os problemas de proteção ambiental, direitos humanos, migrações, tráfico de drogas, terrorismo e comércio ilegal de armas adquiriram particular importância nos foros mundiais.

Iniciou-se um novo ciclo de grandes conferências, para o debate de enfoques e tratamentos comuns da nova agenda. Em 1992 realizou-se no Rio de Janeiro a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; no ano seguinte, em Viena, teve lugar a Segunda Conferência Mundial sobre Direitos Humanos; em 1994 realizou-se a Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento; em 1995, em Pequim, a Quarta Conferência Internacional sobre a Mulher; em 1997 uma nova reunião sobre temas ambientais - enfocando a questão climática – teve lugar em Kyoto. Em todos os casos, a participação de quase duas centenas de países foi acompanhada pela presença maciça de representantes de ONGs de todo o mundo. Surgia a expectativa de que o multilateralismo seria fortalecido, criando condições para o surgimento de uma "governabilidade global". As organizações vinculadas a questões econômicas e de segurança deveriam ampliar sua participação como guardiãs da paz, da estabilidade econômica e da definição dos parâmetros no tratamento de temas globais.

Freqüentemente se considerou que o tratamento destas questões já não competia aos estados nacionais, devendo merecer um controle jurídico e moral de alcance global. Também se ampliou o espaço da diplomacia coercitiva – muitas vezes utilizada no âmbito de negociações comerciais – e a medida que os ventos da globalização abalavam os alicerces dos estados nacionais, o mundo do pós-Guerra Fria foi gerando novas tensões.

No campo econômico, a globalização criou um cenário, antes desconhecido, de vínculos financeiros, comerciais e de investimentos, o que foi acompanhado por um novo padrão de competição econômica em todo o mundo no qual as empresas transnacionais superaram todos os recordes de produção e comercialização motorizada por uma extraordinária mobilidade de fluxos financeiros entre países. No âmbito comercial, a institucionalização de regras comuns levou à assinatura do acordo de criação da Organização Mundial de Comércio (OMC) em 1994, em substituição ao GATT.

Enquanto a globalização financeira aprofundou a ligação entre mercados, aumentaram as condições de risco em momentos de crise. As conseqüências deste tipo de interconexão puderam ser sentidas em ocasiões como a crise mexicana (1994), a crise asiática (1997) e a crise russa (1998). Os países latino-americanos tornaram-se especialmente vulneráveis aos vaivéns das transações internacionais com ativos financeiros, devido à fragilidade fiscal e externa de suas economias.

### 3.2 O NOVO CONTEXTO INTERAMERICANO E A PARTICULARIEDADE SUL-AMERICANA

Na América Latina o início dos anos 90 anunciou um período de democracia, cooperação econômica e paz. Prosperaram negociações bilaterais, que sepultaram antigas disputas fronteiriças, surgiu um conjunto de medidas de confiança mútua e observaram-se novas iniciativas de integração econômica, que responderam simultaneamente a impulsos associativos e a orientações seletivas. A ligação entre a integração regional e a abertura econômica deu origem ao conceito de "regionalismo aberto", que procurou diferenciar os novos esquemas regionais daqueles que, no passado, haviam se frustrado devido à vigência de políticas protecionistas.

A expansão das associações econômicas estimulou uma nova agenda de negociações internacionais para a região. Mencionem-se os entendimentos da União Européia com os diferentes agrupamentos e / ou países e as negociações iniciadas com o governo norte-americano, a partir do Tratado de Livre Comércio (NAFTA), assinado em 1992 entre os Estados Unidos, o México e o Canadá. Na Reunião de Cúpula de Miami (dezembro de 1994) foi iniciado o processo negociador para a formação, em 2005, de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Já na etapa final da Guerra Fria, a simultaneidade da onda de democratização com o incremento de iniciativas de coordenação política havia inaugurado uma nova etapa para a diplomacia presidencial na região. Surgiu um calendário intenso de reuniões de chefes de Estado, convocadas pelo "Grupo dos 8" – que logo se tornou o Grupo do Rio, pelas Conferências Ibero-Americanas, as Cúpulas Hemisféricas e as agendas das agrupações sub-regionais de integração econômica. Neste contexto, as mudanças no contexto mundial influenciaram as opções políticas e econômicas na América do Sul. O desgaste progressivo da polarização ideológica da Guerra Fria fortaleceu a via democrática na região. O surgimento de novos regimes no Cone Sul se inscreveu na chamada "terceira onda" de democratização, que ocorreu em varias partes do planeta. Destaquem-se os governos de Raúl Alfonsín (1983-89) na Argentina, de José Sarney (1985-90) no Brasil, de Júlio Maria Sanguinetti (1985-90) no Uruguai, de Patricio Aylwin (1989-93) no Chile e de Andrés Rodríguez no Paraguai (1989-1993).

O retorno à vida democrática limitou o espaço de atuação das Forças Armadas o que trouxe como uma de suas consequências a progressiva desativação de hipóteses de conflito

entre nações vizinhas. Em todos os casos, o fim de regimes autoritários foi acompanhado de maior disposição para a cooperação política e integração econômica intraregional. Na virada dos anos noventa, eleições livres levaram à ascensão de Carlos Saul Menem (1989-99) na Argentina, de Fernando Collor de Mello (1990-92) no Brasil, de Luis Lacalle (1990-95) no Uruguai, de Eduardo Frei (1994-98) no Chile e de Juan Carlos Wasmosy (1993-98) no Paraguai.

A partir desta época, uma onda de reformas econômicas de sentido liberalizante se ampliou, em busca da estabilidade monetária, da abertura comercial e da desregulamentação da atividade econômica. A sintonia entre os novos contextos políticos e econômicos internos favoreceu o aprofundamento do processo de integração do MERCOSUL.

A literatura que aborda o relacionamento interamericano como parte de um projeto de poder de amplo alcance coincide em dois pontos; o primeiro de que sua preeminência sobre a região apesar de haver passado por variações está inspirada e fundamentada pela Doutrina Monroe, o segundo de que em raros momentos esta deixou de estar marcada por uma postura negligente vis a vis a comunidade latino-americana.<sup>4</sup> A caracterização da América Latina como uma esfera de influência que em diversas ocasiões guardou semelhança com a de uma zona colonial, informal, que precede a Guerra Fria e se preserva após sua finalização, também constitui um argumento recorrente, o que reforça a sua condição de subordinação estratégica, “quintal trazeiro” e área de repetidas intervenções.

Do ponto de vista estrutural, o relacionamento dos EUA com os países da região esteve pautado por marcadas assimetrias e um isolamento relativo de outros contextos externos, reforçada por três fatores: i) o poder coercitivo dos interesses norte-americanos na região, ii) a limitada capacidade de articulação coletiva de políticas defensivas entre os países da área e iii) o papel estabilizador exercido pelos Estados Unidos em situações de conflitos intra e interestatais. O fato de que a presença dominante de Washington pôde manter-se por mais de 60 anos a custos relativos baixos, graças em grande medida à irrelevância estratégica latino-americana, explica o conteúdo negligente, inconsistente e errático da política aplicada na região.

O costume de intervir significou uma relativização “de fato” da soberania dos Estados da região, tratando-se de um direito auto-assegurado, livremente exercido pelas sucessivas

---

<sup>4</sup> Ver: GREEN, David. *The containment of Latin America: A history of the myths and realities of the good neighbor policy*, Chicago, Quadrangle Books, 1971. Ver também: SAULL, Richard. *El lugar del sur global en la conceptualización de la guerra fría: desarrollo capitalista, revolución social y conflicto geopolítico*. In: SPENSER, Daniela (coord.). *Espejos de la guerra fría: México, América Central y el Caribe*, México, CIESAS, 2004.

administrações norte-americanas após a fase de imperialismo colonialista dos primeiros anos do século XX.<sup>5</sup> Impõe-se aqui o atual debate sobre o modelo de império a ser aplicado aos Estados Unidos, qual o seu grau de excepcionalismo e como se diferencia a ideia do uso de um poder imperial que tornava legítimo a intervenção e fazia desta mesma um exercício benevolente de autoridade e responsabilidade. Em qualquer caso, a identificação desta política com o de uma projeção hegemônica tornou-se o viés explicativo mais indicado para o tipo de interação estabelecido entre Washington e os países latino-americanos a partir dos anos 30. Ao longo dos 45 anos do conflito leste-oeste, apesar de marginal, a América Latina foi parte ativa do conjunto de organismos multilaterais que outorgaram uma faceta institucional à liderança dos Estados Unidos assegurando-lha sustentação e legitimidade. A instituição do Sistema Interamericano conferiu um âmbito específico para que o hegemom exercesse- em bases consensuais e pouco conflitivas - sua autoridade, apoiado por um conjunto de estados mais fracos- com o qual compartilhava a identidade americana.

Mas o poder de intervenção dos Estados Unidos na América do Sul reduziu-se notavelmente na etapa final da Guerra Fria, em função do desaparecimento da convergência ideológica construída nos anos dourados do conflito leste-oeste. Não obstante, o império conservou sua capacidade coercitiva exercida através de seu poder de pressão e de agenda, logrando gerar uma ilusão de comunhão de interesses na primeira década do pós-Guerra Fria.

Nos anos 90, os Estados Unidos contribuíram para aprofundar a especificidade sul-americana no contexto latino-americano, estimulando uma diferenciação baseada em preferências econômico-comerciais que posteriormente passaram a se projetar em temas de segurança. Após a formação de uma área de livre comércio com o México e o Canadá em 1994 foi instituído um regime de preferências com os países do Caribe e a América Central (2005) e a formação do Comando Norte (2002). À fragmentação entre o norte e o sul da América Latina, somou-se o impacto causado pela securitização da agenda hemisférica a partir do 11 de setembro. A partir de então é estabelecida uma diferença entre o que se considera uma zona de segurança, que cobre os territórios do México, América Central e Caribe, e a preservação de uma área de influência que abarca a América do Sul, com exceção da Colômbia cuja vinculação estratégica com Washington segue o padrão do primeiro modelo.<sup>6</sup> Os países que integravam a zona de segurança já não dispunham de autonomia uma

---

<sup>5</sup> Esta etapa inaugura-se com a vitória norte-americana na guerra contra a Espanha em 1898 com a ocupação a das Filipinas, Guam, Samoa e Porto Rico.

<sup>6</sup> HIRST, Monica. Seguridad regional en las Américas. In: Friederich-Erbert-Stiftung (FESCOL), *La seguridad regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos*, Bogotá, Wolf Grabendorff editor, 2003.



vez que suas respectivas políticas de defesa obedeciam em sua totalidade às premissas estratégicas norte-americanas. As ameaças que provinham destas áreas passaram a representar um tema de segurança pública nos Estados Unidos, como se deu com respeito ao problema das “maras”, e do narcotráfico.<sup>7</sup>

Com o tempo a evolução das relações México-EUA passou a representar o capítulo de maior reversão de expectativa no contexto interamericano. Um horizonte de integração que parecia constituir a culminação de um entrelaçamento econômico e de um progressivo enquadramento do sistema político mexicano às regras do liberalismo se converteu numa humilhante “getotização” da nação azteca, cujos indicadores sociais tornaram-se cada vez mais distantes das previsões relativas ao impacto do NAFTA do início dos anos 90. No caso dos países sul-americanos, conservou-se uma relativa autonomia que oscilava de acordo com as preferências de política externa de cada país.<sup>8</sup>

Quando se volta um pouco atrás se observa que a deterioração das relações entre os EUA e a América do Sul alcançou seu pior momento na década de 80. Os anos seguintes, entretanto, foram de recomposição com vistas à construção de uma agenda cooperativa nos campos econômico-comercial, de segurança e política internacional. O entusiasmo geral nos primeiros anos do pós-Guerra Fria pelas instituições e os regimes multilaterais criou novas e positivas expectativas para a Organização dos Estados Americanos. Iniciativas com o lançamento do Compromisso de Santiago com a Democracia e a renovação do Sistema Interamericano (1991), foram ilustrativas nesta direção. Os temas de destaque dos novos tempos da agenda hemisférica foram: comércio regional, defesa da democracia, proteção aos direitos humanos e segurança coletiva.<sup>9</sup>

As primeiras expectativas, nos anos 90 foram, portanto de que os tempos de estremecimentos observados durante a segunda Guerra Fria (1979-89) seriam substituídos por um relacionamento de inédito entendimento com a maioria das nações sul-americanas. A ilusão de que uma nova era de diálogo interamericano havia instalado de forma definitiva esteve estreitamente associada ao predomínio de segmentos liberais-institucionalistas no

---

<sup>7</sup> As “maras” são coletividades integradas principalmente por jovens centro americanos que emigraram aos Estados Unidos procurando melhores condições de vida. Nos Estados Unidos, especialmente em Los Angeles, não encontraram a integração que desejavam e foram marginalizados.

<sup>8</sup> Ver: RUSSELL, Roberto y CALLE, Fabián. La “periferia turbulenta” como factor de la expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina. In: HIRST, Monica (comp.). *Crisis de estado e intervención internacional*, Buenos Aires, Edhasa, 2009.

<sup>9</sup> Ver: HIRST, Monica. *Democracia, seguridad e integración. América Latina en un mundo en transición*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 1996.

comando da política externa norte-americana.<sup>10</sup> Do lado sul-americano a combinação dos processos de democratização com o de liberalização econômica contribuíram para alimentar este otimismo, ritualizado nas reuniões de Cúpula presidenciais instituídas pela administração Clinton.

Ao longo dos anos 90, foram diversos os exemplos que revelavam a convergência entre ambas as partes na valorização dos regimes e instituições internacionais. Destacam-se iniciativas como o Protocolo de Kyoto (1997), a criação da Organização Mundial de Comercio (1995), o Protocolo de Ottawa sobre minas anti-pessoais (1992) o Regime Anti-Missilístico (1992) e a criação da Corte Criminal Internacional (1998). Neste mesmo contexto, países como a Argentina e o Brasil cederam às pressões de Washington aderindo ao Tratado de Não Proliferação e coordenaram com Washington ações no âmbito regional como a negociação de Paz entre Equador e Peru e a contenção de forças antidemocráticas no Paraguai. A região parecia disposta, portanto a endossar e ser parte de uma ordem hegemônica consensual institucionalizada.

É neste contexto que se destaca a América do Sul, em especial os seus contrastes com outras regiões em desenvolvimento, no que diz respeito às condicionamentos impostos por passados coloniais. Os estados sul-americanos foram parte da primeira onda de descolonização, integrando a cadeia de processos de formação e consolidação de Estados nacionais que tiveram lugar no século XIX. Além de constituírem um segmento do mundo ocidental, não estiveram sujeitos aos desafios experimentados pela maioria dos Estados africanos e asiáticos, de construir suas nacionalidades durante a Guerra Fria. Esta especificidade levou a que os pontos de vinculação e identificação dos países sul-americanos com o Terceiro Mundo fossem mais fluídos em temas econômicos e/ou sociais do que nos campos da política e da segurança internacional. Ao mesmo tempo, esta região que ocupou um lugar marginal na disputas leste-oeste, manteve sua inserção no sistema mundial atrelada a sua condição de área de influência dos Estados Unidos estabelecido desde a Segunda Guerra Mundial.

A análise da inserção internacional da América do Sul deve contemplar aspectos relativos à sua etapa formativa como a de sua presença atual. Serão sublinhados aqui seis elementos identitários: o *primeiro*, a combinação de vocações para a paz e o conflito que são encontradas nesta região desde o período de formação das nacionalidades sul-americanas; a *segunda* refere-se a sua especificidade no âmbito do grande Sul, a *terceira* considera o peso

---

<sup>10</sup> Ver: CORRALES, Javier and FEINBERG, Richard E. Regimes of Cooperation in the Western Hemisphere: Power, Interests, and Intellectual Traditions, *International Studies Quarterly*, vol. 43, 1999, p. 1-36.

do relacionamento com os Estados Unidos desde as primeiras décadas do século XX e sua evolução mais recente; o *quarto* ponto aborda o tipo de impacto sobre a América do Sul causado pelo processo de globalização e a projeção da ideologia anti-estatista propagada na imediata pós-Guerra Fria; o *quinto* aspecto sublinhando diz respeito a evolução política-institucional da região nos últimos 20 anos marcado por dinâmicas de democratização, finalmente o *sexto* elemento remete ao âmbito das relações intra-regionais em suas dimensões política e de segurança.

A América do Sul corresponderia a uma anomalia quando se busca incluir a região nos estudos de política internacional sobre a guerra; um sistema que foge aos padrões principalmente a partir de sua evolução política no século XX.<sup>11</sup> Havendo desenvolvido uma dinâmica própria de relacionamento intra-regional, a América do Sul manteve durante o século XIX um padrão bastante semelhante aos que se observam no âmbito europeu quanto ao binômio guerra e paz, a formação de alianças e a valorização do equilíbrio de poder como uma fonte de estabilidade regional. Seria no século XX, entretanto que a região se tornaria um sistema atípico, rotulado por Kalevi Holsti como uma “zona de paz negativa”. Se por um lado, se destaca uma cultura de mediação e harmonização de conflitos - através de um uso intensivo da arbitragem – graças a qual pouco se modificou a demarcação de fronteiras desde o último quarto do século XIX; por outro, constitui um caso de paz precária. Marcada por escaladas de militarização que não conduzem a confrontação direta mas a muitos rompimentos de relações diplomáticas, esta área apresenta chances reduzidas de tornar-se uma comunidade pluralística de segurança, apesar de avanços importantes na sub-região do Cone Sul.<sup>12</sup> Seguindo a mesma linha de argumentação, Ariel Kacowicz classificou a zona sul-americana como de “paz estável”, apontando as diversas razões que explicariam a impossibilidade de que seus conflitos territoriais se transformem em guerras internacionais-<sup>13</sup> Estas seriam:

- 1) o efeito da democratização;
- 2) a busca do desenvolvimento econômico;
- 3) integração econômica e interdependência;
- 4) um consenso normativos sobre a solução pacífica de conflitos;

<sup>11</sup> Esta percepção foi especialmente desenvolvida por HOLSTI, Kalevi “Analyzing an anomaly: War, Peace and the State in South America” em *The State, War and the State of War*, Cambridge University Press, 1996.

<sup>12</sup> HOLSTI, Kalevi. “Analysing an anomaly: War, Peace and the State in South America”, op.cit.

<sup>13</sup> KACOWICZ, Arie M.. *Zones of Peace in the Thirld World. South America and West Africa in Comparative Perspectives*, USA: State University of New York Press, 1998.

- 5) o papel pacificador dos Estados Unidos e do Brasil;
- 6) um balanço de poder regional;
- 7) ameaças externas aos países da região;
- 8) isolamento geográfico, irrelevância e impotência econômica e;
- 9) satisfação com o *status quo* territorial”.<sup>14</sup> A combinação destes fatores leva a que o Estado na América do Sul seja percebido como um meio termo entre uma estrutura institucional sólida de exercício da autoridade e outra frágil carente de instrumentos operativos.

Tanto Holsti como Kacowicz desenvolveram suas argumentações suggestionados internacionalmente pelos primeiros anos do pós-Guerra Fria e regionalmente pelas expectativas que a democratização no Cone Sul e o MERCOSUL geraram de cooperação política e de segurança. Um terceiro estudo, que também isola o espaço sul-americano como um sistema de segurança, de Buzan e Weaver, desenvolvido mais recentemente já menciona a diferença entre as sub-regiões andina e do Cone Sul, contrastando o impacto causado pela guerra na Colômbia e aquele produzido pelo MERCOSUL. Ao mesmo tempo, estes autores não consideram fundamentais as transformações entre o período prévio e posterior a Guerra Fria, tratando-se de uma típica comunidade de segurança regional, “... marcada por tensões sociais domésticas e instabilidade política, o derramamento de rivalidades regionais e de processos transnacionais e intervencionismo de grandes potências principalmente dos Estados Unidos”.<sup>15</sup> Se bem todos estes autores refiram-se à longa lista de conflitos e rivalidades passadas e presentes na América do Sul, o peso atribuído a esta agenda não é a mesma.<sup>16</sup>

O segundo ponto diz respeito à identificação da América do Sul como parte de um Sul global. Talvez seja este o âmbito para o qual a especificidade desta região na América Latina seja menos perceptível. Desde uma visão terceiromundista esta diferenciação é irrelevante frente ao fato de que a maioria dos países latino-americanos tenha pertencido às mesmas potências européias, tenha suas populações formadas a partir de etnias semelhantes e/ou idênticas, tenha participado de um único processo de descolonização nas primeiras décadas do século XIX, seja reconhecida como o foco de irradiação do ideário desenvolvimentista

<sup>14</sup> Ibid, pp. 68-69

<sup>15</sup> BUZAN, Barry and WEAVER, Ole. South America: an under-conflictual anomaly? In: *Regions and Powers*, Cambridge University Press, 2002, p. 309.

<sup>16</sup> O estudo de maior destaque relativo agenda de conflitos y antagonismos interestatais na América Latina é de David Mares, na qual o ator questiona a utilização do conceito de paz inter-democrática para a região. Ver, MARES, David. *Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America*, New York: Columbia University Press, 2001.

formulado pela CEPAL, atue como uma unidade (o GRULA) nos principais espaços multilaterais e enfrente de forma imediata os custos da dominação norte-americana. De fato, para o mundo em desenvolvimento a principal diferenciação observada não se dá entre o norte e o sul da América Latina, mas sim entre o Brasil e o resto dos países da região. Este destaque se explicaria por um conjunto de fatores tais como:

- a) aspectos históricos e étnicos - na qual a presença da cultura africana representa um dado significativo;
- b) dimensões físicas e materiais;
- c) a visibilidade internacional de uma diplomacia econômica durante a segunda metade do século XX acompanhada por uma atuação no âmbito internacional em temas globais - como meio ambiente e desarmamento;
- d) os esforços mais recentes de projetar-se como uma potência regional em iniciativas de coordenação com outros semelhantes como a Índia e a África do Sul.

Do lado latino-americano a identidade Sul, apesar dos flagrantes indicadores sociais e econômicos da região, sempre esteve mais vinculada ao terreno da formulação política do que ao universo de fatores constitutivos estruturais. Ser parte do Terceiro Mundo mais do que uma constatação generalizada de realidade, foi uma decisão do peronismo nos anos 50, do neutralismo brasileiro no início da década de 60, do “tereceiromundismo” mexicano e do pragmatismo responsável do Brasil - ambos concebidos nos anos 70. Como já foi mencionado, o fato de que os países desta região tenham construído suas nacionalidades 120-150 anos antes do que as ex-colônias africanas e asiáticas ajudam a explicar este diferencial de identidade. Outros elementos esclarecedores podem ser encontrados quando se observa o poder ainda conservado pelas antigas metrópoles européias sobre estes países; seja pela importância de seus mercados, por sua capacidade de absorção imigratória (como solução demográfica e econômica) somado à influência que exercem sobre a visão de mundo das elites pós-colonizadas. Tanto em termos culturais como econômicos e políticos, a presença norte-americana na área latino e sul-americana só pode ser comparável àquela que se encontra em países que se destacaram por sua importância estratégica para Washington durante a Guerra Fria, com, por exemplo, foi o caso da Coreia do Sul. Convém aqui passar para o ponto seguinte deste argumento.

O terceiro aspecto sublinhado refere-se à preeminência dos Estados Unidos na América do Sul. O sentido assimétrico desta presença, uma vez que esta região ocupou - e ocupa- um lugar marginal na escala de prioridades norte-americanas foi reforçado por três fatores que se entrelaçam: i) o poder coercitivo dos interesses norte-americanos na região, ii) a limitada capacidade de articulação coletiva de políticas defensivas entre os países da área e iii) o papel estabilizador exercido pelos Estados Unidos até recentemente em situações de agravamento de conflitos intra e interestatais. O fato de que a presença dominante de Washington pôde manter-se por mais de 60 anos a custos relativos baixos, graças em grande medida à irrelevância estratégica sul-americana, explica o conteúdo negligente, inconsistente e errático da política norte-americana formulada para esta região.

Após o fim da Guerra Fria os Estados Unidos contribuíram para aprofundar a especificidade sul-americana no contexto latino-americano, estimulando uma diferenciação baseada em preferências econômico-comerciais que recentemente passaram a se projetar em temas de segurança. Após a formação de uma área de livre comércio com o México e o Canadá em 1994 foi instituído um regime de preferências com os países do Caribe e a América Central (2005) e a formação do Comando Norte (2002). À fragmentação entre o norte e o sul da América Latina observada nos anos 90 somou-se o impacto distinto causado pela securitização da agenda hemisférica a partir do 11 de setembro.

### 3.3 A ESPECIFICIDADE BRASILEIRA: POLÍTICA EXTERNA E DEMOCRATIZAÇÃO

No Brasil, os anos 85-95 coincidiram com o pleno retorno à vida democrática e à estabilidade econômica. Após 21 anos de governo autoritário, o país recuperou sua normalidade institucional, escolheu novo ordenamento constitucional, retomou a prática de eleições livres e diretas e estabilizou sua economia. Guardando suas especificidades, este conjunto de mudanças vinculou-se à terceira onda de democratização, observada em diferentes partes do mundo e no Cone Sul em particular. Ao longo desses anos surgiram novos desafios para a diplomacia brasileira, gerados pelos condicionamentos impostos inicialmente pela etapa final da Guerra Fria e pelas restrições advindas da crise da dívida externa. A partir de 1990, a política externa buscou sintonizar-se com o término do conflito leste-oeste.

Em 1985 iniciou-se assim um novo capítulo da história política brasileira a partir da posse de José Sarney, em consequência do falecimento do Presidente-eleito Tancredo Neves. O fim do regime militar não trouxe grandes alterações para a política internacional do país e

diferentemente de outras nações na região latino-americana, o processo de redemocratização brasileiro teve um reduzido impacto na condução da política internacional. Ao mesmo tempo em que as premissas da ação diplomática foram mantidas, o Itamaraty estabeleceu contato com novos atores e interesses; a interação com outros segmentos do Estado brasileiro alargou o campo das negociações políticas internas do MRE. A nomeação dos chanceleres Olavo Setúbal por Tancredo Neves em 1985, e de Roberto de Abreu Sodré pelo presidente Sarney em 1986, como resultado de negociações partidárias, retirou a chefia do Itamaraty do âmbito diplomático.

Tanto a "diplomacia de resultados" de Olavo Setúbal, como a "diplomacia com liberdade" de Abreu Sodré conviveram com um contexto internacional que restringia o campo de atuação do Brasil. O contexto democrático dos primeiros anos da "Nova República" expandiu o interesse de atores não-governamentais por questões de política internacional. No meio parlamentar, apesar de atrair menor atenção que a política interna, a política externa gerou um novo tipo de mobilização. Os temas que despertavam maior interesse eram: a dívida externa, a crise centro-americana, a integração com a Argentina e a política em relação à informática. Sublinha-se ainda a inclusão da política externa nos debates da Assembléia Constituinte. A nova Constituição – aprovada em 1988 - definiu como princípios da política externa brasileira: a independência nacional; a primazia dos direitos humanos; a autodeterminação dos povos; a não intervenção; a igualdade entre os Estados; a defesa da paz; a solução pacífica de conflitos; o repúdio ao terrorismo e ao racismo; e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. Também foi incluído na nova Constituição um parágrafo comprometendo o Brasil com a integração latino-americana.

O retorno à democracia abriu novas portas para o Brasil, auspiciando um diálogo mais fluído com a comunidade internacional. Procurou-se vincular o novo perfil institucional do país a uma linha de ação independente a um novo impulso da diplomacia presidencial. O novo mandatário mostrou particular interesse por temas de política externa. Sua dedicação revelou-se na participação em processos decisórios, na produção própria de textos e discursos relativos à política externa e nos contatos internacionais que manteve ao longo dos cinco anos de mandato<sup>17</sup>.

A diplomacia presidencial de Sarney dedicou grande atenção aos países em desenvolvimento. Além dos inúmeros contatos com chefes de estado latino-americanos - especialmente do Cone Sul – o mandatário brasileiro se empenhou em aprofundar os vínculos com os países da comunidade lusófona. Sublinhem-se suas visitas a Cabo Verde (1986),

---

<sup>17</sup> Ver DANESE, Sérgio. *Diplomacia presidencial*. Rio de Janeiro: TopBooks, 1999.

Angola (1989) e a reunião que promoveu no Maranhão, com os Chefes de Estado de todos os países lusófonos. A reaproximação com a Argentina, conduzida pessoalmente pelos presidentes Sarney e Alfonsín deu início ao processo que conduziria mais tarde à formação do MERCOSUL.

Como já foi mencionado na primeira parte desta tese, as relações do governo Sarney com os Estados Unidos tornaram-se economicamente mais complexas. Novos conflitos comerciais afloraram quando a administração Reagan iniciou, em setembro de 1985, uma ação legal contra a política brasileira em relação à informática. A nova legislação brasileira - aprovada em 1984 - previa o prazo de 8 anos de reserva do mercado para a produção nacional de informática. A decisão dos Estados Unidos integrava um conjunto de litígios comerciais iniciados com diferentes países. No caso do Brasil, questionavam-se os danos causados aos interesses de empresas norte-americanas, reivindicando-se uma legislação menos protecionista.

Em 1988 Washington aumentou a pressão, aplicando restrições comerciais aos produtos brasileiros. Medidas de flexibilidade por parte do Brasil levaram posteriormente à suspensão dessas restrições. A visita do presidente Sarney aos Estados Unidos (1986) ocorreu no contexto do mencionado contencioso, bem como de discrepâncias relacionadas com a legislação de patentes, medidas de proteção ambiental e opções de política macroeconômica.

No que se refere à agenda multilateral, o Brasil manteve, durante os seus primeiros anos de democratização, inalteradas as suas posições no âmbito do GATT. Encabeçando o Grupo dos 10, junto com a Índia, o país foi contrário à inclusão do setor de serviços na Rodada Uruguai, iniciada em 1986. A atuação brasileira se destacou também no âmbito do Grupo de Cairns, que reuniu 14 países que reivindicavam maior liberalização do comércio internacional de produtos agrícolas.

O Brasil iniciou sua transição democrática com um desempenho econômico favorável. Havendo crescido a uma taxa de 8,3% no ano de 1985, o país enfrentou como principal desafio o controle de seus índices inflacionários - que já superavam a média mensal de 45%. Durante o governo Sarney foram realizadas várias tentativas de ajustamento da economia brasileira. O primeiro programa de estabilização foi iniciado em março de 1986 com o Plano Cruzado, o segundo com o Plano Bresser em junho de 1987 e o terceiro em janeiro de 1989, com o Plano Verão. Em nenhum caso conseguiu-se debelar o processo inflacionário. A dificuldade de superar o desequilíbrio fiscal, somada ao peso do endividamento externo, impediu o saneamento das contas governamentais.



A moratória unilateral, decretada no princípio de 1987, gerou graves restrições econômicas externas para o Brasil. A substituição das autoridades econômicas em princípios de 1988 teve como objetivo a normalização das relações do país com a comunidade financeira internacional. Alguns meses depois foi logrado um amplo entendimento para o reescalonamento da dívida externa, que incluía: um acordo com os bancos credores, um acordo com o Clube de Paris e a retomada de negociações com os organismos multilaterais de crédito. Novo estremecimento junto à comunidade financeira internacional foi produzido, contudo, quando o governo brasileiro suspendeu – em meados de 1989 - o pagamento dos juros da dívida externa do país. Esta decisão perdurou até a ascensão de Collor de Mello. A partir de então foram retomadas as negociações com a comunidade financeira internacional, num contexto de novas expectativas econômicas.

O início do governo de Fernando Collor de Mello, em março de 1990, criou novas expectativas internas e externas. A estabilidade e a modernidade seriam acompanhadas de uma agenda internacional positiva, que aproximaria o país do grupo de nações industrializadas e superaria sua identificação com o Terceiro Mundo. O novo governo trouxe consigo mudanças na política externa brasileira em temas como meio-ambiente, direitos humanos e não-proliferação<sup>18</sup>.

Durante o governo Collor de Mello, o uso da diplomacia presidencial manteve-se intenso. Contatos diretos com lideranças dos países industrializados revelaram novas prioridades da política externa brasileira. Foram valorizadas platéias empresariais e de formadores de opinião. No curto período de governo, Collor de Mello fez inúmeras viagens e realizou encontros de fronteira com os presidentes do Uruguai, Venezuela e Paraguai.<sup>19</sup> Entre as medidas em temas de segurança internacional destacaram-se: uma substantiva redução dos programas de tecnologia militar, a adesão do Brasil a regimes internacionais de não-proliferação e a criação da Secretaria de Assuntos Estratégicos. As inovações da política de segurança internacional foram acompanhadas por negociações inéditas com a Argentina, no campo da cooperação nuclear e da integração econômica. Em 1991 assinou-se o Acordo Nuclear Quadripartite e o Tratado de Assunção, que estabeleceu a criação do MERCOSUL<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> A política externa foi conduzida pelos chanceleres José Francisco Rezek (março / 1990- abril / 1992) e Celso Lafer (abr./out. 1992).

<sup>19</sup> Entre os países visitados destacam-se: Argentina, Japão, EUA, Espanha, México, Angola, Zimbábue, Moçambique.

<sup>20</sup> A partir de junho de 1990, Argentina e Brasil criaram um regime de liberalização comercial gradual e automático que deveria ser concluído em 1994. Em março de 1991, o Tratado de Assunção ampliou o sistema ao Paraguai e ao Uruguai, prevendo a criação de um Mercado Comum no Cone Sul (MERCOSUL).

As perspectivas de uma relação mais próxima aos Estados Unidos sofreram um abalo com a Guerra do Golfo (1991) quando se frustraram as expectativas dos Estados Unidos de contar com o pleno apoio do Brasil. O governo brasileiro condenou a ação do Iraque e foi favorável à decisão do Conselho de Segurança da ONU, de aplicar sanções econômicas contra este país, mas manteve uma posição mais reticente com relação a iniciativas de caráter militar contra o governo iraquiano.

A realização, no Brasil, da Conferência das Nações Unidas para o Meio-Ambiente e o Desenvolvimento (Rio-92) inaugurou nova postura do Brasil em temas de meio ambiente. Nesta ocasião foram aprovados, com a presença de 103 chefes de Estado, os documentos: Declaração do Rio, Agenda 21, Convenção Sobre Mudanças Climáticas, Convenção Sobre Diversidade Biológica e Declaração de Princípios Sobre Florestas.

Os novos rumos da ação internacional brasileira no governo Collor de Mello perderam impulso à medida que se aprofundou a crise que levou ao impedimento do presidente, em outubro de 1992. As modificações no campo da segurança internacional e as novas posturas frente a questões globais perderam intensidade. Também diminuiu o impulso das reformas econômicas que visavam à liberalização da economia brasileira.

No governo Itamar Franco, a diplomacia presidencial concentrou-se nos compromissos da agenda regional e no relacionamento com os países vizinhos e foram revistas as prioridades da política externa brasileira que procuraram retomar um posicionamento internacional marcado pela condição de país em desenvolvimento. Reforçou-se a identidade do Brasil como uma nação continental, um país com interesses múltiplos na globalização da economia mundial e um ator destacado no processo hemisférico de regionalização. Foram temas privilegiados da agenda diplomática: a consolidação do MERCOSUL, o projeto de criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), a aproximação com outras potências regionais - China, Índia e Rússia - e a despolitização das relações com os Estados Unidos. A política externa brasileira reagiu de forma prudente à iniciativa do governo norte-americano de lançamento de uma agenda de integração hemisférica. As apreensões a respeito do projeto justificavam-se em razão da disparidade de níveis de desenvolvimento entre as economias do Brasil e dos Estados Unidos. Esta atitude marcou a atuação brasileira na I Cúpula das Américas realizada em Miami (dezembro / 1994), junto aos Chefes de Estado e de Governo de todo o continente americano. Apoiou-se a fixação de um prazo de dez anos (2005) para completar o processo negociador de criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Também foi valorizado o espaço da diplomacia multilateral, com o objetivo de assegurar ao Brasil voz e voto no processo de reforma institucional das Nações Unidas. Propunha-se que a "Agenda para o Desenvolvimento" se somasse à "Agenda para a Paz". Neste período ampliou-se o envolvimento do Brasil nas Operações de Paz promovidas pelas Nações Unidas, na América Central (Onuca e Onusal) e na África (Unavem). O país apresentou-se como candidato a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, preparando-se para defender uma antiga pretensão, a partir do 50º aniversário deste organismo. Com vistas a fortalecer suas posições, o Brasil assumiu em 1993, pela sétima vez desde 1946, um assento não-permanente no Conselho.

No debate internacional sobre temas globais - direitos humanos, meio ambiente, narcotráfico, terrorismo - criticavam-se os conceitos que limitavam a soberania dos Estados e criavam espaço para políticas de cunho intervencionista. A diplomacia brasileira manifestou sua preocupação frente a esta tendência, e ao mesmo tempo reforçou seu endosso a valores universais essenciais. Mencione-se a adesão do Brasil ao Pacto de San José e à Convenção Americana de Direitos Humanos (1992), sua atuação na Conferência Mundial de Direitos Humanos em Viena (jun./1993) e na Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento (1994).

Ao mesmo tempo, deram-se passos significativos no campo da segurança internacional. Após a aprovação pelo Senado do Acordo Quadripartite de Salvaguardas Nucleares entre Brasil, Argentina, ABACC e AIEA, o governo anunciou a disposição de negociar sua adesão ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR) e ratificou o Tratado para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (Tlatelolco), cuja versão original datava de 1967. Também se prosseguiu com o projeto de criação da ZPCAS, que recebeu a adesão da África do Sul em sua terceira reunião, realizada em Brasília (1994). Procurou-se também ampliar a cooperação civil-militar para lidar com os problemas ambientais e de segurança da região amazônica o que levou a criação de um Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) com o objetivo de ampliar o controle sobre o tráfico de drogas, o contrabando, o desmatamento e as ameaças a populações indígenas.

Em março de 1994, quando a taxa de inflação mensal no Brasil alcançava 40%, foi lançado o Plano Real, a sexta tentativa de estabilização econômica, cujo sucesso permitiu ao país a gradual recuperação de sua credibilidade externa. Assim, ao fim do mandato de Itamar Franco, cresceram as expectativas de que o Brasil iniciava um processo de mudanças internas, com imediato impacto na sua inserção internacional.

O protagonismo assumido pelo Congresso Nacional, desde a crise que conduziu ao processo de *impeachment* de Collor de Mello, repercutiu sobre todas as esferas da vida pública brasileira. O fortalecimento das instituições democráticas levou a uma natural ampliação da representação dos interesses dos diferentes segmentos da sociedade. A simultaneidade entre este processo e o da globalização tornou menos visível a fronteira entre aspectos domésticos e internacionais, no tratamento de vários temas da agenda nacional. No campo da política externa abriu-se o caminho para a presença de novos atores e pressões, fora do âmbito governamental. A negociação com a classe parlamentar, com as organizações não-governamentais e com os setores empresariais tornou-se parte do cotidiano da atividade diplomática.

A partir de 1995 a política internacional do governo Cardoso sustentava-se em quatro pilares: o da continuidade das premissas essenciais da política externa; o impacto da estabilidade econômica; a projeção da democracia; e as novas oportunidades geradas pela diplomacia presidencial. Do ponto de vista conceitual, resumia-se a política externa como a busca da "autonomia pela integração". A utilização da diplomacia presidencial como um conduto de política externa deu origem a uma agenda de contatos e visitas sem precedentes na história brasileira. Como exemplo: ao longo dos primeiros dois anos de mandato, o presidente Cardoso realizou 47 viagens, recebeu 26 Chefes de Estado e 8 Chefes de Governo. Além dos compromissos oficiais, foi ampliada a agenda de contatos com setores não governamentais e estimulada a realização de encontros com membros destacados da comunidade intelectual, em diferentes partes do mundo<sup>21</sup>. Neste período foram incrementadas as reações com os países industrializados e foi atribuído-se importância fundamental para consolidar o MERCOSUL, aprofundar os vínculos com a América do Sul e gerar um diálogo político positivo com os Estados Unidos.

No campo da segurança internacional aprofundaram-se os compromissos com os regimes de não-proliferação. O Brasil descartou qualquer intenção de produzir, adquirir ou transferir mísseis militares de longo alcance, aderindo ao MTCR ao mesmo tempo em que expandiu a participação brasileira nas Operações de Paz da ONU.<sup>22</sup> No ano seguinte, o Brasil teve aprovada na ONU sua proposta de desnuclearização para fins militares do Hemisfério Sul e assinou o Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT) e em 1997 o país aderiu à Convenção de Eliminação de Minas Terrestres Antipessoais e, no ano seguinte, ao

---

<sup>21</sup> Danese, Op. Cit. p. 27

<sup>22</sup> Em fins de 1995 enviou-se um contingente de 1.300 soldados a Angola, para serem integrados na UNAVEM III.

Tratado de Não- Proliferação (TNP). Os novos compromissos no campo da não-proliferação foram acompanhados de modificações institucionais, com impacto sobre o relacionamento civil-militar. O governo de Cardoso reativou o projeto de criação de um Ministério da Defesa no seu segundo mandato e buscou fortalecer o multilateralismo no tratamento das novas questões da agenda global. Com respeito ao tema da proteção ambiental, o governo brasileiro apresentou na Assembleia Geral da ONU, em meados de junho de 1997, junto com a África do Sul, Alemanha e Cingapura, uma Iniciativa Conjunta Sobre Meio Ambiente, que tratava da implementação do conteúdo da Agenda 21, definida na Rio-92. Na Conferência de Kyoto Sobre Mudanças Climáticas, o Brasil defendeu, junto com outros estados, a diminuição nos níveis de emissão na atmosfera de gases poluentes provenientes dos países industrializados. O país também se tornou um defensor permanente do respeito aos direitos humanos e à democracia, nos diversos foros internacionais, apoiando em Roma a criação de um Tribunal Penal Internacional.

No plano econômico, a queda vertiginosa da inflação e a valorização da moeda (o Real) somados à abertura comercial e às promessas de progressiva desregulamentação da economia, alteraram o perfil dos vínculos comerciais, das operações financeiras e dos investimentos no país. O comércio exterior brasileiro manteve uma pauta diversificada de mercados. Foram aprofundados os vínculos com os seus parceiros sul-americanos, particularmente do MERCOSUL. Durante toda a década de 80, estes haviam absorvido em média 11% das vendas externas brasileiras. Em 1999, entretanto, a América do Sul absorvia cerca de 20% das exportações brasileiras. Outros 28% eram destinados à União Européia, 25% para o NAFTA e 12% para os mercados asiáticos.

A estabilidade econômica, somada à liberalização comercial, estimulou também um incremento notável das importações, que se beneficiaram da ampliação do mercado interno brasileiro e da valorização da moeda local. Vale mencionar que no início dos anos 90 a média das tarifas alfandegárias brasileiras havia se reduzido de 35% para 14%. No plano internacional, tornou-se necessário lidar com as novas regras e definições estabelecidas pela Organização Mundial do Comércio (OMC). A articulação entre acordos preferenciais de comércio, políticas internas e o impacto de práticas desleais de terceiros, gerou uma intensa agenda de negociações para o país.

Ao longo da segunda metade dos anos noventa, a vulnerabilidade do país aos vaivéns da economia internacional conduziu – dentro e fora do governo – à análise dos custos e dos benefícios da globalização. Ao mesmo tempo, os níveis elevados de exposição da economia brasileira abriam novos flancos de vulnerabilidade, o que se tornou evidente nos momentos de

turbulência externa produzidos pela globalização financeira. Para países como o Brasil, estes cenários – agravados pelos fortes movimentos especulativos – ocasionam volumosas perdas de reservas, que geram automático desequilíbrio sobre as contas internas. As mudanças introduzidas na política cambial brasileira no início de 1999, após o impacto causado pela crise russa, foram o sinal mais claro sobre as conseqüências desta dinâmica.

No governo Cardoso, as relações com a América Latina foram mantidas como máxima prioridade. A idealização de uma relação estratégica com a Argentina tornou-se o eixo principal desta política ao mesmo tempo em que se procurou consolidar o MERCOSUL e intensificaram-se as relações com o Chile, a Bolívia e o Pacto Andino. Além da preocupação com a continuidade democrática no Paraguai, o governo brasileiro se empenhou para que fosse encontrada uma solução de paz no conflito reativado entre o Equador e o Peru. O Brasil assumiu o papel de coordenador dos países - garante da Declaração de Paz o que permitiu que fosse assinado em Brasília o Acordo de Paz entre ambos os países que criou uma zona desmilitarizada e dois parques ecológicos na área disputada.

A seguir será analisado com maior detalhe o conjunto de transformações econômicas e políticas observados nas relações do Brasil com os Estados Unidos neste período.

### 3.4 OS NOVOS DESAFIOS NAS RELAÇÕES ECONÔMICAS BRASIL-ESTADOS UNIDOS

Desde meados dos anos 70, as relações econômicas Brasil-Estados Unidos desenvolveram-se num contexto de tensões. A lista incluía a crise da dívida externa, os crescentes desentendimentos comerciais, além de pressões norte-americanas e das instituições multilaterais de crédito para que o Brasil realizasse uma política de ajuste. Em virtude da maior interdependência assimétrica com o sistema econômico internacional e de sua vulnerabilidade econômica externa, o Brasil perdeu poder de barganha diante dos Estados Unidos. Também perdeu capacidade de manobra econômica interna, numa conjuntura de desequilíbrios macroeconômicos recorrentes. Com a consolidação da democracia no Brasil, segmentos do empresariado, partidos políticos e sindicatos viram crescer muito sua influência tanto na máquina estatal quanto no âmbito parlamentar. O Ministério das Relações Exteriores permaneceu como a agência do Estado encarregada das negociações comerciais, lidando, simultaneamente, com uma variedade de pressões internas e a montagem de uma nova agenda de negociações externas. Esta dupla função aumentou a complexidade interburocrática da

política externa, forçando várias agências governamentais a compartilharem responsabilidades.<sup>23</sup>

Desde o governo Collor de Mello, as expectativas de que a política econômica brasileira se ajustaria às receitas liberais do *mainstream* se tornaram proeminentes nos círculos empresariais e governamentais norte-americanos. Tais previsões foram estimuladas pela renovação do cenário latino-americano, dominado por promissoras experiências de liberalização e estabilização econômica. Porém, as incertezas políticas no Brasil a partir do *impeachment* de Collor, em setembro de 1992, protelaram esse cenário. Desde então, o Brasil graduou sua adesão ao receituário neoliberal, implementando políticas de abertura econômica que não sacrificassem integralmente estratégias de desenvolvimento industrial.

As novas complexidades das relações com os EUA envolviam uma gama de interesses e pressões mais diversificada e se desenvolviam em diferentes esferas. Os vínculos mantidos nos campos dos investimentos e das transações financeiras e comerciais passaram a estar permanentemente sujeitos às pressões liberalizantes dos Estados Unidos. Observou-se um processo acumulativo de desavenças, dominado por percepções críticas de ambos os lados. Do lado brasileiro, tornou-se difícil compatibilizar esses desencontros com a crescente vulnerabilidade econômica externa do país. Durante mais de uma década, os impedimentos enfrentados para a retomada do crescimento, o alto grau de exposição às crises monetárias internacionais e a persistente marginalização no sistema de comércio mundial geraram constrangimentos que enfraqueceram a posição brasileira junto à comunidade empresarial e aos organismos de crédito internacional.

De modo geral, as relações econômicas Brasil-Estados Unidos compreendiam quatro dimensões principais. A primeira refere-se à presença dos Estados Unidos na atividade econômica do país por meio de investimentos diretos. Os resultados da política de ajuste brasileiros determinavam as percepções e expectativas do governo dos Estados Unidos, do seu empresariado e das instituições financeiras baseadas em Washington. A gradual adesão do Brasil às políticas econômicas liberais converteu-se, ao longo dos anos 1990, numa fonte constante de crítica e questionamento nos Estados Unidos. Frequentemente os funcionários do governo norte-americano manifestaram seu descontentamento em relação ao Brasil. Eles reivindicavam maior transparência no processo de privatização, uma mais profunda

---

<sup>23</sup> Os principais interlocutores do MRE para temas de comércio exterior são os ministérios do Desenvolvimento e da Agricultura. Os temas monetários e financeiros externos permaneceram como responsabilidades do Ministério da Fazenda. Do lado norte-americano, as relações econômicas com os países da América Latina são conduzidas por três agências do governo: o Departamento de Tesouro, para assuntos financeiros e monetários; o Departamento de Comércio e a Representação Comercial (USTR), para questões comerciais regionais e bilaterais.

liberalização do mercado e, especialmente, a implementação de uma reforma fiscal efetiva. Neste último caso, o Brasil foi repetidamente criticado por seu pesado sistema tributário, responsável pela absorção de cerca de 30% de seu Produto Interno Bruto (PIB).<sup>24</sup>

Nesse mesmo contexto, agravou-se a vulnerabilidade do Brasil às turbulências financeiras globais e aos ataques monetários especulativos, tornando mais precárias suas margens de autonomia na condução de seus interesses econômicos externos. O contínuo monitoramento e endosso do FMI e do Banco Mundial converteram-se em peças indispensáveis da estabilidade brasileira, que atravessou seu momento mais delicado no início de 1999, quando o país enfrentou uma dramática crise monetária.

A segunda dimensão — mais tradicional e permanente — dizia respeito ao âmbito das transações comerciais, faceta presente no vínculo bilateral ao longo de todo o século XX. Frustrando as expectativas, as medidas brasileiras de liberalização comercial aprofundadas nos anos 1990 não contribuíram para a superação das discrepâncias entre os dois países nesse terreno. Inaugurou-se uma nova fase de acusações mútuas, na qual o Brasil passou a se ressentir ainda mais da falta de reciprocidade norte-americana, e o governo dos Estados Unidos insistiu na insuficiência das políticas de abertura do mercado brasileiro. Como resultado, as discordâncias no comércio bilateral passaram a contaminar a arena das negociações comerciais regionais e multilaterais.

A terceira dimensão compreendia o comércio internacional e ao novo espaço ocupado pelo multilateralismo, a partir da criação, em 1992, da Organização Mundial do Comércio (OMC). Além do destaque das negociações sobre as regras do jogo do comércio internacional, as disputas comerciais entre Brasil e Estados Unidos ganharam nova visibilidade nos fóruns multilaterais. Também se viabilizaram coalizões com países igualmente prejudicados pelas restrições impostas por ambos os lados. Este quadro, em muitas ocasiões, "desbilateralizou" as pendências que passaram a ser resolvidas na OMC — atendendo ao conjunto de normas e procedimentos aos quais os dois países aceitaram estar subordinados.

A quarta dimensão, que extrapola o campo dos laços bilaterais, envolveu a agenda regional nos anos 1995-2005. Este foi um tortuoso e frustrado processo negociador que previa a criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Desde o lançamento do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) e do Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL), quando os Estados Unidos e o Brasil assumiram posições de liderança

---

<sup>24</sup> Na época, as declarações do ex-embaixador dos Estados Unidos no Brasil, Anthony Harrington (1999-2001), ilustravam tais queixas. Numa conferência na Câmara de Comércio Americana, enquanto mencionava uma lista de expectativas em relação ao Brasil, suas palavras foram claras: Imprevisibilidade deixa nossos investidores nervosos. *O Globo*, 4 nov. 1999.



nos principais arranjos sub-regionais de comércio das Américas, não se tem conseguido avançar num processo unificado de regionalização do comércio interamericano. Afinal as diferenças quanto ao MERCOSUL — e especialmente entre Brasil - Estados Unidos — fragmentaram as negociações, resultando em acordos bilaterais ou sub-regionais com os Estados Unidos.

As quatro dimensões mencionadas serão brevemente analisadas a seguir.

### **3.4.1 Economia brasileira e investimentos diretos norte-americanos**

Depois de quase 10 anos de tentativas frustradas, o programa de estabilização brasileiro, posto em marcha em 1994, mostrou resultados positivos e duradouros. Em julho daquele ano, a introdução do Plano Real levou ao notório declínio da inflação, que se reduziu de uma taxa mensal superior a 40% para uma média de menos de 2%. Uma vez controlada a inflação, a confiança doméstica e internacional foi pouco a pouco restabelecida. Ao mesmo tempo, a aplicação de rígidas políticas monetárias — responsáveis por taxas de juros extremamente elevadas — obrigava o país a se sujeitar a índices moderados e, por vezes, recessivos de crescimento econômico. Esse dilema acompanhou a gestão da economia brasileira ao longo de vários anos, tornando particularmente insatisfatórios os resultados obtidos durante o segundo governo FHC e o primeiro mandato de Lula.

Comprometido com a manutenção de uma moeda valorizada e com altas taxas de juros, o Brasil tornou-se um pólo de atração para o capital estrangeiro. A liberalização comercial, já implementada no início dos anos 1990, somada à moeda sobrevalorizada, estimularam uma rápida expansão das importações no país. Destacaram-se ainda os processos de privatização de empresas estatais, que avançaram passo a passo, abrindo áreas econômicas essenciais da economia ao investimento externo. O aumento e a diversificação do capital externo também foram estimulados pelas medidas implementadas pelo governo FHC, facilitando investimentos estrangeiros no setor financeiro, nas telecomunicações e nos transportes. A nova política econômica do Brasil criou, assim, um ambiente extremamente propício para o capital privado transnacional. À proporção que o Plano Real mudava a imagem do país, círculos empresariais e governamentais norte-americanos passaram a aplaudir a abertura da economia brasileira.

Entre 1991 e 1998, os Estados Unidos mais que triplicaram sua presença no Brasil. Como o principal investidor estrangeiro no Brasil, o volume de investimentos diretos dos Estados Unidos superou US\$ 36 bilhões em 2000, concentrando-se principalmente nos setores

financeiro e de manufaturados (químicos, transporte e alimentação).<sup>25</sup> As privatizações e as vendas de concessões resultaram na maior participação das empresas norte-americanas, sobretudo nos setores de telecomunicações e de transportes. O Brasil assumiu uma posição relevante no *ranking* de investimentos estrangeiros diretos dos Estados Unidos: dentre os países em desenvolvimento, tornou-se o principal destino das verbas, captando mais de 50% dos investimentos norte-americanos na América do Sul.

No contexto brasileiro o programa de privatizações e o novo tipo de presença do capital norte-americano — e de outros membros da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE) — representavam a superação de barreiras políticas significativas; já o governo e o meio empresarial norte-americano consideravam este um processo incompleto, repleto de imperfeições. As principais queixas eram motivadas pela exclusão do programa de áreas consideradas cruciais, como o petróleo e a energia elétrica.

Logo surgiram reclamações e críticas por parte dos Estados Unidos referentes aos procedimentos fiscais e alfandegários, ao cumprimento da legislação relativa à propriedade intelectual e à maior transparência nos métodos de regulação econômica. Vale mencionar que a expansão dos investimentos diretos norte-americanos no Brasil também coincidiu com um importante aumento da presença de capitais provenientes de outros países. A Espanha aparecia em primeiro lugar, seguida de Portugal, França e Países Baixos.

Também nesse período expandiram-se os investimentos brasileiros nos Estados Unidos, registrando-se a presença de um grupo de grandes empresas brasileiras no mercado norte-americano, como a Amil, Sucocítrico Cutrale, Vale do Rio Doce, Embraco, Romi e Ioschpe, Embraer, Gerdau, IBOPE, Odebrecht e Petrobrás.<sup>26</sup> Após a fase de expansão dos anos 1990, os investimentos diretos norte-americanos no Brasil iniciaram um movimento descendente, em consequência de três fatores não relacionados: desaceleração do crescimento econômico dos Estados Unidos, o fim dos processos de privatização relevantes no Brasil e a maior exposição econômica externa brasileira após a crise monetária de 1999. A partir dos efeitos da moratória russa de agosto de 1998, o Brasil foi alvo de um ataque especulativo que retraiu suas reservas em torno de US\$ 30 bilhões. A obtenção de apoio externo — particularmente do governo dos Estados Unidos — tornou-se crucial para o país enfrentar o impacto causado pelas turbulências externas e a consequente desvalorização do real.<sup>27</sup> A

---

<sup>25</sup> Em 1999, as mais importantes multinacionais norte-americanas no Brasil eram General Motors, Motorola, Lucent, Ford, Du Pont, Compaq, Monsanto e Caterpillar.

<sup>26</sup> *Jornal do Brasil*, 15 abr. 2001.

<sup>27</sup> O pacote de assistência financeira para o Brasil envolvia o FMI (US\$18 bilhões), o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (US\$ 4,5 milhões cada um) e crédito bilateral (US\$ 5 bilhões eram

assinatura de um acordo de ajuda de US\$ 41,5 bilhões, arquitetado pelo FMI, foi seguida pela adoção de um novo regime de câmbio, o qual, por sua vez, desvalorizou de forma dramática a moeda nacional.<sup>28</sup> As taxas de crescimento da economia brasileira caíram, e o impacto inflacionário das medidas adotadas foi evitado mediante elevadas taxas de juros. Sob essas circunstâncias, a dívida pública brasileira aumentou notavelmente no fim da década de 1990; um quadro relativamente confortável, no qual a dívida pública representava menos que 30% do PIB, foi substituído por um cenário alarmante, em que esta ultrapassou 60%.

No final do governo FHC, a repetição das ondas especulativas financeiras reduziu o crescimento econômico e manteve as dívidas interna e externa em níveis particularmente altos. Embora os investimentos estrangeiros não alcançassem o volume dos anos anteriores, sua retração foi menor do que se esperava. Frente ao contexto de incertezas geradas pelas eleições presidenciais de outubro de 2002, ocorreram novos ataques especulativos à moeda, primeiramente estimulados pela crise político-econômica na Argentina e, depois, pela politização interna e externa suscitada pelos horizontes eleitorais no Brasil. No entanto, os mercados e os investidores, foram gradualmente se acalmando, a partir da aprovação de um empréstimo de US\$ 30 bilhões concedido pelo FMI, após negociações conduzidas pelo governo FHC e endossadas pelos candidatos à Presidência da República. Logo após, as preocupações externas iniciais motivadas pela vitória do líder do Partido dos Trabalhadores (PT), Luiz Inácio 'Lula' da Silva, foram afastadas assim que o presidente eleito se comprometeu a honrar integralmente os compromissos financeiros assumidos pelo governo anterior.

Durante o governo Lula, embora os volumes do IED dos Estados Unidos no Brasil tenham mantido flutuações relativamente estáveis, reduziu-se a importância do país como destino dos investimentos externos dos Estados Unidos. De 10º lugar em 1990, o país passou a 18º em 2005, posição que manteve nos dois anos seguintes. No Brasil, os Estados Unidos quase sempre despontam no primeiro lugar entre as fontes do IED, e são responsáveis por 21% do IED que ingressou no país em 2005. É interessante notar que nesse mesmo ano os três países do bloco NAFTA apareceram entre os cinco primeiros investidores externos (Estados Unidos, primeiro; México, terceiro; e Canadá, quinto).

---

providos pelos Estados Unidos e US\$ 9,5 bilhões pelos governos europeus). Ver CARDOSO, Eliana. Brazil's Currency Crisis: The Shift from an Exchange Rate Anchor to a Flexible Regime. In: WISE, Carol and ROETT, Riordan (eds.). *Exchange Rate Politics in Latin America*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2002. p. 85

<sup>28</sup> Entre janeiro e março de 1999, o valor do real em relação ao dólar chegou a 2,2, com uma relativa recuperação em maio, quando a relação passou a ser de 1,68.

Setorialmente, quando se observa a evolução do IED dos Estados Unidos no Brasil desde 1990, percebe-se que o aumento mais relevante se deu nas áreas bancária e financeira e em seguida em petróleo e mineração. Contudo, América do Sul, em geral, e Brasil, em particular, pesam pouco no campo da produção industrial — de fato o setor mais relevante dos investimentos externos norte-americanos. Neste caso, a importância do Brasil caiu de 6,75 % em 1990 para 3,10 % em 2005. Quando se observam estes investimentos no caso brasileiro, chama atenção a queda registrada nos últimos anos nos ramos de equipamento de transporte e maquinaria. Como último ponto sobre investimentos, vale mencionar o aumento do fluxo de negócios brasileiros nos Estados Unidos: em 2007 o IED de origem brasileira na economia norte-americana já correspondia a mais de US\$ 6 bilhões.<sup>29</sup>

### 3.4.2 Comércio Brasil - Estados Unidos: uma agenda renovada

As relações comerciais Brasil-Estados Unidos enfrentaram novos desafios a partir dos anos 90, quando ocorreram mudanças importantes nas transações bilaterais. Observou-se um crescimento significativo do intercâmbio bilateral que aumentou de US\$ 12 bilhões em 1990 para US\$ 19 bilhões em 1995 e US\$ 26 bilhões em 2000<sup>30</sup>. Na segunda metade da década de 1990, a situação inverteu-se depois de anos de *superávit* comercial do lado brasileiro. A partir de 2002, a tendência deficitária do lado norte-americano foi retomada e mesmo aprofundada. Em 2005 com um intercâmbio bilateral expandido em quase 100% em relação à década anterior, os *superávits* brasileiros voltaram a ser constantes e o saldo favorável ao Brasil se aproximou a US\$ 10 bilhões.

Enquanto as exportações norte-americanas para o Brasil aumentaram notavelmente em número e em importância relativa, a pauta de vendas brasileiras para os Estados Unidos sofria modificações menores. Deve-se ressaltar que o forte aumento das compras externas do país nesta época correspondeu a um traço geral de sua balança comercial, que espelha os impactos da política cambial adotada a partir de 1995 e da desaceleração da economia, observada nos últimos anos da década.<sup>31</sup> Após o lançamento do Plano Real, os Estados Unidos passaram a ser responsáveis por aproximadamente 50% do *déficit* comercial total do Brasil. A partir de 1999, as expectativas de que o comércio Brasil-Estados Unidos se equilibrasse aumentaram devido a dois novos fatores: o impacto da desvalorização da moeda brasileira no início

---

<sup>29</sup> Bureau of Economic Analysis/Survey of Current Business, set. 2007. p.73 (Investment Position by Country of Ultimate Beneficial Owner).

<sup>30</sup> Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil, Intercâmbio comercial brasileiro - países e blocos econômicos, “Intercâmbio Comercial Brasil-Estados Unidos” (acesso: 3/09/2008).

<sup>31</sup> As taxas de crescimento do PIB foram 2,8% em 1996, 3,2% em 1997 e 0,5% em 1998.

daquele ano e a importância crescente do comércio intrafirmas nas transações bilaterais. Num primeiro momento os descompassos comerciais, embora menos dramáticos, não cessaram. Em 1999, o *superávit* norte-americano com o Brasil ainda correspondia a 60% do excedente dos Estados Unidos nas Américas, e o Brasil representava o quarto excedente em relação a todos os seus parceiros comerciais.

À medida que o saldo comercial positivo dos Estados Unidos com o Brasil se tornava constante, aumentava também a importância do mercado brasileiro para as exportações norte-americanas<sup>32</sup>. Em 1997/1998, o Brasil aparecia como o 11º mercado para as exportações daquele país, posição mantida com pouca variação desde então. Dez anos depois, em 2007, o 13º lugar ocupado pelo país mostrava uma melhor posição do que a de Hong Kong e Austrália na lista dos 15 principais mercados para as exportações norte-americanas.<sup>33</sup> Como já foi aludido, embora as exportações brasileiras para o mercado norte-americano não tenham declinado durante os anos 1990, as exportações dos Estados Unidos dirigidas ao Brasil aumentaram mais rapidamente depois de 1994. O maior salto das vendas brasileiras para o mercado norte-americano se observou a partir de 2003.

Na década de 1990, o comércio Brasil - Estados Unidos refletia um novo cenário de *déficits* comerciais brasileiros, gerados principalmente pelo fortalecimento do real. Assim, a expansão das exportações norte-americanas para o Brasil foi mais uma consequência da liberalização comercial do que um resultado do crescimento econômico. As exportações dos Estados Unidos para o Brasil concentraram-se em segmentos de bens de capital e produtos industriais *hi-tech*, a maioria dos quais integrava o comércio intrafirmas, resultante da presença ampliada de multinacionais norte-americanas no Brasil.

Após a desvalorização do real, em 1999, esperava-se um melhor desempenho da balança comercial brasileira, em consequência de uma rápida retomada das exportações para seus principais parceiros comerciais. De fato, o país reduziu significativamente seu *déficit* comercial com os Estados Unidos. Em 2000, as transações bilaterais alcançaram um equilíbrio sem precedentes desde o início dos anos 1990, haja vista a expansão das exportações brasileiras para os Estados Unidos. Além disso, de uma participação de 18% nas exportações totais do Brasil no período 1995/1998, as vendas para os Estados Unidos cresceram para uma média de 23% em 1999-2001. As autoridades brasileiras foram enfáticas

---

<sup>32</sup> Ver U.S. Census Bureau, Foreign Trade Statistics, U.S. Trade in Goods and Services - Balance of Payments (BOP) Basis. U.S. Census Bureau, Foreign Trade Statistics, and Trade in Goods by Country.

<sup>33</sup> Na direção contrária, o Brasil representa o 16ª supridor das importações americanas. O fato de que o Brasil é tanto destino como origem de comércio com os Estados Unidos esteja mais bem posicionado do que a Rússia e a Índia passam a ser uma referência presente no discurso da diplomacia brasileira. Ver: Funcex, *Barreiras a Produtos e Restrições a Serviços Brasileiros no mercado dos Estados Unidos*, Rio de Janeiro, abr. 2006.

ao afirmar que esse crescimento provinha da maior competitividade dos produtos brasileiros, e não da redução das barreiras comerciais norte-americanas, que constituíam uma fonte permanente de atrito entre os dois países. Embora os Estados Unidos disponham de um dos regimes tarifários mais baixos do sistema de comércio mundial — uma média de 4,5% —, a aplicação de medidas discriminatórias termina por corresponder ao emprego de uma tarifa média de 45,6% sobre os 15 produtos brasileiros mais vendidos para aquele país, os quais, por sua vez, representam 36,4% do total das exportações do Brasil com destino ao mercado norte-americano.<sup>34</sup> Em contrapartida, a tarifa média imposta aos 15 produtos norte-americanos mais relevantes nas exportações para o Brasil não supera 14,3%.

As exportações brasileiras de produtos agrícolas para os Estados Unidos representam apenas 0,2% do total de importações agrícolas desse país, o que, no contexto latino-americano, contrasta com os 40,5% observados no caso do México e com os 9,6% verificados no do Chile.<sup>35</sup> Na última década, estes produtos sofreram as conseqüências de desvio de comércio, ocasionado tanto pelo NAFTA como, mais recentemente, pelo Acordo de Livre Comércio Centro-Americano (CAFTA), vigente desde 2007. A ausência de negociações preferenciais implica que uma ampla lista de produtos seja sistematicamente afetada por barreiras protecionistas. Apesar de sua presença menor, as importações agrícolas provenientes do Brasil enfrentam dificuldades para acessar o mercado norte-americano. Vale destacar o impacto causado pelo sistema de cotas adotado pelos Estados Unidos, que afetou produtos primários brasileiros, como o açúcar — excluído do Sistema Geral de Preferências (SGP) desde 1989 — como também o tabaco. O frango brasileiro é um produto banido do mercado americano e mercadorias como o milho, algodão, trigo e arroz são prejudicados pelos subsídios concedidos para a produção doméstica. No caso do etanol e da soja, os privilégios garantidos a Israel, México, Canadá, América Central e Caribe restringem a entrada da produção brasileira.<sup>36</sup>

Nem todas as situações, contudo, converteram-se em perdas para as empresas brasileiras. Em alguns casos, elas foram capazes de se adaptar às restrições comerciais norte-americanas. Este foi o caso dos fabricantes do suco de laranja concentrado, afetado pelo aumento das exportações mexicanas e pela produção local na Flórida. Inicialmente, as exportações de suco de laranja brasileiro para os Estados Unidos foram encorajadas pelos

---

<sup>34</sup> “U.S. Barriers on Brazilian Goods and Services”, Report Prepared by the Brazilian Embassy in Washington D.C. November, 2000. Disponível em: <<http://www.brazilemb.org>>. Acesso em: 15 maio 2010.

<sup>35</sup> Estes percentuais correspondem ao ano de 2000. Disponível em:

<<http://www.embaixadaamericana.org.br/comercio.htm>>. Acesso em: 10 maio 2010.

<sup>36</sup> Funcex, 2006.

agricultores e pelos processadores norte-americanos, em razão dos prejuízos causados pelas freqüentes geadas que devastaram as plantações de cítricos na Flórida. Depois de uma penetração importante no mercado daquele país no início dos anos 80 — quando o suco de laranja brasileiro controlou 45% do mercado norte-americano —, os plantadores da Flórida conseguiram das autoridades comerciais dos Estados Unidos a imposição de medidas *antidumping*, que reduziram, em 1988, essa porcentagem para 12%, permitindo, assim, que os agricultores locais controlassem 64% do mercado doméstico. As tarifas sobre o suco brasileiro naquela época subiram a 63%.

Com o tempo, e apesar da extraordinária legislação *antidumping* vigente, as exportações brasileiras puderam manter tendência de expansão.<sup>37</sup> Entre as estratégias utilizadas para enfrentar as barreiras norte-americanas, um grupo de empresas brasileiras optou pela compra de usinas de processamento na Flórida, o que lhes permitiu influenciar os preços por granel de suco adquirido na Flórida ou no Brasil. Na metade dos anos 1990, as companhias brasileiras já controlavam 30% da produção de suco de laranja concentrado na Flórida — percentual estimado em 50% em 2007.<sup>38</sup>

Os produtos manufaturados brasileiros — que representam atualmente quase 70% do total das vendas para os Estados Unidos — enfrentam dificuldades permanentes para seu ingresso no mercado norte-americano, de acordo com cada setor. Entre as exportações para os Estados Unidos, as vendas de aeronaves tornaram-se um grande sucesso, no entanto, os calçados e os têxteis brasileiros foram aos poucos substituídos pela produção chinesa. Por sua vez, o aço tem sido continuamente atingido pelos regulamentos *antidumping* e pela implementação de medidas compensatórias.

Desde os anos 1990, o ramo siderúrgico tornou-se o capítulo mais tenso do comércio bilateral. Apesar de os produtores de aço brasileiros contarem com negociações preferenciais similares àquelas concedidas à Rússia, a partir de 2000, a imposição de novas barreiras comerciais contrárias a seus interesses deu início a um novo *round* de protestos por parte das autoridades brasileiras.<sup>39</sup> Medidas punitivas contra o aço barato foram concebidas principalmente para conter as importações provenientes do Japão; mas, ainda assim, o governo dos Estados Unidos recusou-se a aplicar tratamento preferencial aos derivados do aço brasileiros. No início de 2000, a imposição de medidas *antidumping* sobre as importações do

---

<sup>37</sup> As exportações de suco de laranja processado em 2005 alcançaram 153,3 milhões de dólares e em 2006 165,3 milhões de dólares. Funcex, 2006:19.

<sup>38</sup> O Estado de S. Paulo, 7 abr. 2000. Funcex, 2006:19.

<sup>39</sup> Em fevereiro de 2000, foram impostas novas taxas às importações de aço nos EUA, que afetaram o Brasil, bem como o Japão, a Ucrânia e a União Européia.

aço — particularmente contra o aço *hot-rolled* — foi freada pela United States International Trade Commission (USITC), dando vitória aos pleitos das empresas do Japão, Tailândia, Argentina, Rússia, África do Sul e Brasil.<sup>40</sup> Contudo, a poderosa indústria do aço norte-americana e seus respectivos sindicatos retomaram o intento de controlar a entrada dos produtos siderúrgicos.

Ao mesmo tempo, observou-se uma securitização das posições protecionistas norte-americanas, depois dos ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001. Na ocasião, a indústria do aço norte-americana destacou a necessidade de considerar seu futuro como um problema de segurança nacional e reivindicou sanções mais enérgicas contra competidores estrangeiros.<sup>41</sup> As disputas comerciais foram acompanhadas por uma escalada de tensões intergovernamentais que se tornaram públicas em ambos os lados. Declarações de representantes dos Estados Unidos e do Brasil revelaram, muitas vezes, um diálogo de surdos, envolvendo governo, setores do empresariado e a mídia. Durante o episódio do aço *cold-rolled*, a falta de flexibilidade das autoridades de comércio norte-americanas levou o Ministério das Relações Exteriores brasileiro a declarar que as relações comerciais com os Estados Unidos estavam enfrentando seu pior momento nos últimos trinta anos. Enquanto isso, o então embaixador norte-americano no Brasil usou a decisão da USITC como um exemplo de competição justa. Ele considerava que as acusações contra o protecionismo norte-americano eram mais propriamente uma conseqüência de percepções equivocadas que não apontavam para reais políticas discriminatórias. Com o tempo, a imposição de barreiras que afetam os setores siderúrgicos e de ferro-liga se converteu num capítulo permanente de controvérsia entre os dois países.

Nesse contexto, as autoridades brasileiras passaram a compartilhar a idéia de que as disputas comerciais entre o Brasil e os Estados Unidos alcançaram um ponto de exaustão em suas negociações. Se, de um lado, o Brasil reconhecia os limitados resultados do entendimento bilateral — em razão de uma persistente unilateralidade no *modus operandi* norte-americano —, de outro, fomentou-se a utilização de novos mecanismos de pressão nos Estados Unidos. Cada vez mais o Brasil se viu sujeito às pressões liberalizantes, fortalecidas pelos instrumentos da diplomacia coercitiva norte-americana, como, por exemplo, o Sistema Geral de Preferências (SGP). Após um conjunto de esforços o governo brasileiro conseguiu em 2006 — junto com outros países — evitar a aplicação deste instrumento preferencial, que,

---

<sup>40</sup> As medidas *antidumping* foram impostas às importações de aço *cold-rolled* de seis países: Argentina, Brasil, Japão, Rússia, África do Sul e Tailândia. As determinações negativas da Comissão foram publicadas em New Release 00-0332 Inus Nos. 701-TA-393 e 1-TA-829, 830, 833, 834, 836 e 838 (F).

<sup>41</sup> MATTHEWS, Robert Guy, *Wall Street Journal*. 19 set. 2001, seção 2, p. 6.



naquela época, afetava aproximadamente 15% das importações norte-americanas de produtos brasileiros. Estimular o diálogo com o setor legislativo nos Estados Unidos, ampliar contatos na mídia e apoiar conexões empresariais dos dois países para flexibilizar as políticas protecionistas norte-americanas, tornaram-se pontos de uma estratégia cada vez mais importante para a diplomacia brasileira. Não cabe dúvida de que os mal-entendidos relativos ao comércio bilateral surtiram um impacto negativo inevitável nas negociações comerciais hemisféricas em torno da criação da ALCA.

### 3.4.3 A dimensão multilateral

As medidas brasileiras de liberalização comercial coincidiram com relevantes mudanças no sistema mundial de comércio. O novo marco institucional, inaugurado com a criação da Organização Mundial de Comércio (OMC), ampliou o compromisso do Brasil com o regime de comércio multilateral. A utilização de medidas de contingência aumentou, bem como sua participação nas consultas multilaterais e nos mecanismos instituídos pela OMC para a solução de controvérsias. Entre 1948 e 1991, o Brasil envolveu-se em apenas 13 disputas no GATT, das quais dez foi o país demandante. Apenas em um caso, os Estados Unidos levantaram queixas contra o Brasil; este, por sua vez, apresentou cinco queixas contra os Estados Unidos.

Após 1995, foram iniciadas as disputas comerciais entre o Brasil e os Estados Unidos no âmbito da OMC. Em diferentes ocasiões, o Brasil utilizou medidas de salvaguarda com o propósito de equilibrar os efeitos de sua política de liberalização e tal prática expôs o país a freqüentes ações compensatórias e de *antidumping* por parte dos Estados Unidos. As vendas de produtos derivados do aço tornaram-se o principal alvo das ações norte-americanas, embora o açúcar, o tabaco, o suco de laranja e os calçados brasileiros também devam ser mencionados. Além disso, o Brasil passou a ser continuamente classificado como um "país estrangeiro prioritário" sob a provisão *US Special 301* da legislação comercial norte-americana, que previa ações de retaliação, um instrumento recorrente da diplomacia coercitiva. Do lado brasileiro, as reclamações se deram a respeito de produtos siderúrgicos, suco de laranja e algodão entre outros. Neste último caso, o ganho de causa para o Brasil foi considerada uma importante vitória para a diplomacia comercial, notadamente especializada em combater as políticas de subsídios agrícolas nos Estados Unidos e na União Européia (UE).

Além de seu envolvimento em um conjunto de disputas comerciais, o Brasil participou ativamente na comunidade internacional nas negociações relativas às regras e à construção institucional de um sistema de comércio multilateral — um interesse central da política comercial externa brasileira desde os tempos do GATT. Como foi mencionado anteriormente, o governo brasileiro foi um firme defensor da criação da OMC, em 1995, e, desde então, vem contribuindo para aglutinar um grupo de países que demandam uma nova rodada de negociações comerciais multilaterais.

O Brasil passou a concentrar sua atenção em dois importantes pontos de negociação: o fim dos subsídios à agricultura e a flexibilização das demandas de inclusão de novas questões na agenda multilateral. Na primeira fase dos encontros ministeriais, as posições de Washington e Brasília pareciam mais próximas em relação ao primeiro ponto do que o segundo. Após o fiasco do III Encontro Ministerial da OMC em Seattle (2000) — quando não foi logrado um acordo para a definição de uma agenda de negociações comerciais globais —, uma nova tentativa foi feita em Doha (2001). Nessa ocasião, o Brasil destacou-se como um país-chave na busca de um consenso para a abertura de uma nova rodada de negociações.

No encontro de Doha, a inclusão do debate sobre licenças farmacêuticas e programas de saúde pública tornou-se um ponto crucial para a delegação brasileira. O Acordo sobre os Aspectos de Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS), de 1995, havia determinado a vigência a partir de 2003 dos direitos de propriedade intelectual, incluindo patentes farmacêuticas. A produção de drogas genéricas anti-retrovirais a custos mais baixos adquiriu especial importância para a política de saúde no Brasil, considerando sua utilização no tratamento do vírus da AIDS. O uso de farmacêuticos não-licenciados no programa anti-aids brasileiro em seguida tornou-se uma questão tensa nos entendimentos com os Estados Unidos sobre propriedade intelectual. Em Doha, duas coalizões foram formadas: uma liderada pelo Brasil e Índia, seguidos por um grande grupo de países subdesenvolvidos, e outra comandada pelos Estados Unidos, com a presença da Suíça, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e Alemanha. Como reflexo da divisão Norte-Sul, o primeiro bloco defendia a inclusão de uma interpretação mais flexível do TRIPS, em casos de necessidade de saúde pública. O segundo preferia ignorar a questão em nome do primado da liberdade do comércio. Finalmente, e graças à mudança de posição dos Estados Unidos, a visão do primeiro grupo prevaleceu. A flexibilização da posição norte-americana foi, em grande parte, motivada pelo

receio de enfrentar emergências domésticas de saúde pública, possivelmente associadas aos recentes ataques de origem terrorista que haviam sofrido<sup>42</sup>.

Após o fracasso de Doha, as negociações ministeriais foram retomadas em setembro de 2003 em Cancun. Nessa ocasião, o protagonismo brasileiro deu um passo à frente com a criação do Grupo dos 20 (G-20), agrupamento formado a partir de visões convergentes sobre a necessidade da abertura de uma nova rodada de negociações globais. Desde então a principal preocupação desta iniciativa foi conter práticas comerciais que distorciam a produção e comercialização de produtos agrícolas, busca de melhorias de acesso a mercados, de desenvolvimento agrícola e de segurança alimentar.<sup>43</sup> Os Estados Unidos reagiu defensivamente a esta iniciativa empenhando-se por sua desarticulação e esvaziamento. No âmbito latino-americano, os Estados Unidos buscaram transformar a negociação da ALCA — ou de acordos comerciais bilaterais — num instrumento de pressão para mitigar a influência do G20. Entretanto, apesar de todo o esforço brasileiro junto a outros países e à própria direção da OMC, não foi possível alcançar um consenso mínimo para avançar com o processo de liberalização comercial. Também — como se verá a seguir — as negociações da ALCA tampouco prosperaram e logo se transformaram em um campo de desencontro e acusações recíprocas entre os Estados Unidos e o Brasil.

#### **3.4.4 A dimensão regional**

A formação do NAFTA pelos Estados Unidos, Canadá e o México plantou as sementes para a constituição de uma área de livre comércio hemisférico que desde o início despertou menos interesse no Brasil do que na Argentina e no Chile, ambos ansiosos por receber o mesmo tratamento concedido ao México. No caso do MERCOSUL, esse tipo de impacto corrompia o processo de integração entre Brasil e Argentina, além de contribuir para alimentar a relutância chilena em aderir ao bloco do Cone Sul.<sup>44</sup> Nesse mesmo contexto, círculos políticos e empresariais brasileiros, criticaram o avanço das negociações do NAFTA, preocupados com as distorções de médio e longo prazo produzidas pelo acordo.

---

<sup>42</sup> Um paralelo pode ser traçado entre o programa brasileiro de saúde pública contra o HIV e as medidas tomadas pelo governo dos Estados Unidos em 2001 contra o Antraz. De fato em ambos os casos, foram vitoriosas as posições governamentais que defendiam a utilização de produtos genéricos que feriam os interesses da indústria farmacêutica.

<sup>43</sup> O G-20 foi criado em 2003 por 21 países em desenvolvimento. Sua representação é ampla geograficamente e os membros representam 70% da população rural mundial, 60% da população mundial e 26% das exportações agrícolas.

<sup>44</sup> Ver HIRST, Monica. *Democracia, Seguridad e Integración*. Buenos Aires: Ed. Norma, 1996. p. 189-222.

Em primeiro lugar, eles compartilhavam a idéia de que o NAFTA seria responsável por uma fragmentação geoeconômica entre o norte e o sul da América Latina, que prejudicaria os interesses comerciais comuns da região, em particular os entendimentos alcançados no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Além disso, a inclusão de novas questões, como as trabalhistas e de meio ambiente, na agenda de negociações comerciais foi fortemente criticada. O Brasil opunha-se a essa incorporação nas negociações comerciais multilaterais do GATT e passou a temer que o NAFTA e a posição mais flexível do México pudessem, indiretamente, se converter em um instrumento de pressão sobre o Brasil. O período de negociação do NAFTA coincidiu com os primeiros anos do MERCOSUL, os quais tiveram imediato reflexo sobre o perfil do comércio exterior brasileiro. De 1991 a 1993, as exportações brasileiras para a sub-região cresceram de 7% para 14%, a Argentina tornou-se o segundo mais importante parceiro comercial do Brasil e as exportações intrabloco tiveram um incremento de US\$ 11,1 bilhões para US\$ 18,5 bilhões. No Brasil, a integração regional passou a ser percebida como uma oportunidade para a promoção de um melhor desempenho econômico internacional do país. Assim, fortaleceu-se a ideia de uma agrupação comercial sul-americana (ALCSA) que reuniria o MERCOSUL, o Pacto Andino e o Chile.

Tanto do lado brasileiro como norte-americano, este processo envolveu uma complexidade de interesses e a redefinição de compromissos comerciais, nos quais o regionalismo assumia uma nova importância. Em ambos os casos, estas negociações dependiam do apoio doméstico prestado pelos partidos políticos, por setores empresários e pelas organizações sindicais. Nos Estados Unidos tais negociações tiveram início na administração Bush, pai, aprofundando-se nos dois governos Clinton, com continuidade na gestão de Bush, filho. No Brasil, a primeira fase de negociações ocorreu ainda no governo Collor, mantidas com menor entusiasmo durante o governo de Itamar Franco e ganharam maior visibilidade na gestão de FHC, prevendo-se sua conclusão no governo Lula. Enquanto nos Estados Unidos os interesses da política doméstica cumpriam historicamente um papel decisivo na condução das decisões de comércio exterior; no Brasil, a presença dos interesses domésticos na agenda comercial internacional correspondia a um fenômeno recente, que coincidia com a consolidação da democracia no país.<sup>45</sup> No caso da ALCA, as diferenças entre as posições do Brasil e dos Estados Unidos tornaram-se uma fonte de politização interna na sociedade brasileira, determinando uma notável exacerbação dos sentimentos antiamericanos.

---

<sup>45</sup> LIMA, Maria Regina Soares de. "Instituições Democráticas e Política Exterior", *Contexto Internacional*, v.22, 2000.

Desde que surgiu a ideia de uma integração hemisférica, no início da década de 1990, o Brasil desenvolveu diferentes posições. Em 1990, quando a "Iniciativa Bush" foi lançada, anunciando pela primeira vez a idéia de formação de uma área de livre comércio nas Américas, o Brasil mostrou desdém e desinteresse. Quatro anos depois, na Cúpula de Miami, quando o presidente Clinton comunicou a intenção de transformar a mesma idéia em tema central de sua política latino-americana, o governo brasileiro assumiu uma atitude defensiva, dominada por cálculos de soma zero já que se temia que o MERCOSUL e a ALCA fossem mutuamente excludentes. Finalmente, uma terceira atitude emergiu a partir da preparação da Cúpula de Santiago, em 1998, quando as negociações formais para a ALCA tiveram início. A partir daí, o Brasil adotou uma linha de conduta positiva, que se baseava em duas premissas:

- a) o peso de sua presença no MERCOSUL e o peso decisivo que este bloco deveria assegurar nas negociações hemisféricas e;
- b) a articulação de uma posição "nacional" brasileira em relação à ALCA, ancorada nos interesses convergentes entre o governo, o empresariado e os dirigentes sindicais.<sup>46</sup> Esta mudança de atitude não impediu que, em pouco tempo, no lugar de uma dinâmica harmoniosa de negociações hemisféricas, os entendimentos conduzissem a reações fragmentárias e competitivas no âmbito interamericano.

Em 1994, durante a preparação da Cúpula de Miami, as autoridades norte-americanas temeram que a resistência do Brasil pudesse constituir um sério obstáculo à criação da ALCA prevista para 2005. A partir da elaboração de um cronograma de encontros ministeriais, o projeto tornou-se um item proeminente nas agendas de política externa dos países da região. Após a Cúpula de Miami, consciente dos custos da exclusão, o governo brasileiro concentrou seus esforços para que fossem ampliados os prazos de negociação do acordo. O governo norte-americano se mostrava disposto a aprofundar seu compromisso com o regionalismo, partindo do pressuposto de que a ALCA conduziria à dissolução de outros regimes de integração sub-regional, como o Mercado Comum Centro-Americano, o Pacto Andino e o MERCOSUL. Para atender tal objetivo, tornou-se crucial para a Casa Branca a obtenção de autorização junto ao Congresso da "via rápida" (*fast track* - FTA), que lhe permitiria levar à

---

<sup>46</sup> Ver VEIGA, Pedro da Motta. El Mercosur y el proceso de construcción del ALCA. In: *Integración & Comercio*, a. 1 n. 3, p. 3-32 1997. (BID / INTAL); LIMA, Maria Regina Soares de. Brazil's Response to the New Regionalism. In: MACE, G.; THÉRIEN, J.P. (Eds.). *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1996. p. 137-158.

frente as negociações hemisféricas. Contudo, em 1995, a crise econômica mexicana — conhecida como "efeito tequila" —, desacelerou o ritmo dessas negociações e minou a base de apoio do governo Clinton no âmbito legislativo, assim impossibilitando a montagem de esquemas comerciais preferenciais na região. Do lado do MERCOSUL, os compromissos assumidos em 1994 para aprofundar o processo de integração criaram a expectativa de que uma união alfandegária logo se consolidaria entre seus Estados-membros.

Nos Estados Unidos, a crise mexicana provocou um debate sobre os custos e os benefícios do NAFTA, forçando a administração Clinton a mudar seu curso da ação junto aos países latino-americanos. À medida que pressões domésticas norte-americanas criavam novos constrangimentos para a liberdade de ação da Casa Branca em negociações comerciais internacionais, o Poder Executivo recuou em suas negociações com o Legislativo em torno de um mecanismo de "via rápida" para a celebração de acordos comerciais. Sem esse instrumento os Estados Unidos não poderiam deslanchar o processo negociador da ALCA.<sup>47</sup> Consciente das restrições domésticas, a administração democrata optou por dar prioridade a outras questões de sua agenda econômica internacional, como a expansão de suas contribuições ao FMI e as negociações comerciais com a China.

Uma nova série de encontros preparatórios da ALCA ocorreu em setembro de 1996. A presidência temporária do Brasil gerou um senso de responsabilidade no país em relação à articulação das propostas latino-americanas.<sup>48</sup> Na III Conferência Ministerial de Comércio, realizada em Belo Horizonte, em maio de 1997, o governo brasileiro assumiu uma posição propositiva ancorada em critérios estabelecidos entre os 34 Estados americanos. Os entendimentos deveriam nortear-se pelas seguintes premissas: todos os pontos seriam acordados por consenso; o pacote de negociações era indivisível; as negociações deveriam ser compatíveis com as regras da OMC; a coexistência entre a ALCA e os acordos sub-regionais e bilaterais anteriores deveria ser assegurada; não se previa a exclusão *a priori* do acesso ao mercado de qualquer setor e se concluiria o processo de entendimentos até 2005, quando o acordo entraria em vigência.

O governo brasileiro passou a imprimir à sua participação na ALCA um sentido político, tanto interna quanto externamente. Com presteza, o Itamaraty transformou as demandas de setores empresariais e de organizações sindicais em relação à ALCA em um

---

<sup>47</sup> ROETT, Riordan. US Policy Towards Mercosur: From Miami to Santiago. In: ROETT, Riordan (ed.). *Mercosur. Regional Integration, World Markets*. Boulder: Lynne Rienner Publishers. 1999. p. 113.

<sup>48</sup> Três encontros ocorreram no Brasil: o primeiro em Florianópolis, em setembro de 1996; o segundo no Rio de Janeiro, em abril de 1997; e o terceiro em Belo Horizonte, em maio de 1997. Ver VEIGA, Pedro da Motta, *El Mercosur y el proceso de la construcción de ALCA Integración y Comercio*. Buenos Aires: INTAL. 1998. p. 3-32.

sólido argumento a favor de sua atuação. Assim, uma politização de viés nacionalista ganhou projeção, com a anuência do governo e sustentada por setores do empresariado, da área sindical, segmentos partidários e acadêmicos. Em todos os casos, observou-se uma crescente preocupação não só quanto aos efeitos econômicos assimétricos da liberalização comercial em jogo, mas também quanto à ausência de garantias de reciprocidade, caso os Estados Unidos não revertissem suas políticas protecionistas unilaterais. O impacto das disputas comerciais entre o Brasil e os Estados Unidos, particularmente aquelas em que as exportações brasileiras vinham sendo sistematicamente afetadas pelas barreiras protecionistas, contribuíram para reforçar esse tipo de apreensão. Logo uma proposta foi tecida com sucesso, compreendendo três premissas essenciais: a indissolubilidade do MERCOSUL, o gradualismo no processo de negociação e o equilíbrio entre custos e benefícios. As negociações deveriam desenvolver-se em três estágios. Primeiro: "facilitação dos negócios", com a redução dos custos de transação para os agentes econômicos e a inclusão de medidas como certificados de origem, a simplificação do transporte de mercadorias e o reconhecimento de certificados de saneamento. Segundo: harmonização das regras, com a eliminação de restrições não-tarifárias injustificáveis e a definição de um mecanismo para a solução de controvérsias dentro da área de livre comércio. Terceiro: abertura dos mercados e a abolição das tarifas.

A partir da Cúpula de Santiago, a negociação da ALCA ganhou impulso — apesar da posição ambígua do governo norte-americano, já que este não dispunha da "via rápida". As principais questões passaram a ser: a adesão e a metodologia para supervisionar o acordo, a distribuição de vantagens e desvantagens entre parceiros desiguais e a conexão do acordo com as condições macroeconômicas dos países da região. Para o Brasil, este último item se tornou crucial em virtude das pressões norte-americanas para que as reformas econômicas implementadas nos anos anteriores fossem ajustadas às negociações da ALCA. Nesse aspecto, os temas mais delicados eram: as medidas de desregulação econômica, a redução das restrições ao capital estrangeiro, a abertura econômica e o programa de privatizações. Paralelamente à politização entre o Brasil e os Estados Unidos em torno da agenda comercial bilateral, exacerbada a partir de 2001, outros interesses divergentes passaram a influenciar a posição de ambos na condução da ALCA. Um ponto a ser destacado diz respeito à disputa pelo mercado sul-americano. Ao mesmo tempo em que este ganhara importância para as exportações brasileiras — passando de 11,8% em 1990 para 23,2% em 1995 —, seu peso para as vendas externas norte-americanas também aumentou. Do lado dos interesses convergentes, deve-se sublinhar a expansão do comércio intrafirmas Brasil - Estados Unidos, que passou a reestruturar a pauta comercial entre os dois países. Além das motivações induzidas pelas

mudanças na política doméstica brasileira, a presença crescente de multinacionais norte-americanas no Brasil foi estimulada por novas estratégias regionais destinadas a tirar proveito do MERCOSUL.

As expectativas do Brasil eram de que a fase preparatória da ALCA possibilitaria um melhor relacionamento comercial com os Estados Unidos. Assim, as questões de maior destaque nas negociações passaram a ser: a liberalização recíproca dos produtos agrícolas; a eliminação dos subsídios para produtos agrícolas e metalúrgicos, bem como para sapatos e têxteis; e as medidas contra práticas comerciais desleais.

Desde o seu início, em 2001, a administração Bush emitiu sinais de que a implementação da ALCA seria uma prioridade de seu governo. A concreção desta intenção, contudo, dependeria da capacidade do novo governo de superar a resistência do Congresso que já paralizara por quatro anos a aprovação da "via rápida", — renomeada "Autorização para a Promoção Comercial", *Trade Promotion Authority* (TPA). Em abril de 2001, por ocasião da III Cúpula Presidencial Hemisférica, em Québec, a Casa Branca foi bastante enfática sobre sua determinação de superar este percalço. Na época, os 34 chefes de Estado das Américas concordaram em completar as negociações da ALCA até 1 de janeiro de 2005 e ratificar o acordo até 31 de dezembro de 2005. O governo FHC confirmou sua posição favorável à ALCA, mas foi contrário ao projeto dos Estados Unidos e do Chile de antecipar o início da mesma de 2005 para 2003. Do mesmo modo, o Brasil tornou-se um participante ativo nos grupos de trabalho responsáveis pela preparação das negociações comerciais, apelando enfaticamente para a necessidade de reciprocidade nos entendimentos e ressaltando que a ALCA não poderia ser encarada como um "destino inevitável".<sup>49</sup>

A partir da aprovação da TPA pelo Congresso norte-americano, em dezembro de 2001, aprofundaram-se ainda mais as discrepâncias entre o Brasil e os Estados Unidos. Interpretada como um empecilho às negociações da ALCA, o instrumento facilitador ratificado incluía condições consideradas inaceitáveis pelo governo brasileiro. As maiores queixas estavam direcionadas para duas cláusulas: uma que concedia ao governo dos Estados Unidos o direito de realizar consultas sobre as políticas monetárias adotadas por outros países — quando estas fossem interpretadas como uma fonte de insegurança para a competitividade dos produtos norte-americanos — e outra que constava de uma lista de 293 produtos a serem excluídos entre os quais um universo extenso e diversificado de bens agrícolas. Na prática, os Estados Unidos reservavam o poder para manter subsídios para a maioria de seus produtos agrícolas, como também conservavam de forma intacta a legislação *antidumping* que

---

<sup>49</sup> *O Estado de S. Paulo*, 23 abr. 2001.



restringia o acesso de diversos produtos latino-americanos ao seu mercado. No Brasil, condenou-se o conteúdo da autorização aprovada pelo Congresso dos Estados Unidos, e o próprio presidente Cardoso afirmou que "se as condições impostas na TPA fossem seguidas, não haveria ALCA".<sup>50</sup> Já nos Estados Unidos, o representante comercial (USTR) Robert B. Zoellick, que tinha pressionado o Congresso pela aprovação da nova legislação, mostrou-se eufórico, bem como os lobistas do empresariado norte-americano. Já os setores sindicais não apoiaram a TPA que também foi fortemente criticada pela maioria do Partido Democrata.<sup>51</sup>

É possível estabelecer um paralelismo entre os opositores à ALCA nos Estados Unidos e no Brasil, embora as motivações políticas em cada país tenham sido distintas. Em ambos, as críticas provinham de percepções de cunho nacionalista. Enquanto nos Estados Unidos os interesses sindicais e de grupos ambientalistas clamavam por mais proteção e controle sobre os acordos comerciais, no Brasil, o Partido dos Trabalhadores e a direita nacionalista mostravam-se contrários a qualquer tipo de conexão entre os temas trabalhistas e as negociações comerciais. Nos Estados Unidos, a resistência brasileira à ALCA, foi recebida com forte crítica. Para a ex-representante comercial Carla Hills, a relutância brasileira seria uma conseqüência de três "dificuldades": falta de competitividade do setor privado nacional; preocupação de que os Estados Unidos, como ator dominante, não contemplassem as prioridades brasileiras; e preocupação de que a ALCA reduzisse a preeminência brasileira na América do Sul.<sup>52</sup> Nesse mesmo quadro, começou a diluir-se a fronteira entre as negociações hemisféricas e as pendências comerciais bilaterais. De forma crescente, os representantes dos Estados Unidos passaram a condicionar negociações comerciais específicas a um acordo hemisférico mais amplo. O Brasil carregou suas baterias na direção oposta, afirmando que um consenso regional somente poderia ser alcançado se os Estados Unidos abandonassem o uso de políticas comerciais unilaterais discriminatórias.

A partir de 2002, pesadas declarações de ambos os governos conduziram a um ambiente difícil, com influência sobre o processo da ALCA em seu conjunto. Nesse caso, o maior risco passou a ser o de que as negociações viessem a obedecer à lógica de um NAFTA ampliado, em vez de corresponder a uma experiência equilibrada de responsabilidades, baseada na aceitação recíproca de deveres e obrigações. Ao mesmo tempo, a manutenção de

---

<sup>50</sup> *Gazeta Mercantil*. 10 dez. 2001.

<sup>51</sup> DOUGHERTY, Carter. *Washington Times*. 7 dez. 2001.

<sup>52</sup> Carla Hills foi representante comercial dos Estados Unidos de 1989 a 1993 e hoje é presidente e executiva-chefe da Hills & Company, uma firma de consultoria baseada em Washington, D.C.. Ver HILLS, Carla. Por que precisamos de um acordo de livre comércio para as Américas. *Política Externa*, v. 10, n. 2, set-out-nov. 2001. p. 27.

um calendário ativo de discussões técnicas, a preparação para novos encontros ministeriais e a data-limite de 2005 obrigavam o Brasil a se manter em "campo de batalha". A deliberação prévia de que a presidência do processo seria compartilhada pelos dois países na sua fase final também aumentava o custo de uma retirada para o Brasil.

No final do governo FHC, inaugurou-se a última fase de negociação da ALCA (2003-2005). Embora o processo envolvesse 34 países, Estados Unidos e Brasil seriam os principais responsáveis pelo seu sucesso ou fracasso. Além da responsabilidade brasileira ante os demais países da região, o sucessor de FHC deveria encarar importantes desafios internos, tendo em vista os contundentes sentimentos anti-ALCA compartilhados pelas forças políticas que sustentaram sua candidatura. Por sua vez, a administração Bush passou a enfrentar uma situação ambígua, na qual o reconhecimento dos custos de excluir o Brasil da ALCA caminhava lado a lado com posições que refletiam um protecionismo crescente e uma menor flexibilidade política associadas à securitização de todas as dimensões da agenda internacional norte-americana. Certamente, a consciência dos riscos em questão forçou os mandatários de ambos os países a procurarem ampliar um caminho de consenso, o que pode ser observado no encontro Lula-Bush em maio de 2003. Contudo, as posições mantidas pelos Estados Unidos no processo negociador revelaram que, para Washington, esse consenso não prescindiria de um empenho especial de esvaziar e/ou isolar as resistências brasileiras. Para o governo Lula a implosão do processo negociador pouco a pouco se transformou no horizonte mais desejável. Este desenlace será narrado na terceira parte desta tese.

### 3.5 AS RELAÇÕES POLÍTICAS BRASIL-ESTADOS UNIDOS

Esta seção aborda temas diversificados que refletem uma relevante transformação das relações políticas Brasil-Estados Unidos, influenciadas, simultaneamente, por mudanças internas e externas experimentadas pelos dois países a partir dos anos 1990. Para apresentar e classificar o variado conjunto de temas que compõem esta agenda serão diferenciadas as questões políticas de *primeiro* e *segundo* nível.

No primeiro grupo, incluem-se os temas da agenda entre os dois países, remetendo às políticas regional e mundial e de segurança internacional. Já no segundo, estão aqueles temas vinculados à "agenda global", em que movimentos sociais, atores, organizações civis e a opinião pública têm um papel importante. Uma articulação positiva foi estabelecida entre a democratização brasileira e a ampla comunidade de atores não-governamentais atentos aos

assuntos mundiais nos Estados Unidos, com impacto decisivo sobre as relações políticas dos dois países.

Nos anos 1990, a estrutura assimétrica da ordem mundial globalizada fez com que as questões de segundo nível tendessem a ganhar mais relevância cotidiana no relacionamento bilateral. Após o 11 de setembro de 2001, entretanto, as relações interestatais retomaram a pleno sua relevância na medida em que para Washington a agenda de segurança assumiu novo destaque. Para as relações com o Brasil esta tendência significou a reativação de uma agenda política mais hierarquizada e mais visível a partir dos segundos mandatos dos presidentes Bush e Lula.

Os temas de primeiro nível incluem assuntos diplomáticos, bem como questões de segurança internacional, regional e bilateral, e se desenvolvem em reação a eventos e crises mundiais, subordinando-se aos interesses políticos e estratégicos de ambos os países. Embora a agenda de segundo nível também envolva a interação entre Estados, ela é configurada por atores e interesses não-governamentais. Trata-se, por definição, de uma agenda aberta, extensa e maleável protagonizada por movimentos e organizações sociais brasileiras e norte-americanas que exercem pressões em prol de mudanças nas políticas públicas nos dois países. Nos anos 1990, as questões centrais desta agenda foram os direitos humanos e o meio ambiente. Em ambas, observa-se um processo constante de renovação, motivado pela mobilização de grupos e organizações que cresceu e se diversificou. Também foram incluídas aqui as questões da imigração brasileira para os Estados Unidos e as “visões do outro”, que envolvem as percepções e a formação da opinião pública nos dois países.

### **3.5.1 A agenda de primeiro nível**

A estrutura de poder assimétrica sempre determinou as relações políticas Brasil-Estados Unidos. Enquanto para os Estados Unidos a importância do Brasil na política mundial e nas questões de segurança internacional é limitada, o inverso não se aplica. No período contemporâneo, o Brasil manteve-se atento à política internacional norte-americana, medindo custos e benefícios de seus pontos de convergência e de divergência em relação a Washington.

No pós-Guerra Fria, o Brasil manteve uma distância prudente frente à intervenção dos Estados Unidos em crises mundiais e regionais; discrepâncias foram discretamente reveladas nos episódios da Guerra do Golfo, em 1991; da primeira crise no Haiti, em 1996, e da tragédia de Kosovo, em 1998. Em todos esses casos, os Estados Unidos teriam acolhido com satisfação

o apoio do Brasil, e, em várias ocasiões, a opção brasileira de não segui-los incondicionalmente contrastou com o alinhamento optado pelo México e a Argentina. Durante a década de 1990, a sintonia entre os governos mexicano e argentino, em temas de segurança internacional e política mundial, não apenas se revelou um fator de tensão para as relações de ambos com o Brasil, mas também contribuiu para desorientar as expectativas dos Estados Unidos sobre o Brasil.

A posição marginal do Brasil nas prioridades estratégicas norte-americanas limitou a importância do diálogo político entre as duas nações. Ambas as partes buscaram assegurar uma coexistência que não impedisse uma eventual colaboração e evitasse colisões desnecessárias. Enquanto os Estados Unidos solidificaram uma incontestável posição de poder mundial, o Brasil procurava construir uma plataforma política e econômica na América do Sul.

Ainda que as posições brasileiras na política mundial tivessem nesta época uma importância marginal para os Estados Unidos, o mesmo não ocorria no âmbito da política regional. Lentamente, os Estados Unidos reconheceram a presença do Brasil como fator de paz e estabilidade na região sul-americana. A partir da consolidação de sua democracia, o Brasil pôde oferecer maiores garantias para o exercício dessa função, procurando ao mesmo tempo evitar que a identificação de interesses convergentes entre Brasília e Washington pudesse ser interpretada como a retomada de um alinhamento aos Estados Unidos.

Nesse quadro, a política externa brasileira começou a lidar de forma realista com a presença do poder hegemônico, ajustando-se à supremacia dos Estados Unidos na política e na segurança do mundo do pós-Guerra Fria. Embora mais confortável em uma ordem mundial multipolar, o país tornou-se menos defensivo em relação à lógica unipolar que os Estados Unidos procuravam impor à política internacional. A preocupação brasileira passou a ser a de garantir que o poderio norte-americano não prescindisse da teia de instrumentos e instituições multilaterais necessária para garantir o marco de legalidade do sistema mundial.

No plano regional, observaram-se convergências e cooperação bilateral no processo de paz entre Peru e Equador (1995-98), na tortuosa transição democrática no Paraguai (1997) e na crise institucional da Venezuela (na década de 2000). A cooperação em questões de segurança também registrou progressos, mais com respeito à prevenção ao narcotráfico do que ao terrorismo. Nesse contexto, os Estados Unidos mostraram-se mais abertos à idéia de o Brasil ampliar sua projeção no espaço sul-americano - sempre e quando não fossem colocados em risco interesses estratégicos norte-americanos.

Ao estudar as relações Brasil- Estados Unidos deve-se sempre ter em mente o papel das burocracias nacionais. Do lado norte-americano, estas relações são conduzidas por um grupo de agências do governo, com a presença destacada do Departamento de Estado, o Conselho de Segurança Nacional, o Departamento de Defesa e demais ministérios, de acordo com o tema em questão (em assuntos comerciais, por exemplo, cabe à representação comercial norte-americana o papel protagonista).

No Brasil, as decisões nesta época estiveram centralizadas no Ministério das Relações Exteriores, seguindo as premissas e as preferências políticas definidas pela Presidência da República. No passado e no presente, a responsabilidade pelo relacionamento bilateral cabe à articulação entre a presidência e o MRE contanto com a embaixada em Washington, D.C. como o seu braço operativo. Ao Ministério da Fazenda cabe a condução dos assuntos financeiros, cuja interlocução se dá com o Departamento do Tesouro e os organismos de crédito internacional, particularmente o FMI. Nos EUA, a descentralização das decisões de política externa propicia, em muitas ocasiões, um processo de negociação fragmentado; ao contrário do que ocorre no Brasil, onde o papel central do Itamaraty estimula um manejo unificado desse relacionamento. A partir dos anos 1990, a política externa brasileira enfatizou o peso da diplomacia presidencial como instrumento de comunicação política com a Casa Branca para o tratamento de questões globais e regionais.<sup>53</sup>

No mundo do pós-Guerra Fria, os temas de primeiro nível tenderam a merecer um tratamento “caso a caso”, particularmente quando se tratava de países como o Brasil, cuja diplomacia rejeitou um alinhamento automático aos Estados Unidos. Embora o espaço para uma política externa autônoma tivesse se tornado mais restrito, Brasília procurou conservar uma margem de independência em assuntos mundiais e regionais. As iniciativas brasileiras de liderança na América do Sul, as articulações em prol de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e a posição protagonista assumida nas negociações comerciais hemisféricas ilustraram essa pauta.

### 3.5.1.1 Política e segurança internacional

Tornou-se consensual no Itamaraty a ideia de que as relações com os Estados Unidos alcançaram uma etapa de “maturidade política”. Os contatos bilaterais ganharam franqueza e racionalidade, evitando-se que as áreas problemáticas — como as disputas comerciais — contaminassem o relacionamento em sua totalidade. Da mesma forma, prevalece a percepção

---

<sup>53</sup> Ver: DANESE, op.cit..

por parte das autoridades brasileiras de que se ampliaram os pontos convergentes desde que a democracia se consolidou no país. Nesse sentido, nos anos do governo Clinton, estabeleceu-se um conjunto de convergências no campo dos valores políticos, em seguida abandonado no governo Bush.

A partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, a política externa brasileira lançou mão de uma agenda positiva frente às expectativas dos Estados Unidos na área de segurança internacional, particularmente aquelas referentes à adesão a regimes internacionais de não-proliferação. Em 1994, o Brasil ingressou no Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR) e, em 1998, aderiu ao Tratado de Não-Proliferação (TNP). Sublinhe-se, ainda, a participação crescente do Brasil nas operações de paz da ONU, que ampliou o leque de posturas coincidentes entre o país e os Estados Unidos em assuntos da alta política mundial.

Tornou-se um lugar comum na literatura relativa ao multilateralismo e à política internacional sublinhar a importância adquirida pelas Operações de Paz (OP) a partir do fim da Guerra Fria. Identificadas como uma segunda geração de operações, estas missões destacam-se tanto por aspectos quantitativos como por suas transformações conceituais e práticas, que leva a que sejam consideradas nesta nova etapa como missões de caráter multidimensional.<sup>54</sup> Outro traço das análises desenvolvidas dizem respeito à vinculação entre as OP e a agenda de segurança internacional, especialmente no que diz respeito ao sentido instrumental que adquiriram para lidar com situações de escalada de violência e de conflito em diferentes partes do mundo, nas quais as confrontações intra-estatais passaram a predominar sobre as interestatais.<sup>55</sup> Desde uma ótica institucionalista, a nova geração de OP coincide com o processo de ampliação da responsabilidade do Conselho de Segurança da ONU em temas da alta política internacional; o fim da guerra fria significa também o desuso do recurso do veto, tão utilizado pelas superpotências. Estabelece-se, portanto, um vínculo entre a busca de consensos, o novo ativismo deste órgão e a expansão numérica das OP, o que por sua vez amplia o campo de ação intervencionista das ONU<sup>56</sup>.

Foi neste contexto que o Brasil integrou a Missão de Observação da ONU em El Salvador (ONUSAL), a Missão de Observação da ONU em Moçambique (ONUMOZ) e a

---

<sup>54</sup> Se nos anos 1945-88 o número de OP promovida pela ONU foi de 13, nos anos 1988-2006 este número saltou para 46. Do ponto de vista conceitual o ponto mais relevante se refere à natureza da ação e os limites do emprego da força na execução dos mandatos respectivos, estabelecidos de acordo pelo capítulo VI para o VII da Carta da ONU.

<sup>55</sup> Ver JERVIS, Robert; SNYDER, Jack. *Civil War and the Security Dilemma*. In: SNYDER J.; WALTER, B. (eds.) *Civil Wars, Insecurity, and Intervention*, Columbia Univ. Press, 1999, p. 15-38.

<sup>56</sup> Sobre os novos parâmetros introduzidos implicitamente ao conceito de soberania pela ONU ver DOYLE; SAMBANIS. Cap. 1.

missão da ONU em Angola (UNAVEM). Para Angola, foram enviados 1.300 soldados brasileiros, a maior força militar brasileira no exterior desde a II Guerra Mundial. O Brasil também participou com forças policiais na Operação de Paz das Nações Unidas no Timor Leste, em 1999. Já no governo Lula, o país assumiu um papel central na criação e condução da missão de paz no Haiti em 2004 (MINUSTAH).

A construção de uma agenda consolidada de manutenção da paz não impediu que os dois países mantivessem posições diferentes em uma ampla parcela de resoluções da ONU relativas aos temas de desarmamento e direitos humanos, aprovadas pela Assembléia Geral.

Os representantes dos Estados Unidos e do Brasil também concordam sobre a necessidade de reformas institucionais no sistema da ONU, as quais deveriam contemplar - entre outras - a ampliação do Conselho de Segurança. Na última década, o governo brasileiro explicitou, de forma sistemática aos Estados Unidos e a outras potências mundiais, sua ambição de ser um dos novos membros permanentes do Conselho de Segurança. A Alemanha, a França e a Rússia endossaram a candidatura do Brasil, ao passo que os Estados Unidos assumiram uma posição mais cautelosa. Washington temia que seu apoio ao Brasil pudesse ser interpretado como uma política de seletividade regional, o que poderia ferir os interesses de outros membros latino-americanos, particularmente os do México e da Argentina, que não endossavam a postulação do Brasil.

Em questões de defesa, os militares brasileiros não abandonaram os sentimentos nacionalistas que fundamentam suas atitudes defensivas perante o governo norte-americano. Depois de um período de prolongada resistência foi, contudo, retomado um diálogo positivo com o Pentágono. Além de exercícios militares bilaterais regulares, a criação do Ministério da Defesa em 1998 atendeu a expectativas norte-americanas de longa data. Também foi inaugurado, em 1999, um Grupo de Trabalho Bilateral para Defesa que manteve reuniões periódicas.

De fato, a criação do Ministério da Defesa no Brasil facilitou o entendimento entre os dois países. Pouco receptivos ao projeto de integração das três forças e, menos ainda, à sua subordinação a uma única autoridade civil, Exército, Marinha e Aeronáutica terminaram atendendo à solicitação do governo FHC. Na realidade, a criação do novo ministério representava mais uma formalidade do que a redução “de fato” do poder de cada Força na definição da política de defesa nacional. O governo brasileiro procurou reforçar sua iniciativa com um debate entre militares, acadêmicos e políticos sobre a definição de uma futura política de defesa do Brasil que conduzisse à elaboração de um Livro Branco. Na ocasião, tornaram-se claras as diferenças entre as posições dos militares, do Ministério das Relações Exteriores, da

Presidência da República e do Poder Legislativo. As visões mais nacionalistas e antiamericanas foram notadamente visíveis nos âmbitos castrenses — em especial no Exército — e Legislativo (sem levar em conta filiações partidárias). Os enfoques mais cooperativos aos Estados Unidos foram compartilhados pelo MRE e pela Presidência.

Nesse ínterim, foram registradas melhorias nas negociações relativas à tecnologia sensível entre Brasil e Estados Unidos. Desde os desencontros dos anos 1970, quando os Estados Unidos se opuseram ao Acordo Nuclear Brasil-Alemanha, este tema se convertera em um tabu para ambos os países. Vinte e cinco anos depois foram concluídas as negociações de um acordo, autorizando o uso por companhias norte-americanas de uma base de lançamento de foguetes na costa do Nordeste brasileiro. Para o governo FHC, embora esse acordo não permitisse acesso à tecnologia, oferecia a possibilidade de participação no mercado espacial internacional.<sup>57</sup> Na ocasião, esses entendimentos pareciam dissipar prévias preocupações oficiais dos Estados Unidos em relação ao acordo selado entre o Brasil e a Ucrânia para a oferta de tecnologia de foguetes. Para os diplomatas brasileiros, o acordo representava o início de uma relação mais duradoura e confiável com os Estados Unidos em uma área de entendimento precário por quase três décadas. Este tipo de percepção, contudo, não foi o que prevaleceu no governo brasileiro já que, além de gerar fortes resistências nas Forças Armadas, o acordo teve sua aprovação rejeitada pelo Congresso Nacional. Durante o governo Lula também reapareceram discrepâncias entre Brasília e Washington com respeito ao tema da não-proliferação nuclear, o que se observou nas diferenças ante a implementação do Protocolo Adicional do TNP, quando foram consideradas intrusivas as inspeções da Agência Atômica Internacional (AEIA) nas instalações da central de Resende.

### 3.5.1.2 Política e segurança regional

Durante o governo Clinton, o Brasil foi, em muitas ocasiões, considerado, tanto pelas autoridades quanto pelos analistas norte-americanos, um empecilho aos Estados Unidos para a organização e o livre comando da sua agenda de interesses e preocupações políticas na

---

<sup>57</sup> A indústria mundial de lançamento de satélites espera crescer 20% ano. Com a capacidade de 14 lançamentos anuais, a base de Alcântara no Brasil pode trazer ao país cerca de US\$ 30 milhões anuais. Ver: *The New York Times*. 19 mar. 2000.



região.<sup>58</sup> Os desencontros entre Brasil e Estados Unidos foram mais visíveis durante a preparação e a realização da Cúpula de Miami, em 1994, do que na Cúpula de Santiago, em 1998, e na Cúpula de Québec, em 2001. Uma explicação plausível para a redução da tensão poderia ser que, na Cúpula de Santiago, os Estados Unidos não atuaram da forma contundente sustentada em Miami, tendo em vista o atraso do Congresso norte-americano na aprovação de uma permissão para o Executivo negociar acordos comerciais (*fast track*). Já na Cúpula de Québec, maior convergência foi alcançada entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos com respeito à agenda política, especialmente no que se referiu à defesa da democracia.

Se, por um lado, Brasil e Estados Unidos compartilham a visão de que é necessário fortalecer os valores democráticos na América do Sul, por outro, nem sempre coincidem sobre o método mais adequado para alcançar este fim. Na verdade, a política externa brasileira preservou sua posição antiintervencionista, enquanto para os Estados Unidos, particularmente durante as administrações democratas, a promoção do Estado de direito nas Américas tem justificado a ingerência em assuntos políticos internos dos países da região. As crises no Haiti em 1994, no Peru em 2001, na Venezuela em 2002, puseram em evidência as discordâncias entre os Estados Unidos e o Brasil nesta matéria.

Pouco a pouco, o Brasil passou a assumir uma atitude mais ativa em questões de segurança regional e em cenários de alta turbulência política. Primeiramente, a preocupação com o impacto crescente da crise colombiana levou os representantes brasileiros a participarem, em 2001, como observadores — junto com outras delegações internacionais —, do primeiro encontro aberto entre o governo colombiano e as forças guerrilheiras locais, para dar início a um processo de paz naquele país. No mesmo ano, o Brasil foi anfitrião de uma Conferência Latino-Americana e Caribenha visando a elaboração de uma perspectiva regional para a Conferência da ONU sobre Tráfico Ilícito de Armas Leves, contribuindo, assim, para intensificar a cooperação em segurança regional.<sup>59</sup>

A partir de uma convivência menos tensa, Estados Unidos e Brasil concordaram com a idéia de que essa questão deveria ser abordada de forma aberta e flexível, levando-se em consideração as percepções de cunho regional, sub-regional e/ou dos países individualmente. Esta perspectiva “ecumênica” também prevaleceu nos documentos finais aprovados na IV Conferência Ministerial de Defesa das Américas, realizada em Manaus, em outubro de 2000.

---

<sup>58</sup> Ver: FEINBERG, Richard. *Summitry of the Americas: A Progress Report*. Institute for International Economics. Washington, D.C. 1997. p. 195. ROETT, Riordan. U.S. Policy Toward Mercosur: from Miami to Santiago. In: *Mercosur, Regional Integration, World Markets*, ROETT, Riordan (ed.). Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 113-115. Ver também: WEINTRAUB, Sidney. *Development and Democracy in the Southern Cone*. Washington, D.C.: CSIS Press. 2000.

<sup>59</sup> A conferência ocorreu em Brasília, 22 a 24 nov. 2001.

Paralelamente à reforçada cooperação militar com a Argentina e o Chile, os Estados Unidos também incluíram o Brasil entre os beneficiados com equipamentos excedentes de defesa.<sup>60</sup>

As diferenças políticas bilaterais foram atenuadas nos anos 1990 pelo uso da diplomacia presidencial — especialmente importante para estreitar o contato entre a Casa Branca e o Planalto em contextos de crises políticas na América do Sul. Esse diálogo foi crucial para coordenar e esclarecer posições quando eclodiu a guerra entre Equador e Peru em 1995, bem como nos momentos de maior turbulência política no Paraguai, Venezuela, Equador, Peru e Bolívia. Em outubro de 1998, os governos do Equador e do Peru, finalmente, assinaram um tratado de paz em Brasília, suspendendo as hostilidades. No período de 1997 a 1998, as negociações de paz foram coordenadas pelo governo brasileiro em permanente consulta aos Estados Unidos, Argentina e Chile (os quatro países tinham sido designados mediadores formais da disputa desde 1942).<sup>61</sup>

Com relação ao Paraguai, o Brasil buscou agir de forma coordenada com a Argentina, para frear retrocessos autoritários. Tornou-se freqüente a utilização da cláusula democrática do MERCOSUL como instrumento de pressão para conter as forças antidemocráticas paraguaias. A tensão alcançou seu ápice em 1997, quando Brasília — junto com Buenos Aires e Washington — procurou desarticular uma tentativa de golpe contra o governo eleito de Juan Carlos Wasmosy (1993-98). Vale mencionar que esse tipo de atuação mostrou-se contraditório com a proteção oferecida pelo Brasil a líderes paraguaios pouco identificados com ideais democráticos, como o ex-presidente Alfredo Stroessner e o general Lino Oviedo.

O diálogo com os Estados Unidos serviu ainda para esclarecer as distintas posições que cada país assumiu em relação ao *status* das instituições democráticas no Peru durante a crise eleitoral em 2001.<sup>62</sup> Na ocasião, enquanto o Brasil adotava uma perspectiva mais cautelosa — e até ambígua — o governo dos Estados Unidos explicitou sem rodeios seu apoio ao cumprimento de procedimentos democráticos. Posteriormente, já sob governo Lula, uma nova oportunidade para a colaboração Brasil - Estados Unidos foi aberta na Venezuela, onde a fragmentação política advinda do início do governo Chávez desembocou em uma grave e permanente cisão interna. Neste caso, a atuação dos Estados Unidos, guiada por sentimentos antichavistas, tomou um rumo contrário à posição brasileira, que desde então defende a legalidade do governo venezuelano. Ao processo de mediação iniciado pela OEA, sustentado pelos Estados Unidos, seguiu-se à formação, no início de 2003, de um “grupo de amigos”,

---

<sup>60</sup> Como resultado, seis navios de guerra norte-americanos previamente enviados em regime de arrendamento foram incorporados à Marinha brasileira.

<sup>61</sup> HERZ, Mônica; NOGUEIRA, João Pontes. *Ecuador vs. Peru*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2002. p. 49-96.

<sup>62</sup> Ver: *The New York Time.*, 3 set. 2000.

para o qual a liderança brasileira foi decisiva. Nesse mesmo ano, o Brasil empenhou-se, em exercer uma influência política estabilizadora na Bolívia, diante da grave crise institucional nesse país. Na ocasião, buscou-se, de forma coordenada com a Argentina, promover uma saída legal e democrática.

Desde agosto de 2000, quando o Brasil promoveu o primeiro encontro de presidentes sul-americanos, o governo dos Estados Unidos já observava com certa atenção as atitudes brasileiras na América do Sul. Naquela ocasião, 12 chefes de Estado da região compareceram à I Cúpula Presidencial Sul-Americana, em Brasília, cuja agenda incluía cinco tópicos: a defesa da democracia; o comércio regional; a infra-estrutura regional; informação, ciência e tecnologia; e a luta contra o narcotráfico. Como será visto adiante, a agenda sul-americana seria retomada com impulso redobrado no governo Lula.

Embora discretas, foram notadas preocupações por parte dos Estados Unidos em relação à possibilidade de que um Brasil mais atuante conduzisse a uma articulação política da América do Sul como um bloco único, afetando a primazia de Washington no contexto interamericano. Manifestou-se certo temor de que a presença brasileira em assuntos regionais, somada às suas diferenças com os Estados Unidos em temas de comércio regional e no tratamento da guerra na Colômbia, gerasse uma politização da agenda hemisférica. Este tipo de visão fez com que a iniciativa brasileira de convocar uma Cúpula Presidencial Sul-Americana fosse interpretada como uma tentativa de prejudicar os interesses de Washington.

A questão de política regional que mais suscita diferenças entre os dois governos será desde então a delicada situação na Colômbia. O envolvimento militar norte-americano tornou-se um fator de preocupação constante para o Brasil, tendo em vista seu impacto sobre as condições de segurança na Amazônia, particularmente na zona próxima à fronteira com a Colômbia. A apreensão brasileira ganhou visibilidade após a aprovação do Plano Colômbia pelo Congresso dos Estados Unidos em 2000, destinando US\$ 1,3 bilhão à luta contra o narcotráfico naquele país. A conexão entre a política de defesa e a proteção da Amazônia levou os militares, os setores políticos e os meios diplomáticos no Brasil a temerem ações intervencionistas dos Estados Unidos na área. Estes temores aumentaram a partir de setembro de 2001, quando foi selada a vinculação entre o apoio dos Estados Unidos ao governo colombiano e as novas prioridades estratégicas norte-americanas.

A ampliação da presença de militares brasileiros na fronteira com a Colômbia gerou novas necessidades orçamentárias para a política de defesa regional do Brasil. A Operação Querari, lançada em 1999, tornou-se a maior operação militar do Brasil na região amazônica, envolvendo cinco mil homens e contou com a colaboração da Marinha e da Aeronáutica, de

um grande suporte eletrônico e de uma Brigada da Selva, formada por soldados nativos especialmente treinados. Além disso, o governo brasileiro destinou mais recursos não só para os projetos de defesa locais, mas também para iniciativas de infra-estrutura em áreas habitadas por populações carentes e comunidades indígenas. Após o fracasso do Programa Calha Norte, que visava ampliar a presença militar na região, foi lançado um ambicioso sistema de controle e monitoramento: o Sistema de Vigilância Amazônica (SIVAN), que compreende dispositivos de radar, satélites e sensores aerotransportados. Suas funções principais são: controlar as atividades de tráfico de drogas e de contrabando fronteiriço, supervisionar a segurança das populações indígenas, preservar recursos ambientais e garantir uma presença militar de caráter permanente em uma área de 5.000 km de fronteira aberta.

Alguns avanços foram observados nas relações Brasil - Estados Unidos com respeito à segurança regional durante a IV Conferência Ministerial de Defesa das Américas, em Manaus, em outubro de 2000. Tratando-se da primeira conferência de defesa hemisférica pós-Plano Colômbia, os Estados Unidos manifestaram novas expectativas em relação ao Brasil. Ao final, os dois lados mostraram-se prudentes em suas diferenças: as autoridades brasileiras deixaram claro suas desconfianças em relação ao Plano Colômbia, e os norte-americanos expressaram suas esperanças de que o Brasil assumisse políticas mais efetivas de contenção ao narcotráfico na área.

Após os atentados terroristas de setembro de 2001, os interesses de segurança dos Estados Unidos na América do Sul foram diretamente afetados, o que repercutiu de forma inevitável nas relações com o Brasil. Surgiram novas expectativas de Washington quanto à reação e os compromissos de seus aliados latino-americanos na guerra contra o terrorismo. As preocupações norte-americanas sobre a segurança na América Latina acarretaram a definição de novas áreas de colaboração, destacando-se: o fortalecimento da cooperação em atividades de inteligência; a coordenação regional para o desenho de políticas comuns de combate a novas ameaças; a implementação de esforços conjuntos de medidas antiterroristas; o cumprimento das leis e de medidas judiciais que disponham sobre atividades criminosas; a recusa a qualquer tipo de apoio a governos que patrocinem ou protejam grupos terroristas.

O governo norte-americano mostrou-se particularmente preocupado com a necessidade de aperfeiçoar os controles policiais e de inteligência na área da Tríplice Fronteira, entre as cidades de Puerto Iguazú (Argentina), Ciudad del Este (Paraguai) e Foz do Iguaçu (Brasil) - considerada pelo FBI um importante esconderijo de suspeitos de terrorismo. Nesse contexto, ganharam novo impulso as medidas de combate ao narcotráfico executadas pelo Brasil em colaboração com seus parceiros do MERCOSUL, seguindo as premissas do

Plano de Segurança da Tríplice Fronteira. Lançado em 1998, o Plano envolve acordos de extradição, operações policiais conjuntas, controles reforçados das atividades de lavagem de dinheiro e contrabando de armas.

Na V Reunião Ministerial de Defesa das Américas, realizada em Santiago, em 2002, novas tensões emergiram entre Estados Unidos e Brasil, em razão das demandas de Washington sobre as políticas de combate ao terrorismo na região. De acordo com o governo norte-americano, era necessário implementar uma agenda concreta de cooperação militar baseada em três linhas de ação:

- 1) cooperação entre Marinhas, guardas costeiras, alfândegas e forças policiais visando potencializar a capacidade de defesa costeira na região — com especial atenção para o Caribe;
- 2) iniciativas articuladas de manutenção da paz regional entre Argentina, Brasil, Uruguai e Chile;
- 3) ampliação do controle sobre “áreas não-governadas”, consideradas espaços potenciais para atividades terroristas. Os focos principais de tais atividades seriam, no caso, a Tríplice Fronteira e a Colômbia.

Se os desencontros entre Washington e Brasília com respeito às políticas de combate ao terrorismo foram constantes, o mesmo não ocorreu nas abordagens de combate ao narcotráfico. Desde os anos 1990, a principal preocupação das autoridades norte-americanas tem sido o papel do Brasil como corredor de passagem para o embarque de drogas para os Estados Unidos e como produtor de químicos precursores e drogas sintéticas. A rota de drogas através do Brasil passou a facilitar o movimento de grande quantidade de cocaína da área de cultivo andina para os centros de produção na Colômbia. A rede de pontes aéreas foi ampliada - com a construção de pistas clandestinas no território brasileiro - para escapar aos controles da interdição aérea no Peru e na Colômbia, e o transporte fluvial é usado para o envio de drogas para os portos atlânticos. Além disso, as drogas provenientes dos países andinos, particularmente da Colômbia, a caminho da Europa e dos Estados Unidos, contam com intermediários e poderosos pontos de consumo em diversas cidades brasileiras, especialmente nas regiões Sul e Sudeste.

A cooperação Brasil- Estados Unidos nesse campo deu lugar à negociação de um acordo bilateral sobre narcóticos (1994), atualizado por um Memorando de Entendimento (1996) e pelo Tratado de Assistência Legal Mútua (MLAT, 1997).<sup>63</sup>

Paralelamente, a colaboração bilateral em atividades de combate ao tráfico de drogas expandiu-se em arenas multilaterais, como o Programa de Controle de Drogas da ONU (UNDCP) — ao qual o Brasil aderiu em 1991 — e a Comissão para o Controle do Abuso de Drogas da OEA (OAS/CICAD). Além da expansão da agenda cooperativa, o governo norte-americano ampliou sua presença junto às forças policiais brasileiras com a instalação de uma representação do FBI em Brasília.

Também foram registrados favoravelmente em Washington os avanços obtidos no Brasil com respeito ao envolvimento da polícia e do Legislativo nas atividades antinarcóticos, reconhecendo-se a importância da aprovação da legislação antilavagem de dinheiro e de interceptação militar aérea.<sup>64</sup> Foi valorizada a criação um Secretariado Antidrogas em 1998 e a formação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), em 1999, especialmente dedicada ao narcotráfico, na época uma investigação sem precedentes sobre as conexões entre tráfico de drogas, lavagem de dinheiro, crime organizado e corrupção. Neste contexto, o escritório da Casa Branca de Política Nacional de Controle de Drogas (ONDCP) estabeleceu um nexos permanente com o Secretariado Antidrogas brasileiro.<sup>65</sup> Criou-se ainda um programa de visitas anuais de agentes da *Drug Enforcement Administration* (DEA) para observar as operações da Polícia Federal brasileira na região amazônica. Além de prover equipamento e pessoal para o Secretariado Antidrogas brasileiro, o governo dos Estados Unidos passou a trabalhar em colaboração com esta agência em programas educacionais antidrogas e antiviolença. Desde então, a DEA desenvolve programas de redução da demanda e de educação sobre drogas, além de organizar seminários e conferências e oferecer apoio financeiro para operações antinarcóticos na região amazônica e nas zonas de fronteira com o Paraguai e Bolívia.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Esse tratado foi assinado durante a visita de Bill Clinton ao Brasil em 1997

<sup>64</sup> Ver: US Department of State. *International Narcotics Control Strategy Report 2000*. (South America. I & II). Washington, D.C. mar. 2000

<sup>65</sup> A coordenação entre agências conduzida pelo Secretariado Antidrogas tornou-se uma fonte de problemas políticos desde a sua criação (1998) em função da competição entre a autoridade da polícia e dos militares nas operações de controle das fronteiras. A presença dos militares na repressão ao narcotráfico foi reforçada pela legislação de 1998, autorizando-os a interceptar aviões civis, à força se necessário. Como o Secretariado ficou responsável por programas de treinamento e de educação, a Polícia Federal, subordinada ao Ministério da Justiça, assumiu total responsabilidade pelas ações repressivas.

<sup>66</sup> Ver: US. Department of State. *International Narcotics Control Strategy Report 2007*. v.1: Drug and Chemical Control. (South America). Washington D.C. mar. 2007

Estabeleceu na época uma ponte entre a assistência norte-americana ao aparato policial brasileiro destinada ao controle do narcotráfico e aquela direcionada à luta contra os abusos contra os direitos humanos. Contudo, como será analisado na próxima seção, a questão dos direitos humanos mobiliza um leque mais amplo e diverso de atores e de organizações não-governamentais em ambos os países.

### 3.5.2 A agenda de segundo nível

A agenda política de segundo nível das relações Brasil-Estados Unidos é nutrida pela presença de uma ampla gama de atores e de interesses não-estatais. Esta agenda expressa uma dimensão não-estatal que afeta um conjunto de interações que influenciam a evolução cotidiana deste relacionamento. Nesta seção são identificados dois tipos de questões políticas de segundo nível. As primeiras são temáticas e circunscritas; como direitos humanos, meio ambiente e imigração, estimuladas pela formação de redes transnacionais ou pelos vínculos sociais formados entre os dois países.<sup>67</sup> As segundas são intangíveis e abrangentes; dizem respeito ao universo da opinião pública e percepções nos Estados Unidos e no Brasil sobre o relacionamento bilateral.

A crescente mobilização da sociedade civil brasileira em torno desses temas e sua nova importância para uma opinião pública internacional- cada vez mais globalizada - fez com que os mesmos ganhassem nova transcendência para a diplomacia brasileira. Uma dinâmica condicionada por pressões externas e domésticas de organizações civis- locais e internacionais- e iniciativas governamentais levou a que surgisse no Brasil um novo tipo de mobilização estimulado por movimentos de alcance mundial decorrentes do aprofundamento da democracia e dos novos efeitos da globalização.

As questões políticas de segundo nível adquiriram importância em consequência da presença vigorosa dos movimentos e organizações sociais no Brasil e nos Estados Unidos. Enquanto nos Estados Unidos as ONGs conquistaram seu espaço nas agendas políticas doméstica e externa desde os anos 1970 - antes mesmo da última onda de globalização -, no Brasil sua presença se dá com a consolidação da democracia na última década do século XX. Essas organizações aperfeiçoaram sua capacidade de mobilizar a opinião pública e tornaram-se um fator importante nos âmbitos partidários, de militância política e na gestão pública.

---

<sup>67</sup> As redes transnacionais são caracterizadas pelas mudanças voluntárias, recíprocas e horizontais de informação e serviços. Ver: KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. *Activists beyond Borders*. Ithaca: Cornell University Press. 1998. p. 8.

A atuação das ONGs nem sempre foi bem-vista nas esferas governamentais brasileiras, percebida muitas vezes como um instrumento de intervenção externa. De fato, mais de 80% das atividades das ONGs dependem de recursos internacionais, provenientes de instituições multilaterais, organizações religiosas e agências governamentais de cooperação.<sup>68</sup> Estas organizações se tornaram fontes de informação, vigilância e denúncia, com destaque nas questões de direitos humanos, meio ambiente e políticas sociais. De maneira geral, o principal empenho destas organizações e movimentos tem sido o fortalecimento da cidadania em torno de uma “cultura de direitos” assegurada pela disseminação de informações e melhoria da capacidade de reivindicação junto às instâncias de poder público e privado.

### 3.5.2.1 Direitos humanos

Em meados da década de 1970, os direitos humanos tornaram-se um tema espinhoso no relacionamento do Brasil com os Estados Unidos. Ao absorver as pressões de proteção aos direitos humanos por parte de organizações civis e religiosas, a política oficial dos Estados Unidos, durante o governo Carter (1977-80), assumiu uma posição particularmente crítica às ditaduras militares latino-americanas, incluindo a do Brasil.<sup>69</sup> A reação imediata de parte das autoridades militares brasileiras e outras desavenças com o governo norte-americano contribuíram para uma acelerada deterioração das relações políticas entre os dois países. Nesses anos, as ONGs correspondiam a atores políticos secundários na cena mundial, conhecidas por sua capacidade de reunir informações extra-oficiais que ajudavam a fundamentar denúncias nos Estados Unidos e na Europa sobre os abusos contra os direitos humanos cometidos no Cone Sul.<sup>70</sup>

Duas observações de contexto devem ser feitas aqui. A primeira de que as violações aos direitos humanos no Brasil foram de escala menor quanto ao número de vítimas em relação àquelas praticadas em outros países do Cone Sul, como Argentina, Uruguai e Chile, onde os abusos foram cometidos afetaram milhares de pessoas;<sup>71</sup> e, a segunda de que durante

---

<sup>68</sup> *O Estado de São Paulo*, 30 jul. 2000.

<sup>69</sup> Nos Estados Unidos, as principais organizações são: o Washington Office on Latin America (WOLA) e o Council on Hemispheric Affairs.

<sup>70</sup> CLEARY, Edward. *The Struggle for Human Rights in Latin America*. Westport: Praeger. 1997. p. 141-143.

<sup>71</sup> Para uma comparação geral entre aparatos políticos repressivos no Cone Sul e no Brasil nos anos 70, ver: ACUÑA, Carlos; SMULOVITZ, Catalina. *Adjusting the Armed Forces to Democracy: successes, failures*



os anos do governo Carter, a questão da proliferação de armas nucleares foi uma fonte de tensão e desentendimento com o governo brasileiro bem mais relevante do que a de direitos humanos.

No final da década de 1970, esta questão perdeu visibilidade na agenda com os Estados Unidos por duas razões: a liberalização gradual do regime político brasileiro, citando-se a Lei da Anistia em 1979 e as modificações introduzidas na Lei de Segurança Nacional, e o término da administração democrata nos Estados Unidos. Logo, o Brasil deixou de despertar interesse por parte das organizações mundiais e norte-americanas de direitos humanos, pois essas se concentravam nas espinhosas realidades persistentes em outros países do Cone Sul e na América Central.<sup>72</sup>

Enquanto o país desaparecia — temporariamente — da tela do radar, ampliou-se de forma significativa o número das organizações de direitos humanos nos Estados Unidos e na Europa que adotaram certa especialização temática (de gênero, raça, faixa etária etc.). Durante os anos 1980, apesar das relações conflituosas nos Estados Unidos entre o Executivo e os ativistas de direitos humanos, os recursos e os quadros dessas organizações ganharam novas proporções, o que se refletiu na extensão de seus programas, nas suas conexões institucionais e na influência do trabalho que realizavam. Organizações multilaterais, como a ONU e a OEA, por exemplo, começaram a usar regularmente as informações colhidas pelas ONGs de direitos humanos.<sup>73</sup> Esta crescente funcionalidade também coincidiu com uma profissionalização do trabalho dessas organizações, o que permitiu a introdução de melhorias técnicas e a utilização de métodos mais sofisticados de comunicação, difusão e recolhimento de dados empíricos.

Na América do Sul, o surgimento de regimes democráticos proporcionava novos enfoques para o tratamento dos direitos humanos. Uma vez esgotada a era autoritária e esboçada a paz na América Central, a questão dos direitos humanos passou por uma redefinição de enfoque e de sujeito.<sup>74</sup> Confrontadas com a necessidade de se ajustarem a novas realidades, as ONGs de direitos humanos diversificaram sua agenda na América Latina, adotando uma perspectiva inclusiva. Já no início dos anos 1990, havia aproximadamente

---

and ambiguities in the southern cone. In: JELIN, Elizabeth; HERSHBERG, Eric. (eds.). *Constructing Democracy: successes, failures and ambiguities in the southern cone*. Boulder: Westview. 1996.

<sup>72</sup> Um claro sinal desse tipo de mudança foi a mensagem enviada em 1979 pela Anistia Internacional ao presidente João Figueiredo, reconhecendo a anistia como um “passo positivo rumo ao retorno do domínio da lei no Brasil”. Ver: Amnesty International. *Amnesty International Report 1980*. London: Amnesty International Publications. 1981. p 113.

<sup>73</sup> Tanto a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas quanto a Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA começaram a fazer amplo uso das informações das organizações de direitos civis.

<sup>74</sup> Keck; Sikkink, op.cit.p.68.

sessenta ONGs de origem internacional movidas não mais apenas por motivações políticas; elas se preocupavam com todo um contexto de abuso, discriminação e/ou injustiça relativos a direitos políticos, sociais, econômicos e culturais.<sup>75</sup> A defesa dos direitos humanos assumiu uma conotação mais abrangente e sua capacidade de mobilização adquiriu um alcance global. Conseqüentemente, o monitoramento e a denúncia de violações de direitos humanos vincularam-se a campanhas transnacionais capazes de reunir quantidades volumosas de recursos humanos e econômicos.

As alterações na agenda internacional de direitos humanos ocorreram simultaneamente à transformação do conceito de soberania na política mundial e ao surgimento de agendas globais. Mais do que nunca, a proteção dos direitos humanos identificava-se com uma causa universal que desconsiderava as fronteiras nacionais. A questão da “intervenção” — o direito e o dever de intervir - tornou-se mais complexa e intrusiva na abordagem de situações flagrantes de violação. Essas mudanças afetaram diretamente o tratamento dado à violação dos direitos humanos no Brasil. Ao mesmo tempo em que a democratização brasileira abria caminho para uma nova política de governo neste campo, a pressão por respostas oficiais a denúncias internacionais tornou-se mais freqüente. Em 1985, o país tornou-se o 34º Estado a assinar a Convenção da ONU contra Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos e Degradantes de Castigo; quatro anos mais tarde, a Convenção foi ratificada pelo Congresso brasileiro. Mas foram necessários 10 anos até que o Brasil aceitasse a jurisdição da Corte Interamericana dos Direitos Humanos; posteriormente, em 2002, o governo Cardoso apoiou a criação de uma Corte Internacional contra o crime de genocídio.

Ao lado dos lentos avanços, uma nova agenda sobre abuso dos direitos humanos ganhou visibilidade no Brasil, com repercussões internacionais imediatas. De início, as atenções se concentraram na perseguição e na incriminação de representantes de organizações camponesas e de líderes indígenas nas áreas rurais do Norte e do Nordeste do Brasil. Logo a noção de abuso se estendia, com a inclusão das ações de violência cometidas em diferentes partes do país pelas Polícias Civil e Militar no sistema penitenciário brasileiro.<sup>76</sup> Em 1987, a *Human Rights Watch of Americas*, a mais importante ONG ligada à defesa de direitos humanos nos Estados Unidos, abriu uma representação no Rio de Janeiro, o que foi logo

---

<sup>75</sup> As organizações mais importantes são: Anistia Internacional, Human Rights Watch, Lawyers Committee on Human Rights, Washington Office for Latin American (WOLA) e American Anthropological Association.

<sup>76</sup> Em 1982, foi criado o Movimento Nacional pelos Direitos Humanos. Em 1991, 223 centros de direitos humanos funcionavam no país.

acompanhado pela publicação de seu primeiro relatório sobre o abuso dos direitos humanos no Brasil.<sup>77</sup>

Em fins da década de 1980, os abusos adquiriram conotação ainda mais dramática, quando denúncias locais e internacionais passaram a mencionar o número de vítimas entre a população infantil nas grandes cidades brasileiras. Esse cenário piorou ao longo dos anos 1990, a partir do conhecimento público da ação de esquadrões da morte contra crianças e adultos de rua nos centros urbanos do país. Frente à mobilização de grupos de ativistas de direitos humanos, jornalistas, voluntários das igrejas, congressistas e promotores de Estado, o governo federal, embora tenha expressado sua preocupação, mostrou-se também impotente diante das atrocidades cometidas. As denúncias de abusos logo conquistaram extensa cobertura jornalística no Brasil e em todo o mundo. Nos Estados Unidos, os principais jornais cumpriram o papel de “parceiros essenciais de uma rede de informações” em relação às violações de direitos humanos no Brasil.<sup>78</sup> Foram publicadas matérias detalhadas sobre os crimes cometidos contra crianças de rua, registrando-se um número crescente de casos de irregularidades praticadas pelas Polícias Civil e Militar.<sup>79</sup> Para assegurar esse tipo de vigilância, ONGs de direitos humanos nos Estados Unidos e na Europa proporcionaram apoio financeiro substancial para suas contrapartes brasileiras, tornando-se uma fonte permanente de pressão sobre os governos federal, estaduais e municipais do Brasil.

Mesmo antes de dispor de uma política oficial claramente configurada para a questão, já vinha se desenvolvendo na diplomacia brasileira um campo de ação na área de direitos humanos para lidar com as pressões dos governos europeus e dos Estados Unidos e das ONGs internacionais na Comissão de Direitos Humanos da ONU. No início dos anos 90, no contexto da consolidação democrática brasileira, a coordenação entre as políticas doméstica e externa ganhou maior solidez. Os pontos de convergência entre os conteúdos do Plano de Ação para os Direitos Humanos (1996) e as recomendações da Conferência Mundial de Direitos Humanos em Viena (1993) reforçaram ainda mais essa sintonia.<sup>80</sup> Em 1997, o governo brasileiro criou o Secretariado Nacional de Direitos Humanos que, além de supervisionar a implementação do Plano de Ação, deveria presidir o Comitê Interministerial do Governo para a Defesa do Ser Humano.<sup>81</sup>

---

<sup>77</sup> Human Rights Watch, *Police abuse in Brazil: Summary Executions & Torture in São Paulo and Rio de Janeiro*. New York: Americas Watch, 1998. p. 26.

<sup>78</sup> Keck; Sikkink, op.cit.

<sup>79</sup> Cleary, 1997.

<sup>80</sup> PINHEIRO, Paulo Sergio. *Democracia em pedaços*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. p. 19.

<sup>81</sup> O Secretariado Nacional pelos Direitos Humanos dentro do Ministério da Justiça foi criado para promover medidas legislativas, visando conter abusos aos direitos humanos. Isso incluiu reformas de justiça criminal e

Nos Estados Unidos, a partir do governo Clinton, a problemática ganhou nova relevância na agenda oficial. Foi notável, contudo, a diferença entre Clinton e Carter no tratamento da questão, no âmbito das relações intergovernamentais. Desde o início, a Casa Branca mostrou-se cuidadosa com o Brasil, no sentido de não incluir o assunto dos direitos humanos na agenda bilateral. O fato de as violações dos direitos humanos no Brasil serem foco de atenção e colaboração entre as ONGs dos dois países já não se traduzia em recomendações políticas na agenda política bilateral. Enquanto nos Estados Unidos a estratégia dessas organizações era um maior ativismo e interferência crescente junto aos órgãos de governo no planejamento e na formulação de políticas; no Brasil destacava-se a necessidade de uma conexão mais estreita entre o respeito aos direitos humanos e a vigência de políticas sociais mais efetivas.

Os relatórios anuais preparados pelo Departamento de Estado sobre direitos humanos no Brasil tornaram-se cada vez mais minuciosos e críticos. Se, por um lado, reconheciam-se os esforços empreendidos pelo Poder Executivo brasileiro, também ganharam destaque os limitados resultados com respeito à ação do Judiciário diante da violência policial e às dificuldades em se assegurar o cumprimento da nova legislação nesta matéria.<sup>82</sup> As situações dramáticas descritas nesses relatórios estão baseadas em informações cedidas pela Anistia Internacional, pela *Human Rights Watch* e pelo Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Crime. São menores as alterações de conteúdo desses relatórios preparados durante os governos Cardoso e Lula. Registram-se as mesmas falências do sistema penitenciário e jurídico. Em suas versões mais recentes, são feitas menções específicas às questões da impunidade policial e suas conexões com o crime organizado, às falhas do sistema de detenção juvenil e a persistência do trabalho forçado no Brasil.<sup>83</sup>

Já nos anos 1990 esses relatórios revelavam, ainda, a preocupação crescente das ONGs brasileiras e norte-americanas com a proteção de dois grupos minoritários: as populações indígenas e a comunidade afro-brasileira. No caso do primeiro, sublinhavam-se os problemas gerados pela falta de acesso ao uso da terra e dos recursos naturais dos territórios demarcados.

---

de sistemas judiciários, bem como a criação de programas federais de proteção a testemunhas. Além disso, muitos governos de Estado iniciaram as políticas de direitos humanos locais.

<sup>82</sup> Ver: United States Department of State. Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. *1999 Country Report on Human Rights Practices*. "Brazil". Washington D.C., 2000. Disponível em: <[www.state.gov/www/global/humanrights/1999/brazil.htm](http://www.state.gov/www/global/humanrights/1999/brazil.htm)>. Acesso em: 18 set. 2008. Essa declaração aborda assassinatos, desaparecimentos, torturas e outros tratamentos ou castigos cruéis, desumanos e degradantes; prisão, detenção ou exílio arbitrários; negação de justo julgamento público; interferência arbitrária na privacidade, família, domicílio ou correspondência. Também aborda o respeito pelas liberdades civis e políticas e a discriminação baseada em raça, sexo, religião, deficiência, língua ou *status* social.

<sup>83</sup> Ver United States Department of State. Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. *Country Reports on Human Rights Practices*. "Brazil". Washington D.C. 2000-2006.

O fato de a Constituição brasileira fazer menção explícita aos direitos culturais e patrimoniais das populações indígenas não impedia que a questão se tornasse matéria de denúncias internas e de campanhas transnacionais.<sup>84</sup> A mobilização em torno desse tema ganhou transcendência internacional a partir do entrelaçamento dos direitos indígenas com os movimentos rurais na região Norte do Brasil e com a proteção ambiental na Amazônia. À medida que os movimentos indígenas no Brasil ampliaram sua projeção política, aprofundaram-se as controvérsias interburocráticas no Estado brasileiro, estabelecendo-se conexões mais estreitas entre os líderes indígenas e outros movimentos sociais de populações carentes, especialmente o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST).

Cabe mencionar também a atenção das organizações de direitos humanos nacionais e estrangeiras para com a população afro-brasileira, que se tornou um ponto delicado na agenda política nacional a partir do processo de consolidação democrática. Graças aos movimentos de defesa da cidadania, o mito da “democracia racial”, tão presente na formação do pensamento social do Brasil, passou a ser considerado um eficaz instrumento de exclusão. Este tema ganhou presença na agenda não-governamental Brasil-Estados Unidos a partir dos anos 1990, em grande parte impulsionada pela capacidade de pressão dos grupos afro-americanos nos Estados Unidos. O papel assumido pelas organizações afro-americanas nos movimentos *antiapartheid* na África do Sul lhes proporcionou um novo *status* como grupo de pressão, com influência sobre a formulação da política externa norte-americana. Embora sua atuação esteja mais direcionada à política africana dos Estados Unidos, essas organizações também passaram a estar atentos à agenda não-governamental com outros países que contam com populações negras significativas, como o Brasil.<sup>85</sup> Conseqüentemente, grupos ativistas e ONGs afro-americanas ampliaram seu interesse pelos movimentos afro-brasileiros, incentivados também pela revisão crítica do legado histórico da escravidão nos dois países. Entretanto, pode-se observar, entre esses grupos, uma percepção negativa não só quanto à forma como as questões raciais são abordadas no Brasil, mas também quanto ao estágio de organização dos movimentos antidiscriminatórios no país.<sup>86</sup> Esta constatação estimulou a

---

<sup>84</sup> A Fundação Nacional do Índio (FUNAI) é o órgão responsável pelas políticas indigenistas brasileiras. A população indígena no Brasil nos anos 90 aproximava-se de 300 mil habitantes, consistindo de 210 etnias e, aproximadamente, 170 línguas. Seu crescimento a taxas de 3.5% anual leva a estimativas de que essa população poderá chegar a um milhão em 2010. A maioria da população indígena do Brasil vive no Centro-Oeste e no Norte. Os outros 40% estão espalhados pelo Nordeste, Sudeste e Sul. A Constituição de 1988 garantiu às populações indígenas amplos direitos, incluindo demarcação de territórios, que deveriam representar, aproximadamente, 10% do território do país.

<sup>85</sup> Ver: *The National Summit on Africa. Draft National Policy Plan of Action for US-Africa Relations in the 21<sup>st</sup> Century*. Mimeo. Washington D.C., 2000

<sup>86</sup> Ver: TWINE, France Winddance. *Racism in a Racial Democracy*. New Brunswick: Rutgers University Press, 1997; WINANT, Howard. *Racial Conditions*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1992; HELWIG,

atuação de organizações norte-americanas como promotoras de programas de ação afirmativa afro-brasileiros. Contudo, e diferentemente dos Estados Unidos, iniciativas de apoio proativo ainda constituem uma fonte de controvérsia dentro da comunidade negra brasileira. Um exemplo neste sentido foi o apoio limitado dessa comunidade ao programa iniciado em 2001 pelo Ministério da Educação para ampliar, por meio de um sistema de quotas, o número de estudantes negros nas universidades federais.

Um novo elo estabelecido entre as comunidades afro-americanas e afro-brasileiras pode ser observado na esfera do turismo. Os afro-americanos vêm se mostrando cada vez mais interessados em manter contato com outras culturas negras, especialmente nas Américas. Muitos acreditam que o Brasil, particularmente o estado da Bahia, oferece uma rara oportunidade de imersão num contexto afro-cultural genuinamente preservado.<sup>87</sup> O interesse dos afro-americanos pelo Brasil resultou em novas reflexões comparativas sobre questões de racismo e discriminação que sugerem uma sutil distinção entre as noções de raça e cor.<sup>88</sup>

As relações entre afro-americanos e afro-brasileiros abriram um novo capítulo no relacionamento entre Brasil-Estados Unidos, uma vez que, além de abarcarem dimensões interestatais e intersociais, introduziram novas complexidades que poderão suscitar convergências. Durante a Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo, a Discriminação e a Intolerância Racial (agosto de 2001), os governos e as ONGs de ambos os países revelaram opiniões distintas em relação à agenda da Conferência. Entre os norte-americanos a principal fonte de discordância referia-se à defesa de reparação econômica pela escravidão -- defendida pelas organizações afro-americanas. Entre os representantes brasileiros havia consenso sobre o encaminhamento da tradicional posição que combate a idéia de que no Brasil o racismo representa uma questão problemática, argumentando que as desiguais condições sociais locais estão relacionadas à pobreza e não à raça. A politização observada durante a Conferência resultou, contudo, na emergência de diferenças mais irreconciliáveis entre o governo e as organizações civis nos Estados Unidos do que no Brasil. Enquanto os Estados Unidos abandonaram a Conferência da ONU em desacordo com o pedido de reparações pela escravidão e a condenação da discriminação exercida contra os palestinos no Oriente Médio, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil ampliou as bases

---

David. *African-American Reflections on Brazil's Racial Paradise*. Filadélfia: Temple University Press, 1992.

<sup>87</sup> Ver: *Chicago Sun-Times*. 14 ago. 1994; *The Houston Chronicle*. 18 set. 1994; *Los Angeles Times*. 3 fev. 1998.

<sup>88</sup> Uma ilustração interessante desse tipo de reflexão fornece o livro de Eugene Robinson, *Coal to Cream*. Ver: ROBINSON, Eugene. *Coal to Cream*. Nova York: The Free Press, 1999. p. 25. Uma perspectiva mais acadêmica do assunto pode ser encontrada em FRY, Peter. "Politics, Nationality, and the Meaning of 'Race' in Brazil". *Daedalus*. Spring 2000. p. 83-118.

de sua “diplomacia racial” apoiado pelos negros brasileiros. Estimulado pela “nova agenda”, o Itamaraty inaugurou, em 2002, uma política proativa para futuros estudantes do Instituto Rio Branco — política essa que amplia a presença de diplomatas afro-descendentes em seus quadros.

### 3.5.2.2 Meio ambiente

No fim da Guerra Fria, os Estados Unidos assumiram maior protagonismo nas discussões mundiais sobre o meio ambiente nas seguintes em questões: mudança climática, destruição da camada de ozônio, poluição dos mares e dos oceanos e degradação dos recursos naturais. De acordo com a diplomacia ambiental dos Estados Unidos dos anos 1990, a degradação ecológica global passou a ser percebida como uma ameaça aos interesses estratégicos nacionais.

Para o Brasil, a importância da questão ambiental esteve associada aos novos contextos políticos domésticos e internacionais. Paradoxalmente, ao mesmo tempo em que a democratização favorecia a expansão de organizações sociais engajadas na preservação ambiental, o Brasil tornou-se um país-alvo das campanhas ambientais globais. No plano interno, a Ata de Política Ambiental Nacional, de 1981, e a Constituição de 1988 tornaram-se as bases de sustentação da política ambiental brasileira.<sup>89</sup> No final da década de 1980, aumentaram as críticas internacionais à falta de um controle governamental brasileiro sobre as queimadas - que beneficiavam a criação de gado e a agricultura - em grandes extensões da floresta amazônica.

A diversidade de ecossistemas e os desafios para tornar a proteção ambiental uma política pública efetiva no Brasil criaram uma agenda rica e complexa que envolvia governos (federal e estaduais), interesses privados e ONGs.<sup>90</sup> Nesse mesmo contexto, o MRE expandiu sua atuação nos foros multilaterais em parceria com outras agências governamentais e organizações civis locais, substituindo uma posição defensiva inicial por uma ativa diplomacia ambiental.<sup>91</sup> Nos Estados Unidos, uma mobilização crescente das organizações

---

<sup>89</sup> Em 1989, a revisão da Ata Política Ambiental Nacional levou à incorporação do conceito de crime ecológico, que prevê penas para os responsáveis por ações que degradem o meio ambiente. No âmbito partidário um Partido Verde foi fundado naquele mesmo ano.

<sup>90</sup> Ver: AMES, Barry; KECK, Margaret. “The Politics of Sustainable Development: Environmental Policy Making in Four Brazilian States”. *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, v. 39, n. 4, p. 1-40, Winter 1997-1998.

<sup>91</sup> No Brasil foi criado um conjunto de agências governamentais dedicadas a políticas ambientais nas esferas municipal, estadual e federal. A agência ambiental federal, o Instituto Brasileiro para o Meio Ambiente e Recursos Naturais (IBAMA), foi estabelecida em 1989; a Secretaria de Meio Ambiente foi criada em 1990, sendo posteriormente transformada em Ministério do Meio Ambiente.

sociais e governamentais ampliou a pressão para que o Brasil assumisse maior responsabilidade na preservação de seus recursos naturais.<sup>92</sup> Grupos ambientais norte-americanos e instituições financeiras multilaterais, especialmente o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), defendiam a inclusão de novas condições de financiamento determinadas pelo desempenho do país na área ambiental.<sup>93</sup> Embora posições mais extremadas que defendiam ações intervencionistas - com bandeiras como a internacionalização da Amazônia - carecessem de legitimidade, as organizações ambientais internacionais intensificaram suas campanhas morais contra a degradação florestal e a ineficiência da legislação brasileira para uma efetiva proteção ambiental. No Brasil somavam-se, todavia, outras preocupações: os movimentos ecológicos mostravam-se cada vez mais preocupados com os efeitos da ação e presença das Forças Armadas na região amazônica.

A preparação para a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), em 1992 — conhecida como Rio-92 —, tornou-se um ponto de inflexão na história da diplomacia ambiental brasileira. Além do envolvimento governamental na organização da Cúpula da Terra, os ambientalistas brasileiros iniciaram uma mobilização de alcance mundial para patrocinar um Fórum Global, que atraiu 30 mil participantes filiados a movimentos sociais e organizações civis locais e internacionais.<sup>94</sup> Nesse contexto, o diálogo entre o Partido dos Trabalhadores e o Partido Verde criou uma nova articulação no Congresso para a abordagem de questões ecológicas que fortaleceu o elo entre demandas sociais e ambientais.<sup>95</sup>

No âmbito da política externa, a aprovação da Agenda 21 na Cúpula de 1992 lançou a plataforma da diplomacia ambiental brasileira. Foram formuladas políticas específicas para “problemas ambientais globais” relativas à mudança climática, destruição da camada de ozônio e perda da biodiversidade. Além de alcançar um *status* sem precedentes na agenda internacional do Brasil, a política ambiental propiciou novos enfoques para a ação do Estado, destacando-se a conexão entre os direitos dos povos indígenas e o desenvolvimento sustentável do país. Foi ainda nesse quadro que a implementação de políticas ambientais pela maioria dos estados brasileiros ampliou os financiamentos do BID e do Banco Mundial em

---

<sup>92</sup> Em fins dos anos 90 estimava-se que a Amazônia continha 26,5% das florestas úmidas do planeta e 50% de suas espécies mundiais.

<sup>93</sup> Ver: MC CLEARY, Rachel. The International Community's Claim to Rights in Brazilian Amazonia. *Political Studies*, v. 39, p. 691-707, 1991.

<sup>94</sup> HOCHSTETLER, Kathryn. The Evolution of the Brazilian Environmental Movement and its Political Roles. In: CHALMERES, Douglas et al. (Eds.). *The New Politics of Inequality in Latin America*. Oxford: Oxford University Press. 1997. p 207.

<sup>95</sup> MORAN, Emilio. The Law, Politics, and Economics of Amazonian Deforestation. *Global Legal Studies Journal*, n. 11, p. 1-7, 1988.



iniciativas de saneamento e higiene promovidas em diferentes partes do país. Em 2000, o Brasil já havia obtido mais de US\$ 5 bilhões em empréstimos de agências multilaterais direcionados para projetos ambientais.<sup>96</sup> Além disso, o país tornou-se um importante “mercado verde” para as exportações norte-americanas de tecnologias, bens e serviços ambientais.

Em junho de 1997, o Brasil, juntamente com a África do Sul, Alemanha e Cingapura, propôs uma iniciativa conjunta para o meio ambiente na Assembléia Geral da ONU, buscando viabilizar o cumprimento da Agenda 21. No ano seguinte, na Conferência de Kyoto sobre mudança climática, o governo brasileiro defendeu firmemente a limitação da emissão de gases tóxicos por países industrializados.

As questões ambientais tornaram-se, assim, num capítulo importante na agenda intergovernamental e intersocietal Brasil-Estados Unidos. A partir de 1995, realizaram-se encontros anuais, entre os dois governos, para revisar os principais tópicos da agenda ambiental internacional.<sup>97</sup> Em relação à mudança climática, a questão mais importante tornou-se a implementação do Protocolo de Kyoto, com o propósito de reduzir o efeito estufa. A criação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e de um regime específico para cumprir o Protocolo converteram-se em grandes preocupações do Brasil. Neste sentido, o governo brasileiro manteve-se menos flexível do que os Estados Unidos quanto a prazos e penalidades a serem aplicados aos países industrializados responsáveis pelo atraso na imposição de controles sobre a emissão de gases tóxicos.

As negociações bilaterais sobre desmatamento estiveram conectadas às discussões sobre a criação de Fóruns Florestais das Nações Unidas (UNFF) e ao Acordo Internacional para as Florestas Tropicais (IATW). Ambos os países assentiram quanto à necessidade de um regime abrangente para o monitoramento das condições florestais globais. Entretanto, não houve concordância quanto ao escopo do IATW: o Brasil defendia que tal acordo devia incluir todos os tipos de florestas; os Estados Unidos sustentavam uma abordagem seletiva.

Embora as relações Brasil-Estados Unidos tenham mostrado um importante avanço com o estabelecimento de uma agenda consolidada para as questões ambientais, não tem sido fácil para o Brasil superar sua posição de “vilão” da degradação ambiental global. A mídia internacional e as campanhas de ONGs com importante projeção internacional contra o contínuo desmatamento no Brasil prejudicam sistematicamente a imagem do país perante a

---

<sup>96</sup> Ver: Environmental Law and Environmental Business Opportunities in Brazil: An Overview. Disponível em: <[www.crl.com/~brazil/env.htm](http://www.crl.com/~brazil/env.htm)>.

<sup>97</sup> Desde a indicação de um subsecretário para Assuntos Globais pelo Departamento de Estado, o governo dos Estados Unidos mantém encontros similares com Índia, China e Japão.

opinião pública dos Estados Unidos.<sup>98</sup> Além de repetidas críticas à defasagem entre a legislação ambiental e seu cumprimento, a iniciativa do Congresso brasileiro de aprovar um código florestal nacional mais flexível prejudicou ainda mais a imagem do Brasil nessa matéria.<sup>99</sup>

Desde o início do governo de George W. Bush endureceu-se a posição oficial norte-americana nas arenas multilaterais voltadas para a questão ambiental, o que gerou novas divergências com o Brasil. De fato, no âmbito interestatal inverteram-se os papéis, já que os governos brasileiros (Fernando Henrique Cardoso e Lula) expressaram sempre suas críticas à decisão do governo Bush de rejeitar o Protocolo de Kyoto - explicitada durante a VII Conferência da ONU sobre Mudança Climática (novembro de 2001). A posição brasileira tornou-se ainda mais enfática, quando o Congresso Nacional ratificou, em junho de 2002, a adesão do país ao Protocolo de Kyoto. O Brasil defendeu a necessidade de um compromisso por parte dos países industrializados em relação aos efeitos da contaminação global; já o governo dos Estados Unidos relutava em seguir o exemplo de outros parceiros industriais — como a União Européia e o Japão —, que aceitaram submeter suas políticas ambientais aos regimes multilaterais. De acordo com os Estados Unidos, o Brasil apresenta a mesma resistência, quando o debate enfoca a necessidade de proteção da biodiversidade amazônica. Neste caso, a insistência em controles internacionais mais efetivos por parte das ONGs norte-americanas imediatamente estimula reações defensivas por parte dos círculos governamentais brasileiros - o que muitas vezes divide as organizações dedicadas a esse tema no Brasil.<sup>100</sup>

### 3.5.2.3 Imigração brasileira para os Estados Unidos

Embora muito menos importante do que a de outros países da América Latina, a imigração brasileira para os Estados Unidos expandiu-se notavelmente nas duas últimas décadas do século XX.<sup>101</sup> Este país tornou-se o principal destino de um novo e inédito fluxo

<sup>98</sup> À parte toda a preocupação com a destruição da Floresta Amazônica brasileira, apareceu na época a informação dramática sobre o processo de desmatamento da Mata Atlântica, da qual restariam apenas 7% de área virgem.

<sup>99</sup> A nova legislação, submetida à bancada ruralista em maio de 2000, reduziria a proporção de reservas ambientais em propriedades de terra em áreas de floresta de 80% para 50%. Além disso, pequenas propriedades não seriam obrigadas a replantar áreas devastadas, e as reservas ecológicas legais seriam dramaticamente reduzidas em áreas lucrativas. Em 2010 o tema foi matéria de intenso debate na imprensa e no âmbito parlamentar aonde foi aprovado um novo Código Florestal por uma Comissão Especial da Câmara dos Deputados.

<sup>100</sup> Ver: HOCHSTETLER, Kathryn ; KECK, Margaret E. *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*. Durham: Duke University Press. 2007.

<sup>101</sup> De acordo com o censo norte-americano de 1980, a comunidade brasileira tinha pouco mais que 50 mil habitantes. Em 2007 as cifras mencionadas variavam entre 124 mil e 1,2 milhões, posicionando-se no 24º

migratório brasileiro induzido essencialmente por motivações econômicas. Os brasileiros residentes nos EUA constituem um grupo pouco representativo na população imigrante daquele país. A essa pequena comunidade se somam aqueles de permanência temporária, a maioria estudantes de cursos de pós-graduação.<sup>102</sup>

Na verdade, os brasileiros representam uma parcela mínima da população de origem latina, legal ou ilegalmente instalada nos Estados Unidos, nunca tendo merecido atenção na agenda bilateral. Apesar de sua expansão, desde a metade da década de 1980, a imigração para países industrializados a princípio recebia pouca atenção do Itamaraty. Pouco a pouco, o trabalho consular valorizou-se como um instrumento de apoio ao cidadão brasileiro residindo legal ou ilegalmente no exterior, em um contexto internacional no qual a migração Sul-Norte ganhava especial visibilidade na agenda social global. Foi apenas em outubro de 2007 que se realizou a primeira reunião de coordenação, convocada pela embaixada em Washington, da qual participaram os representantes dos consulados de Boston, Houston, Chicago, Los Angeles, Miami, Nova York, São Francisco, Washington e o núcleo de Atlanta.

Os Estados Unidos absorvem aproximadamente 25% do total de brasileiros vivendo fora do país, e grande parte da atividade consular do Brasil nos Estados Unidos tem se concentrado no atendimento aos imigrantes *indocumentados*, ou seja, sem documentos.<sup>103</sup> Ganhou importância a preocupação de criar um trabalho coordenado entre os consulados instalados nos Estados Unidos para fortalecer a presença e o apoio do Estado brasileiro no cotidiano dessa comunidade.<sup>104</sup> Pesquisas realizadas nos anos 1990 sobre esta imigração afirmam que os “brazucas” — que vivem nos Estados Unidos — chegavam a quase 800 mil.<sup>105</sup> Dez a 15 anos depois, as estimativas já eram de que esse grupo já alcance 1,2 milhões de habitantes, distribuído por diferentes pontos do país. Em 1990 a imigração brasileira concentrava-se em algumas localidades dos Estados Unidos: Atlanta (60-70 mil), Boston (300-350 mil) Chicago, (9-10 mil), Houston (50 mil), Los Angeles (52 mil), Miami (311 mil), Nova York (350 mil ou mais), São Francisco (45 mil) e Washington (25-40 mil).

---

lugar entre os grupos de imigrantes nos Estados Unidos. Ver: PORCEL, Karine. “Cônsules debatem imigração brasileira”. *Agência BR NEWS*. 11 ago. 2007.

<sup>102</sup> Em 1995, graças ao apoio institucional e/ou financiamento do governo, havia 5.497 estudantes universitários brasileiros nos Estados Unidos, o que levou o Brasil à 12ª posição no *ranking* dos países de origem de estudantes estrangeiros no país.

<sup>103</sup> Os consulados brasileiros nos Estados Unidos estão localizados em São Francisco, Boston, Nova York, Miami, Houston, Washington, D.C., e Atlanta.

<sup>104</sup> Ver: PORCEL, Karine. *Cônsules debatem imigração brasileira*. *Agência BR NEWS*. 11 ago. 2007

<sup>105</sup> No Brasil, a cidade de Governador Valadares (MG) tornou-se um caso paradigmático de migração para os Estados Unidos. Desde o início dos anos 80, há um fluxo constante de imigrantes para diferentes partes dos Estados Unidos oriundo dessa cidade mineira.

Comparado com outros grupos latinos nos Estados Unidos, o brasileiro não compartilha um forte sentimento de comunidade, e seus integrantes, em geral, entendem a permanência naquele país como uma experiência temporária. Embora a oportunidade econômica seja a principal motivação, a imigração para os Estados Unidos é também estimulada pela busca de uma melhor qualidade de vida, com acesso a serviços e condições de segurança pública. Pesquisas revelam que grande parte dos brasileiros que vivem nos Estados Unidos está inserida no mercado de trabalho em empregos de baixa qualificação e remuneração. Como mencionado anteriormente, essas condições são compensadas por um sentimento generalizado de que a qualidade de vida nos Estados Unidos é superior à do Brasil, por oferecer melhores oportunidades de trabalho. Além disso, embora seus salários sejam considerados baixos para os padrões norte-americanos, eles não o são de acordo com os parâmetros brasileiros. As condições oferecidas naquele país para o trabalhador não-qualificado aumentou o fluxo migratório Brasil-Estados Unidos, apesar do endurecimento da política norte-americana nos últimos anos. As crescentes deportações de brasileiros foram simultâneas ao uso cada vez mais freqüente da fronteira mexicana como forma de ingresso no território dos Estados Unidos.<sup>106</sup>

Os brasileiros que residem nos Estados Unidos apresentam grande variação quanto à faixa etária, gênero e origem social. Eles formam um grupo isolado dentro da imensa população imigrante nos Estados Unidos e não moram nos mesmos bairros nem desenvolvem relações com outros “latinos”. Sua rede social está baseada em processos de reunificação familiar e/ou em novos vínculos — especialmente o casamento — com cidadãos (dãs) norte-americanos (nas). No que tange à dimensão identitária, os brasileiros não gostam de serem considerados um segmento da comunidade hispânica e às vezes se organizam em “universos fechados” — numérica e culturalmente inexpressivos comparados aos de outras comunidades nos Estados Unidos.

#### 3.5.2.4 Percepções e opinião pública

De acordo com as percepções mais comumente compartilhadas pelo “público atento” norte-americano interessado na América Latina, o Brasil — como o restante da região — experimentou nos anos 1990 um processo de mudanças que contribuíram para potencializar o relacionamento bilateral com os Estados Unidos. Este tipo de visão não impediu, entretanto,

---

<sup>106</sup> Como reação, a partir de 2001, o governo mexicano seguiu os Estados Unidos na exigência de visto de entrada para cidadãos brasileiros.

que prevalecesse a idéia de que “o Brasil ainda teria um longo caminho a percorrer para garantir a “irreversibilidade” de seu processo de reformas.”<sup>107</sup> Em fevereiro de 2001, o *Council of Foreign Affairs* promoveu a elaboração de um memorando — a ser apresentado ao novo governo norte-americano —, do qual constava um diagnóstico realista das relações com o Brasil. O documento afirmava que este país seria o “suporte de qualquer iniciativa política bem-sucedida dos Estados Unidos na América do Sul”.<sup>108</sup> Este relacionamento era considerado essencial para influenciar o futuro político e econômico do hemisfério. Acreditava-se que, para intensificar o entendimento entre os dois países, seria necessário levar adiante um processo de revisão das posições norte-americanas, com o objetivo de se criar condições para que ambos “trabalhassem juntos em assuntos vitais - como comércio, drogas e segurança regional -, e, depois disso, se engajassem num diálogo estratégico cooperativo de alto nível”.<sup>109</sup>

Entre os pontos mais relevantes desse memorando, destacavam-se o reconhecimento da importância do entendimento bilateral e da necessidade de que sejam identificadas as diferenças entre ambos os países, bem como a vantagem de se focar o relacionamento bilateral para além dos interesses norte-americanos. Nesse sentido, apontava-se a urgência de os Estados Unidos abandonarem a atitude de negligência benigna em relação ao Brasil. O vínculo com este país estaria baseado em quatro motivações: seu poder econômico; sua localização central na América do Sul; seu *status* como parceiro comercial e receptor de investimentos dos Estados Unidos; e seu papel diplomático no âmbito sul-americano e junto às instituições internacionais.<sup>110</sup> Além disso, o memorando chamava a atenção para os riscos de os dois países perderem a oportunidade para a construção de uma agenda bilateral proativa. Os Estados Unidos poderiam rapidamente ser substituídos pelos europeus, particularmente na área econômica; já o Brasil poderia ser privado do acesso preferencial ao mercado americano. O memorando concluía que um precisava do outro para assegurar a reforma econômica e a legitimidade democrática na América do Sul.

Esse documento ilustra o esforço empreendido pelos Estados Unidos na década de 1990 para criar um relacionamento mais propício com o Brasil. Além de indicar seu potencial,

<sup>107</sup> Declaração de Willian Perry, presidente do Instituto para o Estudo das Américas. Ver: US House of Representatives. *Overview of U.S. policy toward South America and the president's upcoming trip to the Region*. 8 out. 1997. Disponível em: <[http://commdocs.house.gov/committees/intlrel/hfa44953.000/hfa44953\\_0.HTM](http://commdocs.house.gov/committees/intlrel/hfa44953.000/hfa44953_0.HTM)>. Acesso em: 18 set. 2008.

<sup>108</sup> ROBERT, Stephen ; MAXWELL, Kenneth. *A Letter to the President and a Memorandum on U.S. Policy Toward Brazil*. Nova York: Council on Foreign Relations 2001. Disponível em: <<http://www.cfr.org/p/pubs/Brazil>>. Acesso em: 18 set. 2008.

<sup>109</sup> MAXWELL, Robert 2001.

<sup>110</sup> MAXWELL, Robert 2001.

o relatório também destacava as dificuldades enfrentadas. Eram apontadas cinco áreas de mal-entendidos que deveriam ser superadas: “o legado das políticas externas dos Estados Unidos em relação ao Brasil; o temor no Brasil (e por alguns nos Estados Unidos) de que o livre comércio no hemisfério pudesse ser prejudicial; a percepção no Brasil de que os Estados Unidos pudessem restringir a soberania brasileira na região amazônica; a apreensão no Brasil e seus vizinhos frente a um relacionamento bilateral mais estreito; e os elementos de competição que existem entre os dois países”.<sup>111</sup>

A visão de que as relações Brasil-Estados Unidos teriam de melhorar coincidia, então, com a posição de alguns conservadores proeminentes do *establishment* norte-americano. Henry Kissinger, por exemplo, recomendava que ambos os países empreendessem esforços para construir uma relação especial. Se, por um lado, era desejável que os Estados Unidos tratassem o Brasil com mais sensibilidade e consideração; a contrapartida brasileira deveria conceber uma relação harmoniosa com os Estados Unidos, como uma prioridade de sua política externa.<sup>112</sup> Em grande medida, o que Kissinger estava sugerindo era a reativação de um padrão de entendimento semelhante ao que buscou implementar nos anos 1970, quando foi secretário de Estado. Tal qual o relatório mencionado, a argumentação de Kissinger partia da constatação da importância do Brasil para os Estados Unidos na consolidação de uma política hemisférica bem-sucedida. A principal diferença entre ambas as recomendações dizia respeito à assimilação de transformações de condutas norte-americanas, considerando os novos tempos da realidade política e econômica brasileira.

Desde uma perspectiva brasileira, uma relação mais fluida com os Estados Unidos passou a envolver a expectativa de que o país fosse reconhecido como um ator relevante no cenário da política mundial. Para tanto, o governo brasileiro mostrou a preocupação de melhorar a imagem do país junto à opinião pública internacional - e norte-americana em particular<sup>113</sup>. Entre as principais revelações da pesquisa sobre o público norte-americano, destacavam-se o reduzido conhecimento sobre o Brasil e a tendência de confundir-lo com outros países latino-americanos (excetuando-se os casos de questões-chave como imigração e narcotráfico). Outra constatação preocupante de tal pesquisa era que os entrevistados “mais informados” geralmente tinham impressões mais negativas sobre o Brasil do que os “menos informados”.

---

<sup>111</sup> Council on Foreign Relations, 2001.

<sup>112</sup> Ver: *Los Angeles Times*, 04 abr. 2002.

<sup>113</sup> Ver: REYNOLD, Michael et al. *A Public Opinion Poll on Brazil's Image in the United States of America*. National Opinion Research Center at the University of Chicago, 14 abr. 2000.

A liderança mundial dos Estados Unidos constituiu um fator crucial para o Brasil desde o término da II Guerra Mundial. Além disso, como foi mostrado anteriormente, desde então os Estados Unidos foram percebidos pelas elites brasileiras como a potência mais importante na política mundial. A emergência de novas realidades, tanto na esfera interna quanto na internacional, mudou, contudo, as percepções no Brasil sobre os Estados Unidos. Uma combinação de elementos - destacando-se o fim da Guerra Fria, a maior vulnerabilidade econômica externa do país causada pela globalização financeira e comercial e a crescente importância da opinião pública doméstica como consequência da consolidação democrática — contribuíram nos anos 90 para essa mudança. Ao mesmo tempo, uma visão cada vez mais politizada ganhou espaço em torno da política externa e de segurança, da presença econômica internacional e até da produção cultural dos Estados Unidos.

A liderança mundial norte-americana após o fim da Guerra Fria, com vista a consolidação de uma ordem unipolar, tornou-se, no Brasil, uma fonte de apreensão e de olhar crítico por parte das Forças Armadas, dos meios político-parlamentares, burocráticos, acadêmicos, bem como dos setores empresariais e das organizações sociais. É interessante notar que, nos primeiros anos de consolidação democrática, o posicionamento antiamericano no país não foi fomentado pelo Itamaraty. Para o Ministério das Relações Exteriores, as discrepâncias bilaterais constituíam matéria de negociação e/ou afirmação de interesses próprios, tornando-se mais importante expandir responsabilidades e espaços de convivência do que optar por uma agenda de soma zero conflituosa com os Estados Unidos. As visões críticas em relação a esse país foram cultivadas em outras esferas governamentais e não-governamentais, convertendo-se para alguns segmentos políticos e sociais e intelectuais num componente identitário. Nesse mesmo contexto, o processo de globalização e a projeção dos interesses econômicos norte-americanos foram freqüentemente entendidos como duas partes de uma única moeda. Criou-se uma vinculação entre os pontos de vista que questionavam a liderança dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria àqueles que apontavam os efeitos maléficos da globalização. Como consequência, o sentimento antiamericano constituiu-se num dos componentes ideológicos da consolidação democrática no Brasil. A mídia brasileira tornou-se um meio de difusão desse sentimento, que, apesar de partir de procedências políticas diversas, encontrou na defesa do interesse nacional seu denominador comum. O antiamericanismo no Brasil ganhou impulso com os avanços das negociações sobre a ALCA a partir de 1998 e,

posteriormente, diante da ação militar no Afeganistão e no Iraque por parte do governo Bush.<sup>114</sup>

O início do governo Lula, portanto, herdou uma predisposição antiamericana já instalada em diferentes âmbitos da sociedade brasileira, o que num primeiro momento lhe oferece um caldo de cultivo essencial para a construção de uma linha de atuação proativa no relacionamento bilateral. Ao mesmo tempo, a combinação entre consolidação democrática, estabilidade econômica e diplomacia presidencial estimulou no Brasil a construção de uma auto-imagem positiva em questões externas que extrapolam o relacionamento com os Estados Unidos. Esta temática será analisada a seguir.

---

<sup>114</sup> As vésperas da invasão do Iraque, uma pesquisa de opinião realizada em 10 países para avaliar a visão negativa sobre os Estados Unidos, o Brasil apareceu em segundo lugar. Realizada pela BBC, a pesquisa ouviu um total de 11mil pessoas em 11 países. A porcentagem da população com opinião negativa sobre os Estados Unidos apresentou os seguintes resultados: Jordânia 79%, Brasil 66%, Indonésia 58%, França 51%, Austrália 29%, Rússia 28%, Coreia do Sul 28%, Israel 25%, Inglaterra 19% e Canadá 16%. Ver: *Veja*, 13 ago. 2003. p 59.



#### 4 O NOVO ENQUADRAMENTO DAS RELAÇÕES BRASIL-EUA NO SÉCULO XXI

Em seu livro recente “Um Encontro” Milan Kundera estabelece interessantes paralelismos entre a intelectualidade latino-americana e a centro-européia, ao fazer referência aos laços de solidariedade antiautoritários mantidos durante os anos da Guerra Fria.<sup>115</sup> Robert Skidesly, na obra “The World After Comunism”, fez algo parecido no campo da economia política quando sugere uma articulação entre os desmantelamentos das economias planejadas da Europa Oriental e dos modelos substitutivos na América Latina.<sup>116</sup> No terreno das políticas comparadas, Adam Przeworski -entre outros- explorou nos anos 90 as coincidências e diferenças entre os processos de transição democráticas experimentados nos dois contextos sub-regionais.<sup>117</sup>

Não se conhece, entretanto, uma abordagem deste tipo aplicada à política internacional, no qual se compare a desarticulação das duas regiões enquanto áreas de influência das superpotências responsáveis pela a configuração do sistema mundial durante 45 anos de conflito leste-oeste. Talvez uma razão para esta lacuna sejam os ritmos e os momentos diferentes de ambos os processos. Enquanto os países satélites da URSS se livraram de sua condição subordinada de forma simultânea à queda do muro de Berlin, a América Latina manteve-se com área de influência por vários anos após o esgotamento da bipolaridade mundial. A desarticulação deste “enquadramento” se deu lentamente, primeiramente com uma diferenciação entre o norte e o sul da região, quanto ao padrão de relacionamento com os EUA, e posteriormente como uma consequência colateral da sobre-extensão imperial norte-americano a partir do 11 de setembro.

Do ponto de vista norte-americano não pareceu serem significativas as expectativas de mudança de enfoque para a América Latina a partir da chegada da administração Obama à Casa Branca em 2009. Com exceção da agenda interméstica- que afeta o México e os países centro-americanos- a irrelevância da região no conjunto de urgências identificadas pelos segmentos atentos a política externa e mobilizados em torno da necessidade de que esta seja repensada torna-se patente quando se constata a baixa prioridade da agenda hemisférica divulgada pelo novo governo norte-americano. Existe ainda o risco de que sua permanente securitização conduza a políticas que pretendam reforçar um viés intervencionista-

---

<sup>115</sup> KUNDERA, Milan. *Un encuentro*. Buenos Aires: Tusquets, 2009.

<sup>116</sup> SKIDELSKY, Robert. *The World after Communism*. London, Papermac, 1995.

<sup>117</sup> PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the Market*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

especialmente em temas de segurança pública e especialmente na área da América Central, México e Caribe.

#### 4.1 OS EFEITOS DA MACRO-SECURITIZAÇÃO E A SOBRE-EXTENSÃO IMPERIAL

Para tratar do impacto e desdobramentos da política estratégica dos Estados Unidos para a América do Sul após o 11 de setembro será utilizado o conceito de “macro-securitização” cunhado por Barry Buzan.<sup>118</sup> Trata-se de uma definição de ameaça a partir de uma perspectiva sistêmica-abrangente, de alcance universal, como se havia assistido durante a Guerra Fria. De acordo com este conceito, a insegurança adquire um sentido planetário, afetando de forma generalizada aos Estados e às sociedades, todos submetidos às conseqüências combinadas da globalização e da uni-mundialização. O fato de que a América do Sul seja uma zona marginal na escala de prioridades da política de segurança norte-americana, não a torna menos exposta às pressões da macro-securitização. De fato, a condição periférica da região não lhe poupou o enquadramento estratégico mundial adotado por Washington a partir de 2001.

A presença dominante de Washington mantida por mais de 60 anos a custos relativos baixos, graças em grande medida à irrelevância estratégica sul-americana, explica o conteúdo negligente, inconsistente e errático de sua política para a região durante e após a da Guerra Fria. Nos anos 90, os Estados Unidos contribuíram para aprofundar a especificidade sul-americana no contexto latino-americano, estimulando uma diferenciação baseada em preferências econômico-comerciais que logo passou a se complementar com interesses de segurança.<sup>119</sup> Estabelece-se uma diferença entre o que se considera uma zona de segurança, que cobre os territórios do México, América Central e Caribe, e a preservação de uma área de influência que abarca a América do Sul, com exceção da Colômbia cuja vinculação estratégica com Washington segue o padrão do primeiro grupo. Os países que integram a zona de segurança já não dispõem de autonomia estratégica, uma vez que suas políticas de defesa obedecem em sua totalidade às premissas de segurança norte-americanas. Ao mesmo tempo, as ameaças que provem destas áreas tornam-se um tema de segurança pública nos Estados Unidos, como se dá com respeito às “maras” e ao tráfico de drogas.

---

<sup>118</sup> BUZAN, Barry. *The 'War on Terrorism' as the new 'macro-securitisation'?*. Oslo Workshop, february 2006.

<sup>119</sup> Após a formação de uma área de livre comércio com o México e o Canadá em 1994, foi instituído um regime de preferências com os países do Caribe e a América Central (2005) e a formação do Comando Norte (2002).

Os países sul-americanos, conservam uma autonomia semelhante à aquela mantida desde o fim da Segunda Guerra Mundial, que oscila de acordo com as orientações das políticas externas de cada país. Pouco a pouco, entretanto, se colocam em risco a preservação desta margem de manobra devido, por um lado, à ampliação da presença militar norte-americana na América do Sul seja por meio da aliança com a Colômbia ou a montagem de Estabelecimentos Operativos Avançados; por outro, às percepções ideológicas dos Estados Unidos, que reativam o “fantasma” de ações intervencionista na região. As apreensões manifestadas por parte do Comando Sul e do Departamento de Estado quanto aos desdobramentos de processos políticos nacional-populistas transmitem uma visão securitizada da governabilidade democrática. Desde a virada do milênio a percepção oficial dos EUA foi de que a segurança regional enfrentava novos problemas gerados pelos desenvolvimentos políticos negativos em países como Haiti, Bolívia e Venezuela. Mencionava-se o surgimento de um “populismo radical”, identificada como uma “ameaça emergente”, que coincidiria com uma crise da democracia na área.<sup>120</sup> A irrelevância estratégica da América do Sul foi sempre motivo de certa miopia por parte dos EUA para com a região nos momentos de aplicação que seus esquemas de macrosecuritização. A percepção de governos populistas como ameaça se deu durante a Guerra Fria e volta a repetir-se na guerra contra o terror.

Do lado sul-americano, após o 11 de setembro a utilização de políticas preventivas unilaterais tornou-se uma fonte de apreensão reacendendo sentimentos antiamericanos que haviam sido apenas timidamente expressados nos anos noventa. Multiplicaram-se na América do Sul os focos de questionamento ao credo neoliberal, assumindo-se um distanciamento crítico à política de segurança dos Estados Unidos<sup>121</sup>. A recusa do Chile junto ao México de apoiarem a invasão ao Iraque no Conselho de Segurança das Nações Unidas em 2003 foi uma manifestação nesta direção.<sup>122</sup> De fato, ganhou força a visão de que a nação imperial representava mais uma ameaça do que um fator de estabilidade para a região.<sup>123</sup> O antiamericanismo sul-americano que se propagou como uma resposta defensiva à apologia

<sup>120</sup> HILL, James. Testimony of Gral - United States Army Commander, United States Southern Command - before the House Armed Service Committee, United States House of Representatives, 24 mar. 2004.

<sup>121</sup> A versão da “Segurança Estratégica Nacional dos Estados Unidos” publicada em 2006 faz escassas menções à América Latina, sublinhando apenas os casos da Colômbia e Venezuela ao qual se atribui um uso demagógico dos recursos petrolíferos que está prejudicando a democracia e a estabilidade da região. Ver: UNITED STATES, National Security Strategy 2006. p.15 Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>>

<sup>122</sup> NYE JUNIOR, Joseph S. U.S. power and Strategy After Irak, *Foreign Affairs*, jul/ago 2003. Disponível em: <[http://www.ksg.harvard.edu/news/opeds/2003/nye\\_usiraq\\_foraffairs\\_070103.htm](http://www.ksg.harvard.edu/news/opeds/2003/nye_usiraq_foraffairs_070103.htm)>.

<sup>123</sup> A oscilação entre as duas percepções é analisada por BUZAN, Barry; WEAVER, Ole. *Regions and powers: The structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. Chapter 10: “South America: an under-conflictual anomaly?”

liberal do anti-estatismo tornou-se ainda mais vigoroso a partir das apreensões e interpretações securitizadas da administração Bush frente aos cenários políticos da região. Novas coalizões ideológicas tiveram lugar na região, estabelecendo-se uma vinculação entre o surgimento de governos neopopulistas e a expansão de sentimentos antiamericanos.

Como bem assinala Buzan, as manifestações da macro-securitização e suas inevitáveis configurações ideológicas induzem à associação entre os tempos atuais da guerra contra o terror e os anos da Guerra Fria. Algumas análises relativas às percepções da administração Bush sobre a América do Sul, em especial as interpretações relativas aos processos políticos com orientações nacional-populistas favorecem esta associação. Retomar-se-ia um embate ideológico semelhante ao que se observou nos anos 60 do século passado, quando a Guerra Fria projetou suas polarizações sobre a região. Para alguns autores este comportamento vem sendo interpretado como uma volta aos tempos da bipolaridade.<sup>124</sup> A partir de 2006 as preocupações explicitadas pelo Comando Sul passaram a vincular os cenários políticos internos com as coalizões ideológicas intra-regionais e os vínculos extra-regionais, especialmente com China, Síria e Irã.<sup>125</sup> O principal alvo deste discurso tem sido o governo de Hugo Chavez, sendo conveniente aqui chamar atenção para o teor estratégico da ameaça que a política de segurança chavista vem representando para os Estados Unidos. Não cabe dúvida que as preocupações de Washington são mais motivadas pela projeção do poder político e militar da Venezuela sobre a região do Caribe, o *mare nostrum* norte americano, do que o futuro da democracia deste país. Instalou-se uma dinâmica perversa, no qual estas apreensões de Washington são agravadas pelas iniciativas venezuelanas de compra de equipamento militar junto a fornecedores como a Rússia e a China, aquisições estas que decorrem do veto empregado pelo governo norte-americano a realização de vendas a este país por parte de membros da OTAN. Ao mesmo tempo, a utilização de uma política confrontacionista aos EUA como elemento coesão interna pelo atual dirigente venezuelano contribui para que se apague totalmente a fronteira entre política interna e externa para ambos os lados.

<sup>124</sup> Ver: LIMA, Maria Regina Soares de. Guerra Fria, de volta à América do Sul?. *Jornal do Brasil*, 29/08/2005. TOKATLIAN, Juan Gabriel. El regreso de la Guerra Fría. *La Nación*, 10/04/05.

<sup>125</sup> Entre as preocupações destacadas pelo Almirante Stavridis que assumiu a chefia do Comando Sul em outubro de 2006 se destacaram: 1) a necessidade de monitorar a crescente atividade econômica, política e militar da China na América Latina 2) os laços de Venezuela com países como Síria e Irã que protegem o terrorismo e buscam armas QBN 3) as compras de armas chinesas e russas por parte de Caracas e o interesse de Chavez de difundir uma ideologia anti-Estados Unidos. 4) no cabe esperar uma transição rápida em Cuba 5) o novo presidente sandinista de Nicarágua por seus laços com Chavez e Cuba 6) a necessidade de abandonar as sanções que a países da região por aderirem a Corte Penal Internacional 7) a presença do grupo libanês Hezbollah na América Latina, especialmente em zonas como a Tríplice Fronteira. 8) o progresso da ação na Colômbia contra os grupos terroristas de esquerda e direita.

Após os atentados de 2001 e a redefinição dos interesses de segurança dos Estados Unidos, Washington manifestou suas expectativas quanto aos compromissos dos países sul-americanos na guerra contra o terror. De acordo com o governo norte-americano, um terço dos grupos terroristas espalhados pelo mundo operava na América Latina. Já na 5ª Reunião Ministerial de Defesa das Américas, realizada em Santiago, em 2002, novas tensões emergiram entre os EUA e a região, diante das demandas de Washington com relação às políticas de segurança, na região, de combate ao terrorismo. Reclamava uma agenda concreta de cooperação militar baseada em três linhas de ação: 1) cooperação entre marinhas, guardas costeiras, alfândegas e forças policiais visando potencializar a capacidade de defesa costeira na região – com especial atenção para o Caribe; 2) reforço das iniciativas de manutenção da paz regional entre Argentina, Brasil, Uruguai e Chile; 3) ampliação do controle sobre “áreas não-governadas” consideradas espaços potenciais para atividades terroristas. Os focos principais de tais atividades seriam, no caso, a Tríplice Fronteira e a Colômbia.

As preocupações de segurança por parte dos EUA levaram à definição de novas áreas de colaboração, destacando-se: o fortalecimento da cooperação no campo das atividades de inteligência; a coordenação regional para o desenho de políticas comuns de combate a novas ameaças; a implementação de esforços conjuntos para a implementação de medidas antiterroristas; o cumprimento das leis e de medidas jurídicas para conter atividades criminosas; a recusa a qualquer tipo de apoio a governos que patrocinem ou protejam grupos terroristas. Uma das conseqüências da atuação do Comando Sul foi o fortalecimento das Forças Armadas em toda a região em combinação com o aumento da presença militar norte-americana na área.

Entre os sinais dos novos tempos da política regional norte-americana deve-se destacar o papel assumido pelo Comando Sul que dispende de um orçamento de 100 milhões de dólares conta com um *staff*, numericamente superior à quantidade de funcionários dedicados aos temas sul-americanos nos departamentos de Estado, de Comércio, de Tesouro e de Agricultura<sup>126</sup>. As ações do Comando Sul se inscrevem numa política de descentralização a partir do fechamento das Bases no Panamá e em Porto Rico e da montagem de “Cooperative Security Locations”. Na América do Sul, além da instalação da base em Manta, foram ativados pontos de radar no Peru e na Colômbia, destinados principalmente ao monitoramento aéreo do tráfico de narcóticos que complementam os Programas de

---

<sup>126</sup> BARRY, Tom. Mission Creep in Latin America — U.S. Southern Command's New Security Strategy, Americas Program. *International Relations Center (IRC)*, Jul. 2005.

Cooperação mantidos com ambos os países.<sup>127</sup> Também foram de diversa índole os exercícios conjuntos praticados entre forças militares norte e sul-americanas (34 no período 2000-05), valendo mencionar, uma diminuição notável de suas realizações em território argentino a partir de 2003, e sua expansão no Chile (10 exercícios nos anos 2000-5) e no Paraguai a partir de 2001 (12 exercícios nos anos 2001-5). Já no Brasil apenas registra-se um exercício em 2002, se bem a presença brasileira seja freqüente quando realizados em países vizinhos. Além do fato de que este tipo de atividade envolva a participação de forças de diferentes nacionalidades da região, ele cobre um elenco variado de exercícios, concentrando-se em simulações de Operações de Paz das Nações Unidas, operações navais conduzidas pelas UNITAS e ações de assistência às populações locais.<sup>128</sup>

A presença militar norte-americano constitui um fator de desassossego para a maioria dos governos sul-americanos- especialmente o Brasil e a Venezuela-, que desde o lançamento do Plano Colômbia em 2000 manifestam preocupação quanto as suas implicações para a estabilidade da região. Para os países do Cone Sul este tipo de apreensão aumentou ainda mais a partir das novas linhas de cooperação em defesa estabelecidos entre Washington e o Paraguai, temendo-se a montagem encoberta de uma base militar neste país<sup>129</sup>. Desde então colocou-se para a região o desafio de conciliar uma visão defensiva frente ao automatismo que caracteriza a macro-securitizações e a necessidade de encontrar áreas de cooperação com os Estados Unidos. A experiência do 3+1 (mecanismo de diálogo diplomático entre Argentina, Brasil, Paraguai e EUA), inaugurado em 2002 para lidar com a Tríplice Fronteira, corresponde a um exemplo deste tipo de desafio. Após cinco anos de funcionamento esta iniciativa parece atender mais as necessidades simbólicas do que reais de coordenação entre os quatro países. Enquanto o governo norte-americano insiste em que se expandam as operações de controle e as atividades de inteligência na área, os governos brasileiro e argentino reafirmam a improcedências das suspeitas do Departamento de Estado quanto a presença de células vinculadas ao terrorismo islâmico. O aspecto de maior preocupação dos dois diz respeito a outras “presenças” nas áreas de fronteira com o Paraguai, facilitadoras do

<sup>127</sup> O quartel general do Comando Sul está baseado em Miami. Foram construídas 4 bases militares que integram uma rede de cooperação em segurança: em Manta (Equador), Aruba, Curaçau e Comalapa (El Salvador). A Base em Manta compreende a presença de aproximadamente 500 funcionários norte-americanos.

<sup>128</sup> Ver CECENA, Ana Esther; MOTTO, Carlos Ernesto. *Paraguay: eje de la dominación del Cono Sur*. Observatório Latinoamericano de Geopolítica. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

<sup>129</sup> Em maio de 2005, o Congresso do Paraguai deu seu aval para um acordo com os Estados Unidos que autorizava o treinamento e operações de pessoal militar norte-americano em diversos pontos do território nacional. A presença dos EUA se concentrou no corredor aéreo do Marechal Estigarribia, de 3,800 metros de longitude e 80 de largura, a aproximadamente 200 quilômetros da fronteira com Bolívia. Ver: FLYNN, Matthew; LOGAN, Sam. *US Military Moves in Paraguay Rattle Regional Relations*. *IRC Americas*, dez. 14, 2005.

trânsito de armas e drogas em seus países. Contrapõe-se aqui ao conceito de macro-securitização o de uma rede de *micro-securitizações* na qual se observa uma articulação entre operações de organizações de delito internacionais, regionais e locais. Este será o tema tratado na próxima seção.

O governo norte-americano mostra-se particularmente preocupado com a necessidade de aperfeiçoar os controles policiais e de inteligência na área da Tríplice Fronteira, entre as cidades de Puerto Iguazu (Argentina), Ciudad del Este (Paraguai) e Foz do Iguazu (Brasil), considerada pelo FBI um esconderijo importante de suspeitos de terrorismo. Atividades de inteligência e relatórios preparados para munir as ações antiterroristas do governo norte-americano indicam a existência nesta área de uma “aliança informal” entre as redes islâmicas suspeitas e o crime organizado.<sup>130</sup> Trata-se de uma hipótese que carece de evidência empírica, não validada pelas autoridades argentinas e brasileiras, mas reconhecida por alguns analistas locais. No caso da Argentina, o antecedente de dois atentados contra a comunidade judaica nos anos 1992 e 1994 deixaram rastros da presença de segmentos islâmicos terroristas, que para os olhos da justiça local conservam até, o presente, aspectos ocultos quanto às suas ramificações com grupos no próprio país.<sup>131</sup>

Já no Brasil, aonde se encontra a maior comunidade libanesa na América do Sul, pouco a pouco são divulgadas informações sobre as ligações entre as agendas da macro-securitização e o que considero as redes de micro-securitização. Estas correspondem a um

<sup>130</sup> A principal conclusão do relatório oficial norte-americano mais detalhado sobre a Tríplice Fronteira é de que existe uma aliança tripartite informal entre grupos terroristas islâmicos, máfias do crime organizado e funcionários de governo ou policiais corruptos do Paraguai, Argentina e Brasil. Sustenta-se que os grupos Hamas, Hezbollah, al Qaeda, Al-Jihad Egípcio e Al-Gama'a al-Islamiyya, provavelmente estão presentes na zona havendo utilizados o território como esconderijo, para obter recursos e recrutar quadros e organizar atentados terroristas. Constata-se, entretanto que um número significativo destes agentes se deslocaram a partir de 2001 da área da Tríplice Fronteira para outros países de menores controles internos na América do Sul, como o Chile, Venezuela e Uruguai. Ver: HUDSON, Rex. *Terrorist and organized crime groups in the tri-border area of South America*. Informe preparado pela Federal Research Division, Library of Congress under an Interagency Agreement with the United States Government. Jul. 2003. Disponível em <<http://loc.gov/r/frd/>>

<sup>131</sup> Apesar das investigações judiciais inconclusas, a responsabilidade do atentado contra a embaixada de Israel de 1992 recaiu sobre o grupo Hezbollah indicando-se o envolvimento de membros destacados desta organização. No caso do ataque a Mutualista Israelense Amia em 1994-que causou 85 mortes- além das acusações ao Hezbollah mantidas desde então pelos familiares das vítimas e a comunidade judaica local também foram levantadas suspeitas ao governo iraniano. Sobre o atentado de 1992 ver: TOKATLIAN, Juan Gabriel; KIRCHNER, Irán. *Diario La Nación*, 3/12/06. “AMIA: declararon el delito de lesa humanidad”, *Diario La Nación*, 9/11/06. CAPPIELLO, Hernán. Acusan a Irán por el ataque a la AMIA. *Diario La Nación*, 26/10/06. Sobre o de 1994 Ver : HAUSER, Irina. El atentado a la Embajada de Israel entró en la mira de la nueva Corte. *Diario Página 12*, 29/7/05. Una zona vinculada con los dos atentados. *Diario La Nación*, 21/01/07. VENTURA, Adrián. No cierra la causa de la Embajada de Israel. *Diario La Nación*, 29/11/06. Para a vinculação entre os atentados de 1992 e 1994 e o islamismo terrorista ver: BARTOLOMÉ, Mariano César. La Triple Frontera: Principal Foco de Inseguridad en el Cono Sur. *Military Review* (Spanish ed.) Jul.–Aug. 2002. KARMON, Ely. Fight on all fronts: Hezbollah, the war on terror and the war in Irak. *The Washington Institute Policy Focus*, n. 45, December 2003. STEINITZ, Mark S., Middle East Terrorist Activity in Latin America. *Policy Papers on the Americas*, v. 14, Study 7, Jul. 2003, CSIS.

conjunto de espaços autogovernados nos quais atua o crime organizado a partir de um processo *ad-hoc* de ocupação militar e controle político. Observa-se uma sobreposição de soberanias onde o Estado perde o monopólio da violência que *de fato* passa às mãos de gangues e representantes do delito. A comunicação e coordenação entre os diferentes espaços levam à formação de uma rede que se bem não é configurada a partir de um desenho previamente concebido, adquire funcionalidade para um coletivo de organizações e assume dimensões regionais e globais. Diferentemente da macro-securitização que corresponde a um projeto estratégico de natureza totalizante com conteúdo supostamente universal, a micro-securitização torna-se abrangente por sua capacidade de reproduzir *ad-infinitu* outros espaços que operam a partir de lógicas semelhantes. Por tanto trata-se de um processo de securitização movido por suas propriedades de “auto-combustão” e não de um projeto estratégico que depende de atributos clássicos de poder.

Entre os aspectos relevantes da macro-securitização encontra-se o da adequação dos sistemas jurídicos nacionais às pressões norte-americanas por políticas mais eficientes de controle e repressão ao terrorismo internacional. Diferentemente dos países andinos-Colômbia, Peru e Bolívia-, os países do Cone Sul não enquadram o tema como uma questão subordinada à alçada das políticas de defesa e de segurança pública. Não obstante, no Brasil a legislação de criminalização da lavagem de dinheiro e na Argentina a que enquadra o terrorismo são anteriores ao ataque de 11 setembro nos Estados Unidos.<sup>132</sup> Também precedem esta data as medidas de combate ao narcotráfico executadas pelo Brasil em colaboração com seus parceiros do MERCOSUL, seguindo as premissas do Plano de Segurança da Tríplice Fronteira. Lançado desde 1998, o Plano envolve acordos de extradição, operações policiais conjuntas, controles reforçados das atividades de lavagem de dinheiro e contrabando de armas.

A partir de 2004, a política de defesa do Brasil foi beneficiada com nova injeção de recursos. Em diferentes momentos, o governo Lula manifestou desconforto com várias iniciativas tomadas na década de 1990: suspensão dos incentivos ao desenvolvimento da indústria de armamentos nacional; adesão aos regimes internacionais de não-proliferação nuclear; desinteresse pela capacitação em defesa.<sup>133</sup> A decisão brasileira, em 2007, de distribuir as unidades militares de forma menos concentrada na região amazônica, a expansão em 18,9% do orçamento da defesa, e o desenho de uma política que já não descarta a

---

<sup>132</sup> No Brasil a Lei nº 9.613/98, conhecida como "Lei de Lavagem de Dinheiro" ou branqueamento de Capitais é de 03 de março de 1998.



possibilidade de confrontos na região foram significativas demonstrações de revisão da orientação anterior.

A partir da sexta e sétima reuniões ministeriais de defesa (Quito-2004 e Manágua - 2006) observa-se um tom de concórdia e abertura neste âmbito que passa a ser reforçada por uma abordagem multidimensional da segurança regional. É outorgado especial reconhecimento às atribuições da OEA no campo da segurança hemisférica somado à valorização das medidas de confiança recíproca, da participação nas operações de paz conduzidas pelas Nações Unidas-especialmente no Haiti- e da adesão às iniciativas do Conselho de Segurança da ONU em não-proliferação. Desperta atenção a coincidência entre a redução do perfil desta instância e o aumento de expectativas com respeito ao Comando Sul; o que indica a natureza fluida das relações dos Estados Unidos com a região em temas de segurança.

Merece especial menção aqui as premissas estratégicas do Comando Sul (CS) projetadas para o período 2007-2016. Trata-se de uma refundição *de fato* do Sistema Interamericano, baseada na formulação de objetivos e missões a serem executadas com base em novas parcerias com os países da região. Conceitualmente o campo de interesse transcende as noções clássicas de segurança e defesa, ingressando-se no território da pós-modernidade em matéria de interlocução e do alcance das ações necessárias para conter quatro ameaças essenciais (i) pobreza & desigualdade, (ii) corrupção, (iii) terrorismo, (iv) crime. É superada assim a noção de segurança coletiva e cooperativa a partir da magnificação da ideia de parcerias que deverão aumentar a liberdade de movimentos dos Estados Unidos em toda a região. Prevê-se uma nova geração de acordos de segurança (não mais “militares”) acompanhada por designações de status de aliados extra-OTAN, da criação de Centros de Excelência regionais e de programas de treinamento militar que permitam aos parceiros valorizar o estilo de vida norte-americano. Para alcançar estes propósitos planeja-se a transformação da atual organização militar do CS numa Interagência Conjunta de Segurança que atuará como grande autonomia junto ao governo dos Estados Unidos. A relação com os parceiros na região atenderá a necessidade de melhorar a capacidade de entendimento e da ligação dos governos com as suas respectivas agenda de segurança. Um dos pontos de destaque da formulação do CS é a inclusão de temas de segurança pública como uma área de atenção e ação da parceria a ser estabelecida com os governos da região.

Durante a Quinta Cúpula das Américas em Trinidad & Tobago, se conheceu um discurso que atualiza a visão sobre a região ao que agora se chama de poder astuto (*smart*

*power*) na nova nomenclatura da Casa Branca. De fato, buscou-se somar a região ao sentido de mudança e à enfática defesa de instituições e valores democráticos, sem promover alterações mais relevantes no status da região no conjunto de prioridades globais. No plano simbólico, que vem sendo uma dimensão especialmente importante da nova política internacional da Casa Branca, a reunião do novo mandatário americano com os seus pares da UNASUL correspondeu a uma divisão de águas para a região. Pela primeira vez se reconhecia a representatividade de uma organização regional que não incluía os EUA como membro (vale recordar que durante toda a crise centro-americana Washington jamais reconheceu o poder de interlocução do Grupo de Contadora ou de Apoio).

Já na Assembleia da OEA (maio 2009) novos passos foram dados nesta mesma direção quando se aprovou a resolução 2438 que prevê o início de um processo de revogação da exclusão de Cuba deste organismo. De fato, colocar este tema sobre a mesa e dar começo a reincorporação deste país à comunidade interamericana sinaliza o fim tardio da Guerra Fria na política latino-americana dos EUA. Ao mesmo tempo, cria-se espaço para que outros países da área- especialmente o Brasil-, possam atuar como mediadores do degelo entre Washington e Havana, favorecendo a substituição de um enfoque ideológico por um tratamento político do tema. Abre-se o horizonte para que a defesa enfática de valores democráticos passe a estar desvinculada de uma diplomacia coercitiva e do uso de sanções como método de pressão política, o que significa o abandono das práticas legitimadas nos velhos tempos da Guerra Fria.

#### **4.1.1 As transformações da agenda de segurança intra e extra-regional**

Deve-se sublinhar que na pós-guerra fria, iniciada a partir de 2001, a agenda internacional dos países latinoamericanos e especialmente dos sul-americanos- não se limitou aos bons e/ou maus termos do relacionamento com os Estados Unidos. Observaram-se importantes movimentos em suas respectivas agendas regional e global; nem só de relações interamericanas passaram a se alimentar as agendas internacionais da região.

No plano intra-regional, houve uma notável reversão das expectativas presentes dos anos 90. No que diz respeito à “utopia” de mercado comum, tornaram-se mais contundentes as tendências à fragmentação do que a integração; reduziu-se o ritmo dos processos associativos intergovernamentais, se aprofundaram as peculiaridades das opções de governança democrática, e reforçaram-se as especificidades sub-regionais e nacionais. Ao lado da diferenciação entre o Norte e o Sul da região- condicionada pelo padrão de vinculação

com os EUA- o peso combinado da incidência de fatores histórico-culturais, da consolidação de processos político-institucionais pós-autoritários e de novas adversidades econômico-sociais fez mais difícil a construção de projetos comunitários regionais e sub-regionais.

Também no âmbito político, pareciam mais intransponíveis as dificuldades políticas enfrentadas para a construção e/ou fortalecimento de instituições e regimes multilaterais na região. Por um lado, as iniciativas reativadas ou de lançamento recente- como a CAN e o MERCOSUL, se tornaram fontes de repetidas frustrações no que dizia respeito à propagação de cultura e institucionalidade comunitária na região. Por outro, os projetos inovadoras como a Comunidade Sul-Americana agora re-nomeada como UNASUL, reduziram sua relevância frente às divisões internas que refletiam vazios ou diferenças de liderança, especialmente entre o Brasil e a Venezuela. Neste mesmo sentido, a idéia de que a expansão dos recursos energéticos sul-americanos abriria caminho para um novo desenho estratégico de integração regional terminou dando lugar a um cenário de disputas e diferenças estimuladas pelos interesses e necessidades de políticas individuais de crescimento e influência regional.

A agenda da segurança cooperativa, como uma prescrição norte-americana, foi arquivada a partir de 11 de setembro, quando as novas prioridades estratégicas dos Estados Unidos resultaram na macro-securitização de sua agenda hemisférica reduzindo a funcionalidade de regimes e instituições multilaterais. A macro-securitização atuou como um estímulo velado para a dinamização de políticas de defesa nacionais, acompanhadas pelo aumento dos orçamentos militares e a reativação de algumas rivalidades interestatais. No lugar de uma divisão entre dois subsistemas de segurança Andes/Cone Sul, a América do Sul se transformou num complexo emaranhado de tensões bilaterais, de redes de operações transnacionais de delito e de respostas fragmentadas às pressões estratégicas dos Estados Unidos.<sup>134</sup> Neste contexto, a guerra na Colômbia ao invés de representar um foco de irradiação de insegurança regional gerador de políticas comuns para a sua contenção, converteu-se num processo encapsulado de conflito intra-estatal – acorde às descrições do retrato-falado das ameaças terroristas definidas desde Washington, manejado conjuntamente pela Colômbia e os Estados Unidos. Este encapsulamento não impediu que se alastrasse uma teia de conexões transfronteiras entre os grupos narco-guerrilheiros colombianos e organizações de delito operantes em diferentes países sul-americanos.

---

<sup>134</sup> Ver: RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. Resistencia y cooperación: opciones estratégicas de América Latina frente a Estados Unidos . In: LAGOS, Ricardo. *América Latina: ¿integración o fragmentación?*. Buenos Aires: Edhasa, 2008.

As diversas suposições mantidas nos anos 90 sobre a evolução das políticas de defesa sul-americanas deveriam ser revistas. O encolhimento dos orçamentos militares nacionais como uma das facetas da consolidação democrática, acompanhado pela desativação de hipóteses de conflito interestatais dando lugar à expansão de iniciativas de cooperação bi, mini e multilaterais; como tantos previram, não se converteu no aspecto dominante desta política. Não obstante, o recente aumento dos gastos militares na América do Sul não esteve associado a um desvio ou retrocesso dos regimes democráticos. No Cone Sul, os a expansão dos orçamentos na área da defesa não foram um impedimento para o adensamento das agendas cooperativas em temas de segurança. Mesmo no caso da Colômbia, a presença militar norte-americana não constituiu um obstáculo para que se abrissem as portas para uma cooperação em temas de segurança com países que mantiveram explícitas reservas frente ao Plano Colômbia como o Brasil.

Partindo-se da ideia de que a unipolaridade concentrou o poder de agenda dos Estados Unidos em temas de segurança, podemos concluir que no caso da América do Sul está concentração também implicou a suspensão de sua presença como um fator de estabilidade para a região. Interessantemente, o “abandono do posto” não se traduziu propriamente numa retirada, mas sim numa transfiguração, que passou a obedecer mais ao padrão de uma presença imperial clássica do que a de exercício de poder hegemônico, no qual relações políticas são substituídas pelo incremento de ações encobertas e a exibição selecionada de força militar. Neste mesmo contexto as políticas de defesa sul-americana se expandem e reconfiguram seus conteúdos gozando de maior autonomia vis a vis os Estados Unidos.

De fato, os anos recentes correspondem a visíveis mudanças nas políticas de defesa sul-americanas e dos desafios que estas mesmas enfrentam. Em todos os casos seus conteúdos foram alterados como resultado do término da Guerra Fria, dos processos democráticos domésticos, de novos contextos regionais, e da atual macro-securitização da política mundial. Constata-se assim uma articulação entre fatores externos e domésticos que favoreceram a expansão do poder militar na América do Sul. Ao mesmo tempo em que o fim da bipolaridade contribuiu para selar o compromisso das Forças Armadas sul-americanas com a preservação de valores e instituições democráticas permitindo que estas recuperassem seu papel nos processos de consolidação de estados de direito; as novas urgências no campo da (in) segurança internacional a partir de 11 de setembro, que levaram à configuração de uma nova agenda global de ameaças, reforçaram sua respectiva funcionalidade. Áreas de coordenação entre políticas externa e de defesa, entre segurança pública e governabilidade

foram estabelecidas de acordo com a realidade e as percepções dominantes dos países da região.

Com a exceção do Brasil, diversos países da região preservam temas de disputas limítrofes ou identificam novos pontos de discordância que afetam a convivência em áreas fronteiriças.<sup>135</sup> Por uns ou outros motivos, parece ser mais inconcebível hoje do que há 10 anos a ideia de que a soberania territorial possa prescindir de políticas de defesa e controles sobre a circulação de bens e pessoas entre Estados sul-americanos. Apesar das diferentes condições institucionais e orientações ideológicas das democracias na região, em todos os casos constata-se a presença das Forças Armadas como parceiros dos projetos políticos locais.

No Cone Sul, as medidas judiciais com vistas à investigação e esclarecimento sobre a violação de direitos humanos cometidos nos anos de regimes militares, somados à decisão de não entregar às Forças Armadas tarefas de segurança pública – seja para evitar riscos de retrocessos políticos ou de novas máculas sobre a instituição – vem permitindo que estas mesmas reconstruam seu sentido de missão.<sup>136</sup> Já na região andina o envolvimento militar na luta contra o narcotráfico e a narco-guerrilha somado ao fortalecimento da capacidade de defesa como parte da construção de novos projetos nacionais populares valorizaram revalorizado o papel das Forças Armadas. A melhoria notável do desempenho das economias da zona graças à alta dos preços internacionais de *commodities* como petróleo, gás e cobre, e sua repercussão sobre os PNBs trouxe um imediato benefício para os orçamentos militares.

As diretrizes de defesa da Argentina, Brasil e Chile, revelam abordagens que combinam orientações soberanistas e cooperativas. Ao mesmo tempo em que se reconhece a superação de rivalidade interestatais na sub-região, deixa-se uma porta aberta para a ação unilateral e a conflituosidade interestatal por questões territoriais pendentes-como afirma o Livro de defesa Nacional do Chile-, para disputas por fontes de energia e água - como afirma

---

<sup>135</sup> Podem ser mencionadas as tensões fronteiriças entre Colômbia-Venezuela, entre Chile-Peru e Chile-Bolívia, Bolívia e Paraguai, a falta de reconhecimento chileno da cartografia argentina para os Gelos do Sul e o conflito entre Argentina e Uruguai pela construção da fábrica do papel “Botnia” na margem do Rio Uruguay.

<sup>136</sup> No Chile, Augusto Pinochet foi pela primeira vez acusado formalmente e submetido a prisão domiciliar. A Corte Suprema suspendeu um mandato anterior que estabelecia um prazo de 6 meses para concluir investigações judiciais sobre a violação de direitos humanos cometidos durante os anos de governo militar. Este fato abriu um precedente para outros 150 casos. Na Argentina a Corte Suprema aprovou a inconstitucionalidade das Leis de Ponto Final e Obediência de acordo com a deliberação do Congresso de 2003, o que levou ao início de ações judiciais contra mais de 200 militares. No Uruguai o governo da Frente Ampla reinterpreto o alcance da Lei de Caducidade abrindo a possibilidade de ações judiciais contra 600 membros das Forças Armadas por delitos de violação de direitos humanos. Ver também o trabalho de SIKKINK, Catherine; BOOTH WALLING, Carrie. *The emergence and impact of international trials*. Universidad Torcuato Di Tella, 2006.

a Política de Defesa Nacional do Brasil, ou para a necessidade de defesa de recursos naturais- como determina a última versão da Política de Defesa da Argentina.<sup>137</sup>

No Chile o aumento de recursos provenientes das exportações de cobre permitiu as suas Forças Armadas importantes aquisições de material bélico<sup>138</sup>; na Bolívia o braço estendido de Evo Morales aos militares contribui para fortalecer suas bases internas de sustentação e securitizar o tratamento da agenda energética; no Peru, a classe política compartilha interesses com um Exército até recentemente desacreditado por suas vinculações com o fujimorismo; na Venezuela, a hipótese de conflito com os Estados Unidos outorga grandiosidade e heroísmo ao setor castrense; na Colômbia, a associação com o governo norte-americano credenciar as Forças Armadas como ator de primeiro escalão na vida política local, e no Brasil, a liderança em Operações de Paz da ONU reforça o vínculo entre políticas externa e de defesa. Vale mencionar que a Argentina continua mantendo-se como um caso aparte neste contexto seja pelas restrições mantidas de seu orçamento militar ou pela continuidade de sua política de adesão aos regimes de não proliferação internacionais.<sup>139</sup>

Observa-se assim um incremento de poderio militar em países com processos políticos domésticos tão díspares como Chile e Bolívia ou como Peru, Venezuela e Colômbia, movidos por circunstâncias domésticas e opções externas. A tendência expansiva dos gastos em defesa na América do Sul não tem correspondido a um processo uniforme, notando-se variações quanto ao tipo de aumento de acordo com as políticas individuais; o Chile e o Peru concentram seu esforço de re-equipamento de suas marinhas, a Colômbia na capacitação de seu exército e a Venezuela de sua força aérea. Este último país, que vem se tornando fonte de

<sup>137</sup> Ver: ARGENTINA, Governo. Libro de Defensa Nacional 2001, 01/03/01. Disponível em: <<http://www.resdal.org/Archivo/d0000110.htm>>. Para recentes modificações sob a gestão de Nilda Garré ver: “Plan Ejército Argentino 2025”. Disponível em: <<http://www.ejercito.mil.ar/PEA2025/index.htm>>. CHILE, Governo. Libro de Defensa Nacional 2002, 16/05/03. Disponível em: <<http://www.resdal.org/Archivo/d00001fd.htm>>. BRASIL, Governo. Decreto Nº 5.484 Política de Defesa Nacional, 30/06/05. Disponível em: <<http://www.resdal.org/Archivo/brasil-politica-defensa.htm>>. Ver: SEQUEIRA, Claudio Dantas. Muda Estratégia Militar. *Correio Braziliense*, 14/05/06

<sup>138</sup> Entre 2001 e 2005 o Chile importou armas convencionales por un valor de 792 milhões de dólares. Neste mesmo período este país se posicionou no lugar 29 no ranking mundial de importadores de armas. Ver: *SIPRI Military Expenditure Database*. Em março de 2007 a marinha chilena adquiriu a fragata “Almirante Lynch”, a um custo aproximado de US\$ 350 millones. Ver: OSACAR, Ignacio. Chile renueva su flota y navega su mar presencial. *Nueva Mayoría*, 5 abr. 2007. Em 2006 começaram a chegar os primeiros aviões de combate F-16CD (de un total de 10) e dois submarinos Scorpene de fabricação hispano-francesa. O Chile também assinou um contrato de compra de 10 aviões de combate F-16CD Block 50 da empresa Lockheed con la Fuerza Aérea de Chile, e comprou sistemas de mísseis aéreos de médio alcance de fabricação israelense. Ver: CALLE, Fabián. Evolución reciente de las políticas y estructuras de Defensa en el Cono Sur (Argentina, Brasil y Chile): rumbo a la disuasión o a la seguridad regional?.

<sup>139</sup> CALLE, Fabián. ¿Giro o continuidad en la política exterior de la administración Kirchner?. *Nueva Mayoría*, Dic-27-06. Disponível em: <<http://www.nuevamayoria.com/ES/PERSPECTIVAS/?file=061227.html>>

apreensões generalizadas na região e nos Estados Unidos, revela até o presente maior transformação no conteúdo de sua política estratégica do que em sua capacidade militar.<sup>140</sup>

Uma comparação entre as experiências do Chile e da Venezuela também mostra padrões diferenciados no que diz respeito às fontes externas de seus respectivos reequipamentos. Enquanto as compras no Chile provêm principalmente dos países da OTAN, na Venezuela as aquisições militares vêm sendo supridas por Rússia, Espanha, China e Irã.<sup>141</sup> Ainda com respeito ao tema da comercialização convém mencionar que o caso do Brasil como o único país de região que participa do lado da oferta neste mercado. Mesmo devendo enfrentar as restrições políticas eventualmente acionadas pelos Estados Unidos, quando as operações ferem seus interesses estratégicos-como ocorreu no caso da vendas contratadas com a Venezuela-, as exportações brasileiras de equipamento militar expandiram-se notavelmente. Foram abandonadas reservas políticas como as que se mantinha com a Colômbia cujo exército atualmente é um bom cliente.<sup>142</sup>

Além da valorização da defesa da integridade territorial cabe fazer referência ao retorno da idéia de que cabe às Forças Armadas proteger os recursos energéticos e naturais dos países sul-americanos. Na medida em que as novas circunstâncias nacionais convivem com rivalidades interestatais- antigas e novas- instalou-se um debate sobre o risco de que a América do Sul retornasse à um cenário marcado pelo dilema da segurança, no qual processos de modernização militar estariam encobrendo uma nova corrida armamentista.<sup>143</sup> A constatação de que esse não fosse o caso não significa, entretanto que as condições estejam dadas para a construção de uma zona de paz regional. A criação de uma comunidade de segurança implicaria uma homogeneização de políticas de defesa de difícil alcance frente a definições de ameaças tão díspares como ocorre entre os países sul-americanos.

<sup>140</sup> Em Julho de 2006, a Venezuela comprou equipamento militar- principalmente armas (rifles de assalto AK-103e licenças para a sua produção) e aeronaves (Su-30MK2, Mi-17B5, Mi-35M, Mi-26T.)- da Federação Russa por três bilhões. Os contatos para esta operação começaram em 2001, mas foram adiados em vista da preocupação de Moscou de que a operação fosse mal interpretada pelos Washington. Disponível em: <<http://mdb.cast.ru/mdb/1-2007/item4/article1>>

<sup>141</sup> CALLE, Fabián. *Evolución reciente de las políticas y estructuras de Defensa en el en Sudamérica: los casos paradigmáticos de Chile y Venezuela y su impacto regional.*

<sup>142</sup> Em fins de 2005 a Colômbia confirmou a compra de 25 aviões super-tucanos da Embraer para empregar em operações de controle ao tráfico de drogas com lançamento de bombas guiadas por laser e mísseis de longo alcance. Ver: RANKING do Poder Militar na América do Sul – 2006/2007. *Military Power Review.* Disponível em: <<http://www.militarypower.com.br/ranking.htm>>. MALAMUD, Carlos; ENCINA, Carlota García. ¿Rearme o renovación del equipamiento militar en América Latina? DT N° 31/2006. *Real Instituto Elcano*, 15/12/2006.

<sup>143</sup> Jorge Battaglino desenvolve um interessante conjunto de argumentos sobre o sentido político deste processo. Ver: BATTAGLINO, Jorge. Palabras Mortales. ¿Rearme y carrera armamentista en América del Sur?. *Nueva Sociedad*, n. 215, may-jun. 2008.

De fato, a principal fonte de preocupação na América Latina refere-se ao tema da segurança pública e não ao teor conflitivo de suas políticas de defesa. Trata-se da região na qual se registra a maior taxa de mortalidade por armas de fogo no mundo. Os países latino-americanos enfrentam desafios crescentes para conter a escalada de práticas de delito organizado, que se bem encontra fortes explicações nos contextos de marginalidade social marcados pela exclusão e a desigualdade já adquiriu uma dinâmica auto-sustentada e conduz a um processo “de micro-securitização”.

Sublinham-se aqui os vínculos entre os universos das macro e das micro securitizações. Facilitados e estimulados pela globalização, os contatos entre ambos se produzem como consequência do encolhimento da presença de atores governamentais nas novas formas de ameaça que alimentam a agenda de segurança internacional. Uma das principais motivações destes vínculos é de natureza financeira, o que estimula um universo infinito de artifícios para a lavagem de dinheiro em todas as partes do mundo.<sup>144</sup> O fato de que as dinâmicas das macro e das micro securitizações possam associar-se não implica que esta seja uma tendência inexorável. O argumento a desenvolver é de que no contexto sul-americano a rede de micro-securitizações constitui um fenômeno auto-sustentado, alimentado por motivações sociais, econômicas, políticas e culturais, próprios da região. Do ponto de vista da segurança internacional, a micro-securitização corresponde a um estágio avançado da agenda que no imediato pós-Guerra Fria foi classificada como a das “novas ameaças”.<sup>145</sup> Na América do Sul, a negligência dos Estados frente às suas responsabilidades no campo da segurança pública passou a representar a uma das mais sérias falhas dos processos de democratização.<sup>146</sup>

Aceitando-se a premissa de que a dimensão regional da segurança corresponde a um ponto intermédio entre os níveis global e local, deveríamos ser capazes de identificar no espaço sul-americano um terreno comum de interesses e iniciativas entre os Estados sul-americanos. Sem dúvida, o aprofundamento da colaboração intra-regional em defesa e segurança cumpre um papel relevante, se bem constatemos ao mesmo tempo uma notável preservação de visões nacionalistas que reforçam sentimentos de rivalidade interestatais.

---

<sup>144</sup> BUZAN, Barry, op cit.

<sup>145</sup> BUZAN, Barry. *People, States and Fear: an agenda for international security studies in the post cold-war era*. Boulder: Lynne Rienner Publisher, 1991.

<sup>146</sup> A análise desenvolvida por Marcelo Sain representa uma importante contribuição para entender este tipo de falência “O retorno da democracia na grande maioria destes países não apenas significou a consolidação do império efetivo da lei como também leva o exercício de um poder ilegal e arbitrário por parte de certos poderes públicos ou entre setores sociais, o que levou a situações violentas de abuso aos direitos humanos” SAIN, Marcelo. *Democracia, Seguridad Pública y Policía: la reforma del sistema de seguridad y policial en la Provincia de Buenos Aires*. In: SEMINARIO LAS REFORMAS POLICIALES EN ARGENTINA. 1998. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), 1998.



Tomando-se o argumento de que o fim da Guerra Fria propiciava maior liberdade para que as regiões ampliassem a responsabilidade sobre suas respectivas agendas de segurança concluiríamos que a América do Sul fez um uso modesto desta oportunidade em termos coletivos.<sup>147</sup>

Ao mesmo tempo, as dificuldades econômicas e de gestão encaradas por seus Estados a fim de assegurar eficientes políticas regionais de segurança e defesa agravaram-se frente ao impacto –observado mundialmente– de vinculação entre a dimensão internacional do crime e a porosidade dos mecanismos de controle da circulação de bens, serviços, capital e pessoas estimulada pela globalização.<sup>148</sup> (Os primeiros passos para reverter esta tendência foram dados com a criação recente do Conselho de Defesa Sul-Americano em 2008.)

Deve-se destacar que os modestos resultados no terreno da construção comunitária não impediram importantes transformações nas articulações da região com a agenda global. Não obstante sua marginalidade estratégica e dos limitados resultados de suas iniciativas institucionais regionais, a América do Sul ampliou notavelmente sua presença nas ações multilaterais vinculadas a preservação da paz e da cooperação internacional. Atualmente, os países sul-americanos oferecem mais intervenção do que recebe ao mesmo tempo em que assumem um novo papel na Cooperação Sul-Sul. Ásia e a África também são importantes ofertantes de contingentes para as operações de paz, mas correspondem às áreas nas quais estas missões mais se fazem mais presentes. No contexto sul-americano, os países de maior desenvolvimento relativo e- ou estabilidade institucional - Argentina, Brasil e Chile - parecem decididos a manterem e expandirem sua atuação em processos de reconstrução pós-bélica aprovados e instituídos pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Resumindo, as relações interestatais sul-americanas compreendem simultaneamente agendas de rivalidade e de cooperação. No que diz respeito às iniciativas cooperativas em segurança, conserva-se a tendência já observada desde os anos 90, de que medidas de confiança recíproca sejam mais frequentes entre os países do Cone Sul do que entre os da área andina. No período recente ações cooperativas relevantes foram iniciadas pelo Chile, mencionando-se trabalho de desminagem humanitária iniciado na fronteira austral chileno-

---

<sup>147</sup> BUZAN, Barry. *Regions and power: the structure of international security*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p.18.

<sup>148</sup> Ver: HURRELL, Andrew. Security in Latin America. *International Affairs*, v. 74, n. 3, 1998. TOKATLIAN, Juan. *Globalización, Narcotráfico y violencia: siete ensayos sobre Colombia*. Buenos Aires: Editorial Norma, 2000. MITTELMAN, James H.; JOHNSTON, Robert. Globalization of Organized Crime, the Courtesan State, and the Corruption of Civil Society. *Global Governance*, v. 5, n. 1, jan./mar. 1999.

argentina-argentina e a proposta de retomar o mecanismo 2+2 com o Peru.<sup>149</sup> São conhecidos os esforços empreendidos pelos países do Cone Sul e o Brasil ao longo das últimas duas décadas por avançar na estruturação de um processo de regionalização que combine integração econômica, solidez democrática e segurança cooperativa.<sup>150</sup> Na região, estes países flexibilizaram de forma notável a rigidez de suas tradições anti-intervencionistas, assumindo novas formas de atuação como as que procuram conter a securitização da agenda política regional buscada pelos EUA após o 11 de setembro. Apesar de suas imperfeições, se buscou preservar um espaço próprio de iniciativa junto à comunidade internacional e de construção de uma zona de paz que vem adquirindo nova visibilidade internacional. Além de um patrimônio de medidas de confiança recíprocas, a realização cotidiana de exercícios militares conjuntos tornou-se um aspecto permanente da agenda interestatal na sub-região.

#### 4.1.2 O novo desempenho regional em operações de paz: A experiência no Haiti

Deseja-se destacar que agenda cooperativa ganhou novo impulso a partir do interesse compartilhado na participação em operações de paz. Além do fato de que a grande parte dos exercícios militares realizados entre Argentina, Brasil, Chile, e Uruguai sejam simulações deste tipo de missão, a atuação conjunta destes países no Haiti se tornou um ponto de inflexão nesta matéria. A cooperação sub-regional em OP acompanha a nova importância que estas mesmas adquiriram para a segurança internacional no mundo do pós-Guerra Fria. Identificadas como uma segunda geração de operações, elas se destacam tanto em termos quantitativos como qualitativos, obedecendo a concepções que incorporam um sentido multidimensional.<sup>151</sup> Vale sublinhar o caráter instrumental e humanitário de suas ações para lidar com situações de escalada de violência e de conflito, em diferentes partes do mundo, nas quais as confrontações intra-estatais passaram a predominar sobre as interestatais.<sup>152</sup> Desde 2004, os governos argentino, brasileiro e chileno participam da MINUSTAH assumindo a responsabilidade de buscar uma solução regional para uma situação de crise terminal do

<sup>149</sup> O mecanismo 2+2 consiste em encontros bilaterais entre os Ministros da Defesa e os Ministros das Relações Exteriores de dois países para a discussão de temas de defesa e segurança. Os encontros 2+2 entre peruanos e chilenos encontravam-se suspensos desde 2005.

<sup>150</sup> HIRST, Mônica. Mercosur's Complex Political Agenda. In: ROETT, Riordan (ed.). *Mercosur Regional Integration, World Market*. London: Lynne-Rienner, 1999. JONES, Charles. *International Relations in the Americas: Microcosm or exception?!* Mimeo: University of Cambridge, 2005.

<sup>151</sup> Enquanto nos anos 1945-88 o número de OP promovida pela ONU foi de 13, nos anos 1988-2006 este número saltou para 46.

<sup>152</sup> Ver: JERVIS, Robert; SNYDER, Jack. Civil War and the Security Dilemma. In: SNYDER, J.; WALTER, B. (comp.). *Civil Wars, Insecurity, and Intervention*. Columbia: Columbia University Press: 1999.p. 15-38.

Estado haitiano, que foi acompanhada por um processo insurrecional e de quebra de governabilidade.

A participação destacada da Argentina, Brasil e Chile (ABC) junto a outros países levou a que esta missão adquirisse um sentido emblemático como uma iniciativa de cooperação sub-regional, adequada às expectativas da comunidade internacional de ação multilateral sobre situações locais de colapso institucional. Não se pretende reduzir a importância de outros países nesta operação, sejam da própria América do Sul ou provenientes de outras regiões.<sup>153</sup> A atuação do ABC no esforço de reconstrução haitiano se realiza a partir de uma nova articulação estabelecida em cada caso entre políticas de defesa e política externa que visa ampliar suas respectivas influências no debate mundial sobre governabilidade e multilateralismo efetivo.

Deve-se ter presente que a presença militar de países do Cone Sul -com a exceção do Chile- em operações de paz assumiu sentidos diferentes nos últimos 15 anos. Nos anos 90, esta participação esteve mais motivada pela necessidade de redefinição do papel das forças armadas no contexto dos processos de redemocratização locais. Na Argentina, a importância da subordinação civil-militar, no Uruguai, a possibilidade de obtenção de recursos e capacitação e no Brasil, o acesso a uma nova fonte de prestígio político e institucional. Em cada caso as motivações provinham majoritariamente de necessidades internas. Na etapa atual -com a inclusão do Chile- os estímulos políticos externos ganharam maior peso, identificando-se um atributo “exportador” de estabilidade e democracia por parte dos militares da região. Enquanto na etapa anterior as operações de paz eram percebidas como um instrumento funcional para a consolidação do Estado de direito em nossos países; contribuindo para a transformação da mentalidade militar-, atualmente a participação nestas operações amplifica o sentido de missão das Forças Armadas. A redefinição do padrão de relações civil-militares e das novas funções para a Força Armadas passa a estar articulada com a projeção externa do país em cenários de crise sujeitos à intervenção da comunidade internacional. Uma experiência de coordenação regional como a MINUSTAH tornou-se mais factível em um contexto institucional multilateral de alcance mundial do que no âmbito sul-americano.

---

<sup>153</sup> Em 2006, participavam da MINUSTAH com contingentes militares e policias: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos, Filipinas, França, Jordânia, Nepal, Paquistão, y Uruguai; com contingentes militares: Bolívia, Croácia, Equador, Guatemala, Malásia, Nepal, Paraguai, Peru, Sri Lanka. Com contingentes policiais: Benin, Burkina Faso, Camarões, Chade, China, Colômbia, Egito, El Salvador, Espanha, Federação Russa, Guiné, Madagascar, Malí, Maurício, Níger, Nigéria, Ruanda, Romênia, Senegal, Togo, Turquia, Vanuatu e Yemen.

### 4.1.3 O desmantelamento de uma área de influência

Vem se tornando freqüente que analistas internacionais de renome incluam a qualidade do relacionamento de Washington com os países latino-americanos como um dos indicadores de falência e do esgotamento do projeto imperial norte-americano. Autores como Joseph Nye e Stanley Hoffman, que no passado raramente mencionavam nossa região, passaram a sublinhar o desdém da administração Bush com a área como um sinal de perda de rumo da política externa dos Estados Unidos após o 11 de setembro. Indica-se a “insubordinação” dos governos da América Latina, e particularmente da América do Sul, como um sinal de uma crise de liderança que revelou o mal uso de recursos de poder em nome de prioridades estratégicas equivocadas. Ganhou força a aplicação do conceito de sobre-extensão imperial para explicar este processo, considerando-se que os EUA passou a privilegiar de forma exagerada políticas estratégicas apoiadas em seu poderio militar.<sup>154</sup>

Haveria desta forma uma relação entre o desmantelamento da única área de influência sobrevivente após a queda do muro de Berlin e os desdobramentos da política externa norte-americana a partir de 2001. Tratar-se-ia de um processo de tensões ocasionado pela quebra do poder hegemônico dos EUA junto aos Estados sul-americanos, no qual a fragmentação se sobrepôs à cooperação entre as partes. Poder-se-ia identificar um movimento de esgotamento de uma agenda positiva que, se bem sempre esteve sujeito a marcadas assimetrias, constituiu um fator de estabilidade no âmbito americano desde os anos 40 do século passado. Diferentemente de outros momentos, se observaria uma dinâmica na qual a região perdera sua funcionalidade para o projeto de poder dos Estados Unidos. Sublinhar-se-ia assim a incapacidade dos Estados Unidos de preservarem sua ascendência, apesar da ausência de ameaças e/ou competidores extra-regionais.

Tornou-se flagrante o contraste entre ao nível de coincidência das nações sul-americanas e os Estados Unidos na primeira e na segunda década do pós-Guerra Fria. A partir o 11 de setembro a utilização de políticas preventivas unilaterais se converteu numa fonte de apreensão para os países sul-americanos, reacendendo sentimentos antiamericanos que haviam sido apenas timidamente expressados nos anos noventa. Ao mesmo tempo, se multiplicaram na América do Sul os focos de questionamento ao credo neoliberal, assumindo-se um distanciamento crítico à política de segurança dos Estados Unidos. Os desdobramentos da mudança de prioridade da política exterior de Washington após o 11 de setembro somados

---

<sup>154</sup> Para o conceito de sobre-extensão imperial ver: SNYDER, Jack. *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*. Ithaca, Nova York: Cornell University Press, 1991.

à crise do modelo neoliberal reverteram a tendência prévia e geraram por parte dos países sul-americanos uma reação de prudente distanciamento frente a guerra contra o terrorismo liderada pela administração Bush. A opção pelo unilateralismo, que significou um progressivo desdém pelas instâncias coletivas, reduziu ainda mais o campo de concordância e coordenação entre os Estados Unidos e a região.

Ganhou força a visão de que a nação imperial representava mais uma ameaça do que um fator de estabilidade para a região.<sup>155</sup> Desta forma, o antiamericanismo sul-americano se propagou como uma resposta defensiva à apologia liberal do anti-estatismo e tornou-se ainda mais vigoroso a partir das apreensões manifestadas pela administração Bush frente aos cenários políticos da região. Retomar-se-ia um embate ideológico semelhante ao que se observou nos anos 60 do século passado, quando a Guerra Fria projetou suas polarizações sobre a região. Para alguns autores, este comportamento foi interpretado como uma volta aos tempos da Guerra Fria.<sup>156</sup>

Surgia também o risco de que a preservação da margem de manobra das políticas sul-americanas fosse afetada pela ampliação da presença militar norte-americana na América do Sul, fosse em função de suas vinculações com a Colômbia ou o instalação de Estabelecimentos Operativos Avançados. Observou-se a reativação do “fantasma” de ações intervencionistas na região a partir das apreensões manifestadas por parte do Comando Sul e do Departamento de Estado quanto aos desdobramentos de determinados processos locais. As crises de governabilidade democrática foram associadas à noção de ameaça, o que inevitavelmente se traduzia na securitização das ações contempladas para superá-las. A percepção oficial dos EUA passou a ser de que a segurança regional enfrentava novos problemas gerados pelos desenvolvimentos políticos negativos em países como Haiti, Bolívia, Venezuela e Equador. Mencionava-se o surgimento de um “populismo radical”, identificado como uma “ameaça emergente”, que coincidia com a crise de modelos democráticos na área.<sup>157</sup>

Uma crescente desaprovação por parte dos países latino-americanos à política estratégica norte-americana logo ganhou espaço nos diferentes âmbitos da política regional e

<sup>155</sup> A oscilação entre as duas percepções é analisada por Barry Buzan e Ole Weaver. “South America: an under-conflictual anomaly?”. In: BUZAN, Barry; WEAVER, Ole. *Regions and Powers: The structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 319.

<sup>156</sup> Ver: LIMA, Maria Regina Soares de. Guerra Fria, de volta à América do Sul?. *Observatório Político Sul-Americano*, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro IUPERJ/UCAM, artigo publicado no *Jornal do Brasil*, 29/08/2005. TOKATLIAN, Juan Gabriel. El regreso de la Guerra Fría. *La Nación*, domingo 10 de abril, 2005.

<sup>157</sup> Testimony of Gral. HILL, James - United States Army Commander, United States Southern Command - before the House Armed Service Committee, United States House of Representatives, 24 mar., 2004.

mundial. Foram muitos os sinais que explicitaram o distanciamento entre as partes. A recusa do México e do Chile de apoiarem a invasão ao Iraque no Conselho de Segurança das Nações Unidas em 2003, os desentendimentos nas reuniões Ministeriais de Defesa, as motivações por trás da criação da UNASUL, o tom afirmativo da política externa brasileira, o desenvolvimento de políticas de defesa em reação ao impacto do Plano Colômbia na área andiana-amazônica, a polarização ideológica que passou a marcar lado a lado as relações Colômbia - Venezuela, a “latino-americanização” da agenda de trabalho da OEA e a inclusão de Cuba no Grupo do Rio.

No campo econômico-comercial, a progressiva paralisação das negociações em torno da Área de Livre Comércio das Américas levou a uma agenda fragmentada de entendimentos sub-regionais. Ao mesmo tempo em que o governo norte-americano se mostrava disposto a aprofundar seu compromisso com o regionalismo, ele partia do suposto de que a ALCA conduziria à dissolução de outros regimes de integração regional, como o Mercado Comum Centro-Americano, a Comunidade Andina e o MERCOSUL. A decisão dos Estados Unidos, anunciada em fevereiro de 2003, de fragmentar suas ofertas negociadoras mediante propostas diferenciadas quanto ao universo de produtos beneficiados por reduções tarifárias – uma para o Caribe (85%) e outras para a América Central (64%), para os países andinos (68%) e para o MERCOSUL (50%), colocou em evidência o fim de um projeto interamericano de livre comércio. A variedade de prazos de redução de produtos beneficiados levou a uma teia de negociações e pressões cujos principais resultados foram: estimular a competição entre os países da região, aumentar o poder negociador norte-americano e enterrar a cláusula de nação mais favorecida no âmbito hemisférico. Ao lado do fracasso das negociações da ALC, ganharam importância as negociações bilaterais de TLCs entre os quais se destacam os entendimentos alcançados com o Chile, Peru e a área centro-americana.<sup>158</sup>

Ainda no campo econômico, a região ampliou sua exposição às transformações do mercado internacional abrindo-se a novas possibilidades de transações externas. A fragmentação das negociações comerciais com os Estados Unidos, após o fracasso da ALCA reduziu a importância dos EUA como elo da região com a economia global. A abertura das economias latino-americanas fomentou vínculos comerciais e de investimentos mais intensos intra e inter-regionalmente e aprofundou laços com os mercados mais dinâmicos – particularmente das potências asiáticas (China e Índia). Neste mesmo contexto, registram-se

---

<sup>158</sup> O TLC com o Chile foi assinado e referendado em 2005; o TLC com o Peru foi assinado em 2005 e ratificado pelo Peru em 2006 e pelo EUA em 2007; o TLC com a América Central foi assinado em 2004 e ratificado pelos EUA em 2006.

os entendimentos mais abrangentes estabelecidos bilateralmente com a União Européia (Chile, México e Brasil) e uma presença econômica sem precedentes do Canadá em diversos países da região. Além do desempenho latino-americano no mercado de commodities (agrícolas e minerais) cabe mencionar a projeção de alguns países como ofertantes de recursos energéticos-especialmente Venezuela, Bolívia e Brasil - e o novo espaço que ocupa a produção de bio-combustíveis. Já a presença da região no âmbito multilateral e sua atuação em debates globais mesmo que desigual e fragmentada tem mantido certa coesão em temas de comércio internacional- aonde se destaca sua participação no G-20.

Neste contexto, passou-se a observar um padrão variado de vínculos bilaterais entre os países sul-americanos e os Estados Unidos. Três modelos podiam ser identificados: i) o de alinhamento com tutela como se dá com a Colômbia; ii) o de confrontação com vilanização, como ocorre com a Venezuela; iii) a afirmação com sentido de oportunidade; como se observa no caso do Brasil.

No primeiro caso, a adesão colombiana na luta contra o terrorismo, associada ao combate ao narco-tráfico desde 2001, fortaleceu ainda mais os vínculos bilaterais selados a partir da exitosa negociação do Plano Colômbia. Exigências recusadas por outros países sul-americanos, como o de um acordo específico, que eximira cidadãos norte-americanos baseados em seu território de deliberações judiciais do Tribunal Penal Internacional, ilustrou a disposição de cessão de soberania do Estado colombiano em troca da assistência militar.

Já a interação entre os governos norte-americano e venezuelano passou a reproduzir com notável fidelidade a típica confrontação ideológica da Guerra Fria. O predomínio de uma política confrontacionista vis a vis a administração norte-americana representou para o governo de Hugo Chavez um instrumento de coesão interna, especialmente após o intento de golpe de Estado em fins de 2002. Do lado de Washington, a utilização de recursos intervencionistas, como a CIA, a NED (National Endowment for Democracy) e o OTI (Office for Transition Initiatives) reanimou antigos métodos de desestabilização que se somaram à polarização da sociedade local.<sup>159</sup>

No caso das relações com o Brasil não só foi traçado um caminho bastante distinto aos dois modelos mencionados, mas se revelaram surpresas frente ao que vinha sendo esperado a

---

<sup>159</sup> Desde 2001 a USAID investiu 15 milhões de dólares e a NED 4 milhões de dólares para apoiar grupos de oposição ao regime de Hugo Chavez. Parte relevante destes recursos foram utilizados para apoiar a tentativa de golpe de Estado em abril de 2002 e a greve geral que perdurou por mais de 2 meses em fins de 2002. Novas tentativas de intervenção também receberam apoio norte-americano como o Plano Consenso que apregoava a negativa no referendo de 2003 e as ações de desobediência civil em 2004. Ver: SANJUÁN, Ana Maria. América Latina y el bolivarianismo del siglo XXI, Alcances y desafíos de la política venezolana hacia la región. In: LAGOS, Ricardo. *América Latina: ¿integración o fragmentación?*. Buenos Aires: Edhasa, 2008.

partir de sua mudança de governo em 2003. Este será o tema abordado posteriormente com maior detalhe. Antes, porém, será pertinente destacar o conjunto de transformações experimentado pelo Brasil em sua inserção externa, tanto no âmbito global como regional.

#### 4.2 O NOVO MARCO DA INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL

Da mesma forma que em outros campos de política pública do Brasil, o das relações exteriores mostrou relevantes transformações a partir do início do governo Lula. Neste caso, constatava-se uma combinação de traços substantivos e pilares institucionais já experimentados no passado com metas e articulações inter-burocráticas e políticas inovadoras. Além de refletirem uma progressiva ampliação de interesses e ambições projetados desde Brasília no cenário mundial, este processo foi- e ainda é- beneficiado pelos ventos globais e regionais que sopram a favor. Esta combinação vem propiciando o desenho de políticas assertivas, que somam posturas individuais brasileiras com posições coordenadas com outros países em desenvolvimento em temas de comércio, reforma financeira, mudança climática, paz e segurança.

Desde o início da gestão de Lula, a política externa brasileira passou a estar fortemente associada à idéia de mudança, imprimindo-se uma marca afirmativa à presença do país nos foros multilaterais, nas negociações globais e no âmbito regional- especialmente o sul-americano. A política externa brasileira se tornou pró-ativa em assuntos de segurança, política mundial e temas econômicos internacional. Como parte deste esforço, o país revelou-se disposto a ampliar suas responsabilidades internacionais o que o fez mais ambicioso para obtenção de altos cargos na burocracia internacional e justificou sua campanha por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. A intenção de assumir novas responsabilidades globais e regionais coincidiu com uma etapa de difusão do poder internacional, acompanhado por uma tendência a configuração de uma ordem multipolar impulsionado por um novo grupo de nações emergentes.

No âmbito das negociações comerciais multilaterais, a estratégia do governo Lula passou a envolver esforços de promoção da formação de coalizões amplas com o mundo em desenvolvimento, a fim de romper o bloqueio União Européia - Estados Unidos que tantas vezes obstrui as posições do mundo em desenvolvimento. Destacam-se aqui tanto a liderança do Brasil na criação do G-20 em 2003 para pressionar pela conclusão da Rodada de Doha, como a iniciativa junto à Índia e África do Sul para o lançamento do IBAS (Índia, Brasil e África do Sul). O propósito desta última foi o de desenvolver uma parceria estratégica entre



países em desenvolvimento em torno de três interesses comuns: (1) o compromisso com instituições e valores democráticos; (2) o esforço de vincular a luta contra a pobreza a políticas que promovam o desenvolvimento sustentável, e (3) a convicção de que instituições e procedimentos multilaterais devem ser fortalecidos para lidar com as turbulências nas áreas econômica, política e de segurança. A novidade desta iniciativa derivou do fato de envolver um grupo de poderes emergentes que são também potências regionais.

A fórmula adotada pelo governo Lula foi de vincular um novo acervo de políticas sociais que atacam a pobreza e a desigualdade no plano doméstico com uma ativa diplomacia presidencial. No jargão da política internacional estes atributos passaram a ser tratados como variáveis brandas de poder.<sup>160</sup> Ao mesmo tempo em que se transformou a questão social numa bandeira de política externa, buscou-se combinar um espaço próprio da presidência com os recursos institucionais e profissionais do Estado brasileiro. Enquanto foi reforçada a marca estadista da política externa conduzida pelo Itamaraty, procurou-se ampliar a dimensão interburocrática da diplomacia através de novas redes de interconexão interministeriais.

Outros pontos inovadores a serem sublinhados dizem respeito à ampliação dos quadros do MRE, as inovações no sistema de distribuição de postos, com vistas a atender o aprofundamento de relações com os países em desenvolvimento, os novos campos de *expertise* diplomática nas áreas de negociação comercial e de cooperação para o desenvolvimento. Deve-se também mencionar as áreas de políticas públicas que vão se somando a este empenho como as da cultura, ciência e tecnologia, educação e defesa. Ao lado de um esforço governamental redobrado por intensificar a presença diplomática, os laços empresariais e a troca cultural, foram criados programas de cooperação horizontal.

O Brasil, como outros Países de Renda Média (PRMs) que se destacam na configuração de uma nova agenda de Coperação Sul-Sul (CSS), passou a pretender ser parte influente no processo de revisão e construção de consensos mínimos da comunidade mundial no que diz respeito à Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CIPD).<sup>161</sup> O rótulo

<sup>160</sup> Ver: NYE, Joseph S. *Bound To Lead: The Changing Nature of American Political Power*. Basic Books, 1991. NYE, Joseph S. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004.

<sup>161</sup> O Banco Mundial adotou um critério de classificação baseado no PIB (Produto Interno Bruto), que subdivide os países em: países de renda baixa (PRB), países de renda média (PRM) e países de renda alta (PRA). Por sua vez, a categoria de PRM se subdivide em: países de renda média baixa (PRMB) e países de renda média alta (PRMA). De acordo com os indicadores de 2007, aqueles que têm um PIB per capita de US\$ 936 a US\$ 3.507 são considerados PRMB e os que possuem um PIB per capita de US\$ 3.706 a US\$ 11.455 são classificados como PRMA. Atualmente, essa categorização é utilizada como um instrumento diferenciador na literatura técnica sobre desenvolvimento e cooperação internacional, nas discussões e reuniões internacionais produzidas por e para os principais organismos multilaterais que integram o sistema mundial de ajuda ao desenvolvimento. Ver: ALONSO, José Antonio. *Los Países de Renta Media y El Sistema de Ayuda. Cooperación con Países De Renta Media: Justificación y Ámbitos de Trabajo*. Instituto Complutense de

comumente atribuído de “doador emergente” ganhou aqui especificidade por se tratar de um ator comprometido com os ideais do desenvolvimento, um ativo participante da terceira onda democrática, um produtor destacado de bens agrícolas e industriais que deverá se juntar aos esforços tão necessários para evitar uma crise de alimentos nos países de menor desenvolvimento relativo, e uma peça indispensável do processo de construção de um espaço regional de integração e cooperação na América do Sul. A cooperação internacional para o Brasil corresponde, portanto a um campo de atuação externa que combina as dimensões global e regional. Ao mesmo tempo, como outros atores de crescente relevância em ações de cooperação horizontal, o Brasil enfrenta desafios e limitações, sejam estas administrativas e legais, para maximizar sua capacidade de oferta, ou de gestão no monitoramento junto aos seus receptores.<sup>162</sup> São conhecidos os problemas da CSS de sustentabilidade, dispersão e rendimento impostos pela própria horizontalidade que se somam a limitações financeiras de um lado e as fragilidades institucionais de outro. No âmbito mundial, a expansão da Cooperação Sul-Sul se dá num marco de grande heterogeneidade, o que se reflete nas próprias políticas de assistência ao desenvolvimento que as nações emergentes adotam.

#### **4.2.1 O peso da agenda regional**

De todas as áreas de interesse para a política internacional do governo Lula, a América do Sul passou a corresponder a de máxima prioridade. Esta região representa também a de maior sensibilidade para o país, na qual a erosão entre política interna e externa se torna mais visível. Os vínculos com a vizinhança sul-americana são de natureza complexa e estão determinadas por quatro fatores: 1) a projeção da estabilidade democrática brasileira; 2) a irradiação dos interesses econômicos do país, 3) a afirmação do Brasil como um poder regional no sistema internacional, 4) a especificidade dos laços bilaterais que se constroem com cada país em particular. O sucesso da ação brasileira depende de sua capacidade de manejar as interações propiciadas pela articulação dos quatro fatores. Ademais das assimetrias estruturais que se impõem em cada relação bilateral, o nível de aceitação e convergência de interesses com os países sul-americanos não é uniforme nem constante. Frente às incertezas e a conjunturas de turbulência, a política regional brasileira vem se mostrando mais como um processo de aprendizagem do que um fator de poder com

---

Estudios Internacionales (ICEI) y Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España. Disponível em: <<http://pdf.biblioteca.hegoa.efaber.net/ebook/16732/PaisesRentaMedia.pdf>>

<sup>162</sup> Um novo marco legal da cooperação oferecida pelo Brasil será propiciado quando for aprovada a legislação atualmente em tramitação no Congresso Nacional. Atualmente, por exemplo, o Estatuto da Embrapa não prevê a possibilidade de sua atuação internacional.

resultados assegurados. Soma-se ainda a exposição da política regional do Brasil às polarizações ideológicas que marcam o quadro atual da democracia em toda a América Latina.

A atual presença do Brasil na América do Sul seja em termos econômicos, políticos e em temas de segurança, deriva de um projeto de política externa ainda em tênue idade, já que por mais de 150 anos suas fronteiras com as nações vizinhas estiveram subordinadas a lógicas de separação e não de cooperação. A construção de um projeto sul-americano, até recentemente, obedeceu a uma lógica marcada pelo gradualismo e a seletividade. Decisões de política externa tomadas durante o governo Lula como as de priorizar o relacionamento com a Argentina, tolerar a nacionalização da Petrobrás na Bolívia, acender a renegociar o Tratado de Itaipu com o Paraguai e arcar com a maior parte de financiamento do FOCEM no MERCOSUL foram passos cruciais para acelerar o passo desta construção. Nestes e noutros casos prevaleceu o critério da inventiva política do Planalto e não a solidez das tradições do Itamaraty.

A política externa do governo Lula conferiu especial atenção à dimensão institucional da América do Sul; primeiramente promoveu-se a criação da Comunidade Sul-Americana das Nações, que numa segunda etapa foi re-batizada como UNASUL. Em termos sub-regionais, o Brasil manteve sua presença no MERCOSUL e no Tratado de Cooperação Amazônica (TCA). Politicamente, o país tornou-se especialmente ativo na promoção da via democrática nas conjunturas de crises severas, atuando como uma força de contenção às visões securitizadas promovidas pela Casa Branca.

A intenção do Brasil em assumir o papel de uma potência regional gerou demandas sem precedentes sobre o país, estimulando novas capacidades e habilidades diplomáticas. Desde 2003, o Brasil interveio em crises políticas na Venezuela, Bolívia, Equador e Haiti. A presença brasileira na América do Sul não tem sido associada somente à recém-adquirida vocação de “bombeiro” e mediador de crises regionais, mas também a uma perseverante diplomacia presidencial. Laços políticos mais intensos foram estabelecidos desde o Palácio do Planalto com os diferentes governos de países do Cone Sul, um vínculo único foi mantido com a Argentina e manifestações fraternas deram o tom do diálogo mantido com os presidentes Chavez na Venezuela e Morales na Bolívia. Vale mencionar que esses laços têm gerado reações por parte de alguns segmentos das elites brasileiras que recordam àquelas observadas na década de 1950, com referência aos riscos de associação a lideranças populistas antiamericanas.

Além da inauguração da Comunidade Sul-Americana de Nações, o governo Lula tem dado grande ênfase à expansão das relações econômicas dentro da região, envolvendo iniciativas públicas e privadas. Três premissas principais guiaram a política brasileira para a América do Sul: primeiro, a idéia de que uma presença mais proeminente na região seria compatível com laços mais estreitos com a Argentina; segundo, que o impacto da presidência de Lula sobre a democracia brasileira teria efeito indireto promovendo estabilidade política na região; e terceiro, que o sucesso da expansão da presença brasileira na região automaticamente fortaleceria as aspirações globais do país, consolidando o apoio regional à expansão da presença brasileira em assuntos mundiais. A primeira premissa está associada à idéia de que o estreitamento das relações com a Argentina seria e deveria ser conquistado a partir do fortalecimento do MERCOSUL.

Vale aqui abrir um parêntese estratégico dedicado à evolução recente do relacionamento Brasil-Argentina. Sem lugar a dúvida, a estabilidade democrática na região corresponde a um campo de enorme convergência e cooperação entre a Argentina e o Brasil. Identificada com uma preocupação comum desde os primeiros contatos de alto nível há 20 anos, parece plenamente incorporada pelos dois governos a percepção de suas responsabilidades compartilhadas para a preservação do Estado de direito na América do Sul. Países como a Bolívia e o Paraguai tem representado uma fonte de preocupação permanente, como também a atuação de forças insurgentes- ontem o Sendero Luminoso e hoje as FARC's. A ausência de um diálogo construtivo sobre a matéria com os Estados Unidos, a fim de lidar com realidades polarizadas na região, também se repete; em 1985 a preocupação estava na América Central, hoje na Venezuela. Um corolário interessante desta idéia de “missão conjunta” tem sido o comportamento cauteloso adotado reciprocamente nos momentos de crise doméstica de um e outro. Assim se observou na queda do governo De La Rúa em 2001, como também nos meses de enfraquecimento das bases de sustentação do governo Lula na ocasião da crise do PT. Prevalece, de fato, na casa Rosada e no Palácio do Planalto a visão de que atualmente o eixo inter-democrático Argentina-Brasil representa a principal fonte de estabilidade na América do Sul.

No campo da cooperação bilateral argentino-brasileiro, a interação intergovernamental e societal se intensificou ainda mais nos anos recentes. O processo de crescimento e diversificação destas agendas é sem dúvida o aspecto mais grato da história recente deste relacionamento. Enquanto o diálogo diplomático pode apresentar suscetibilidades, a expansão de contatos em todas as áreas de atividade pública e privada - saúde, educação, segurança, cultura, turismo, - ganhou um dinamismo próprio alimentado lado a lado. Neste caso, mesmo

partindo-se de realidades e culturas diferentes, o impulso é simétrico e irreversível; o conhecimento do outro corresponde também a uma nova visão do outro, no qual a soma parece ter substituído a subtração (menos no futebol, naturalmente).

Já no caso do MERCOSUL, o mesmo tipo de processo expansivo não se reproduz. Depois de um desenvolvido veloz durante os anos 1990, com a negociação de um número sem precedentes de compromissos, este processo associativo ingressou em um período de crise, e até mesmo paralisia. Durante o governo Lula, Brasil e Argentina iniciaram uma intensa série de negociações bilaterais, tentando desfazer os nós em busca de soluções pontuais para algumas das muitas disputas que haviam se acumulado ao longo dos cinco anos anteriores.<sup>163</sup> Para a então recente presidência Kirchner na Argentina, contudo, havia se tornado condição *sine qua non* de qualquer renovação do MERCOSUL que o arranjo regional abandonasse sua antiga defesa de um “regionalismo aberto” e reafirmasse uma estratégia mais abertamente desenvolvimentista. Para a Argentina, isso se traduzia em expectativas renovadas de que o Brasil fizesse concessões, especialmente no que dizia respeito à política de investimentos e à aceitação de mecanismos de salvaguarda. Essas expectativas rapidamente levaram a uma nova onda de discordâncias e frustrações recíprocas. A impossibilidade de alcançar um acordo afetou adversamente os resultados da Cúpula de Ouro Preto, realizada em dezembro de 2004, e postergou mais uma vez a revitalização do MERCOSUL. Surpreendentemente, apesar de comunicações intergovernamentais não terem atendido às expectativas iniciais, o comércio entre os membros do MERCOSUL se recuperou significativamente nos últimos anos; observando-se também uma expansão do investimento entre os membros, bem como um visível aprofundamento dos laços inter-sociais culturais e educacionais.

Já no terreno mais amplo das relações Brasil-América do Sul o governo Lula manteve ativa sua responsabilidade pela manutenção da estabilidade política regional, na forma da promoção de instituições e valores democráticos. Tal empenho, entretanto não tem conduzido a uma capacidade plena de contenção a turbulências localizadas que colocam em risco a governança democrática. É válido indagar, por exemplo, se o Brasil teria se interessado em assumir tal responsabilidade caso soubesse de antemão quão instáveis e difíceis as condições políticas dos países andinos se tornariam. Independentemente da conclusão de tal especulação, a presença política no tabuleiro sul-americano constitui a mudança mais

---

<sup>163</sup> Na declaração de Buenos Aires, Argentina e Brasil prometeram intensificar a cooperação, fortalecer os processos democráticos e de integração, aperfeiçoar as instituições do MERCOSUL, gerar desenvolvimento sustentável e lutar contra a pobreza.

importante da política regional brasileira e representa uma página virada vis a vis as premissas da política externa que seguiam o dogma do princípio de não-intervenção nos assuntos de outros Estados.

Assumir o papel de uma potência regional tem gerado demandas sem precedentes sobre o Brasil, e parece requerer capacidades que vão além das inquestionáveis habilidades diplomáticas do Itamaraty. Como já foi dito, desde 2003 o Brasil interveio em crises políticas na Venezuela, Bolívia, Equador e Haiti. O Brasil liderou o “grupo de amigos da Venezuela” (que incluía também Chile, Colômbia, México, Portugal, Espanha e os Estados Unidos), cujo objetivo era tentar sanar o mal-entendido entre o governo Chávez e grupos da oposição e encontrar uma solução política que não violasse os princípios democráticos. Na Bolívia, o Brasil, junto à Argentina, ajudou a mediar a transição entre os governos Lozada e Mesa e agiu como força estabilizadora durante as insurreições de 2005 que levaram a uma nova sucessão presidencial e convocação de eleições gerais. No Equador, o Brasil se envolveu rapidamente na turbulência política que levou à interrupção brusca do governo Gutierrez.

Convém sublinhar que existem diferenças com respeito à política regional do primeiro e segundo período de governo Lula. Ao longo do primeiro mandato as “variáveis brandas” de poder corresponderam ao principal instrumento de aproximação do Brasil à sua vizinhança; tratava-se de uma agenda dominada pelo diálogo político conduzido desde a presidência, acompanhado por um profissionalismo diplomático de agenda múltipla. Já na etapa mais recente o envolvimento do Estado brasileiro na agenda sul-americana ganhou outro tipo de textura. Tornou-se mais visível a projeção de dimensões “duras” da grande estratégia brasileira, destacando-se dois pontos-chaves da política de soberania nacional, a proteção dos interesses econômicos -sejam privados ou estatais- e a configuração de uma política de segurança com impacto regional. No primeiro caso podem ser mencionadas a contundência da resposta de Brasília às tensões geradas com a Bolívia em função das implicações para a Petrobrás da política de nacionalização de recursos energéticos do governo de Evo Morales em 2006 e com o Equador frente a decisão inicial do presidente Correa de não cumprir os compromissos assumidos com a empresa Odebrecht. Com respeito aos temas de defesa, sublinha-se o empenho do Ministério da Defesa do Brasil pela criação de um Conselho de Defesa Sul-Americano, como um braço funcional do UNASUL. Neste caso, o reconhecimento da centralidade do país no desenho de uma agenda de segurança regional corresponde a uma faceta relevante das novas premissas da política de defesa nacional, na

qual está prevista a transformação da capacidade militar e uma considerável ampliação de recursos bélicos do país.<sup>164</sup>

Deve-se ter presente que se bem o impulso diplomático, político, econômico e militar do Brasil se concentra na área sul-americana ele vem se fazendo presente em toda a América Latina. Nunca foi tão estimulada a presença dos interesses empresariais brasileiros na América Central e no Caribe. Igualmente, a atuação do país no Haiti transformou o relacionamento do país com todo o âmbito caribenho e a especial dedicação do governo Lula à Cuba vem abrindo caminhos de cooperação bilateral – como ocorre no campo do bio-combustível - que certamente auspiciarão bons dividendos políticos de médio e longo prazo-entre outros com os Estados Unidos. A presença brasileira no Haiti merece aqui uma atenção especial.

#### **4.2.2 A atuação do Brasil no Haiti**

Desde o início da MINUSTAH, a presença brasileira oscilou entre uma atuação coordenada com seus pares sul-americanos e a construção de um perfil próprio no desempenho de suas responsabilidades em solo haitiano. Esta dupla faceta reproduzia na realidade um padrão de comportamento do Brasil, aprofundado a partir do governo Lula, no qual se busca combinar política regional com interesses globais. Após o terremoto de janeiro, o país ascendeu novos degraus quanto às suas responsabilidades militares e econômicas no Haiti e suas ações passaram a estar mais atreladas às demandas locais e expectativas internacionais do que às articulações sul-americanas.

Para o Brasil, o envolvimento nos esforços de assistência ao Haiti nos últimos meses após o terremoto se deu com sentido de continuidade à presença neste país desde 2004. Além do imediato envio de medicamentos, alimentos, água e produtos de primeira necessidade, o governo Lula em seguida comprometeu a doação de 18,8 milhões de dólares e a ampliação em 100% dos contingentes militares brasileiros da MINUSTAH. Também foi clara a intenção do país de assumir um papel protagônico entre os principais doadores bilaterais nas sucessivas reuniões dedicadas a traçar a linha de ação da cooperação internacional no Haiti nos próximos anos. Metaforicamente, o Chanceler Amorim tornou pública esta predisposição ao comentar com ironia que ao invés de formular um Plano Marshall para este país poderia-se

---

<sup>164</sup> Ver: Decreto Nº 6.592 Sistema Nacional de Mobilização, Regulamenta o disposto na Lei nº 11.631(2007) e Estratégia Nacional de Defesa (2008). Brasília: Ministério de Defesa, 2008.

conceber um Plano Lula.<sup>165</sup> A resposta governamental foi automaticamente acompanhada pela sociedade brasileira, que, ao lado da comoção pela perda de vidas de cidadãos brasileiros, reagiu com múltiplas iniciativas solidárias para assistir aos haitianos.<sup>166</sup>

Logo, o governo Lula ampliou seu compromisso com a reconstrução haitiana, anunciando um plano de ajuda que envolveria os 205 milhões de dólares, compromisso que posteriormente ascendeu para 350 milhões de dólares. Parte destes recursos tem sido veiculada através do Ministério da Saúde para um programa em Porto Príncipe de unidades de atendimento permanente para a população local. Nas reuniões internacionais convocadas para traçar o plano de reconstrução do país caribenho, as autoridades brasileiras estenderam seus compromissos a outros campos, destacando-se a produção de alimentos, a construção de estradas e a colaboração na área educativa. Como foi mencionado, o empenho atual do governo Lula de ampliar a presença do Brasil no Haiti compreende um sentido de continuidade com a atuação prévia neste país, seja no comando militar da MINUSTAH ou na prioridade outorgada ao mesmo em sua agenda cooperação Sul-Sul. A recente ampliação de um programa IBAS de cooperação para este fim, foi ilustrativa neste sentido.

Não obstante, ser parte do processo de reconstrução haitiano também coloca sobre a mesa um conjunto de desafios para a política externa brasileira. O primeiro diz respeito ao teor da missão militar em questão. De um momento a outro, escapou das mãos do Brasil um cenário de reconhecido sucesso. Este era destacado quando se comparava a MINUSTAH com outras missões de paz conduzidas pela ONU, o que incluía prévios esforços de estabilização no Haiti e se media os avanços obtidos em terreno de acordo com os 11 mandatos aprovados pelo CSONU desde 2004. Manteve-se o comando militar da MINUSTAH, mas alteram-se enormemente as responsabilidades dos contingentes militares no Haiti. Pouco a pouco se fazem conhecer as perfurações sofridas nas condições de estabilidade no Haiti; trabalha-se a partir da multiplicação de ações pontuais num contexto de inexistência da presença física do Estado, de desaparecimento de parte relevante do aparato policial local, de recrudescimento do delito - em suas diversas manifestações - e de uma população numerosa obrigada a conviver com uma crônica insegurança ambiental submetida a condições mínimas de

---

<sup>165</sup> COLON, Leandro. Amorim diz que ajuda brasileira deve dobrar. *O Estado de São Paulo*, 24. jan. 2010.

<sup>166</sup> Como consequência dos desabamentos produzidos pelo terremoto faleceram 18 brasileiros que esse encontravam nas instalações da MINUSTAH mencionando-se a segunda autoridade da Missão, Luis Carlos da Costa, também foi vítima do terremoto a assistente social brasileira Zilda Arns.



sobrevivência<sup>167</sup>. Outro elemento adverso tem sido o enfraquecimento da condução civil da MINUSTAH, que dificulta a atuação de seus contingentes militares.

Igualmente problemática tornou-se a duplicidade da presença militar estrangeira, a partir da chegada das forças norte-americanas nos dias que se seguiram ao terremoto<sup>168</sup>. A retirada de grande parte deste contingente reduziu, mas não eliminou o problema. Por um lado, existe a possibilidade de que volte a ampliar-se, justificada unilateralmente desde Washington frente a novas situações de emergência. Por outro, o Brasil ao mesmo tempo em que comanda as forças da MINUSTAH, deve administrar cotidianamente uma convivência inusual com o principal exército mundial - algo não previsto nos manuais das missões de paz das Nações Unidas.

No campo da cooperação internacional, a presença brasileira no Haiti passou estar fortemente influenciada pelas articulações com os grandes doadores que dominam a reconstrução deste país, entre os quais se destacam: os Estados Unidos, Canadá, França, Espanha, União Européia, Banco Mundial e o BID e PNUD.<sup>169</sup> Como co-presidente da reunião de Nova York em 31 de março último, o governo brasileiro mostrou particular empenho por assegurar o perdão integral por parte dos credores internacionais à dívida externa haitiana<sup>170</sup>. Bilateralmente, o Brasil lançou uma carteira de projetos recentemente nas áreas de infra-estrutura e irrigação agrícola, saúde e educação.<sup>171</sup> Também ganhou novo impulso a presença no Haiti de organizações sociais brasileiras, destacando-se o abrangente programa de atividades desenvolvido pelo Viva Rio nas áreas de segurança pública, cultura, educação e proteção ambiental.

#### 4.2.3 O eixo sul-sul da política internacional e a “nova” política africana

Nos anos recentes se estabeleceu uma conexão estreita entre a projeção internacional do Brasil como um poder médio e a prioridade que o país passou a outorgar ao

<sup>167</sup> Haiti: Stabilisation and Reconstruction after the Quake. *Latin America/Carribbean Report* n.32 - 31.03.2010. International Crisis Group.

<sup>168</sup> HIRST, Monica. As relações Brasil-Estados Unidos e os novos desafios no Haiti. *Folha de São Paulo*, 01.02.2010.

<sup>169</sup> AMORIM, Celso. Haiti e o Futuro. *Folha de São Paulo*, 31.03.2010.

<sup>170</sup> Note de Presse: Declaration de presse du president de la Republique Federative du Bresil, Luiz Inácio Lula da Silva, conjointement avec le president de la Republique d'Haiti Rene Preval. PAP, Haiti 25.fev., 2010. Emb. Brasil.

<sup>171</sup> Menciona-se o projeto de construção de uma represa sobre o rio Artibonite. Ver memorando de cooperação (25.02.2010) para a reconstrução e o fortalecimento do sistema de educação superior da ilha caribenha. *CAPES Notícias*. n.51. 05.03.2010. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>

relacionamento com o mundo em desenvolvimento. Uma rápida revisão do conceito de Estado intermédio pode ser oportuna aqui.

A definição de Estado intermédio se baseia em indicadores tais como: tamanho da população, identidade, geopolítica e nível de desenvolvimento, além de outros politicamente mais abrangentes, como suas contribuições para a estabilidade regional e internacional. Por outro lado, este conceito ressalta uma dimensão política: aplica-se a Estados que se destacam tanto por sua capacidade de reagir como de tomar iniciativas para lidar com o desenvolvimento econômico, iniciativas políticas e de segurança na região e/ou o contexto mundial. As posições assumidas por esses Estados revelam opções de política exterior, a habilidade de politizar a agenda global e de gerar certo grau de ativismo internacional. À primeira vista, os Estados intermédios podem ser vistos também como Estados pivôs, ainda que a base realista desse conceito imponha obstáculos para fazê-lo compatível com os compromissos institucionalistas que esses Estados defendem.<sup>172</sup> Os Estados intermédios acreditam fortemente que as instituições podem influenciar o comportamento do Estado e, ao mesmo tempo, consideram que influenciar as instituições é uma parte central de sua missão internacional. Nos *foros econômicos*, estes Estados se preocupam com a promoção do desenvolvimento e da justiça social; nos *âmbitos políticos*, com os valores da democracia e dos direitos humanos; no da *segurança internacional*, com a eliminação de políticas de discriminação que avalizam estruturas de poder assimétricas, além da eficiência das instituições internacionais na prevenção e na resolução de conflitos, acordos de paz e reconstrução pós-conflito.

Em 2003, foi instituído o Fórum IBSA entre o Brasil a Índia e a África do Sul, com o propósito de criar uma parceria entre poderes intermediários do Sul, reunidos em torno de três interesses compartilhados: (i) o compromisso com instituições e valores democráticos; (ii) o empenho em vincular a luta contra a pobreza a políticas de desenvolvimento; e (iii) a convicção de que instituições e procedimentos multilaterais devem ser fortalecidos para fazer face às turbulências econômicas, políticas e de segurança. A novidade desta iniciativa foi a de que se deu entre países em desenvolvimento, constituindo-se um exemplo inovador da cooperação Sul-Sul. Se bem se tratava de nova onda de politização do grande Sul que retomava em parte bandeiras defendidas nos anos 70, ela também é expressão de uma

---

<sup>172</sup> A ideia de que os estados pivôs podem se tornar um apoio útil para os objetivos estratégicos dos Estados Unidos, a fim de melhorar a estabilidade regional e internacional, foi elaborada por Chase, Hill e Kennedy. A lista de estados pivôs elaborada pelos autores inclui: México, Brasil, Argélia, Egito, África do Sul, Turquia, Índia, Paquistão e Indonésia. Ver: CHASE, Robert; HILL, Emily; KENNEDY, Paul. *The Pivotal States*. Malone: W. W. Norton & Company, 1998.

inovadora coalizão interestatal. O IBAS deveria ser percebido como parte de uma dinâmica de formação de grupos e coalizões que ganha impulso no pós-Guerra Fria, que se bem projetam um discurso afinado com a necessidade de fortalecimento das instituições multilaterais estão mais associados à explicitação desde o Sul da capacidade de movimentos autônomos de iniciativas coletivas e ao mesmo tempo seletivas. Neste sentido, esta se diferenciava das propostas das potências médias dos anos 70 que. Pretendiam essencialmente trabalhar no âmbito das instituições multilaterais, o que se chamou o estamento de potências médias<sup>173</sup>. A crescente visibilidade e funcionalidade, para a política externa brasileira do IBAS, levaram a que este seja considerado a principal plataforma conjunta intra-Sul de veiculação do discurso da cooperação para o desenvolvimento com sentido sustentável e inclusivo. Graças à coordenação entre os três países, é de 96 % o nível de convergência intra-IBAS nas votações na ONU esperando um nível ainda mais profundo de convergência em 2011 quando o grupo estará sentado no CSONU.

Durante todo o governo Lula, o Brasil buscou uma participação ativa em grupos e coalizões variadas, que atendessem a percepções e interesses diferenciados. Além do IBAS o país atuou com empenho para a criação do G-20, o BRICS, os blocos regionais: todas as iniciativas não diretamente associadas, mas que se fortaleceriam mutuamente. Se bem se busca reforçar o componente estatista das relações Sul-Sul, estas iniciativas também estão fortemente estimuladas pela expansão da rede de interconexões não-governamentais que se dá a partir do novo pluralismo da governabilidade global atendendo a cinco aspirações essenciais: de: i) representar uma voz cantante dos países emergentes nos principais debates do processo de globalização, ii) criar contrapontos para o G8- principalmente se a Rússia e a China iii) valorizar a diplomacia econômica como instrumento aglutinador iv) pressionar pelas reformas dos principais âmbitos multilaterais- CSONU, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, v) fortalecer o campo da Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento.

A idéia de que o mundo em desenvolvimento deve buscar aprofundar sua agenda cooperativa não representava uma proposta recente na Cooperação Internacional (CI). O processo de descolonização no pós-guerra, a criação do Movimento dos Não-Alinhados e a mobilização de nações intermediárias e em desenvolvimento no âmbito da ONU, que levou à criação da UNCTAD e à formação do Grupo dos 77, constituem os principais antecedentes

---

<sup>173</sup> Ver: HOLBRAAD, C. *Middle Powers in international Politics*. St. New York: Martins Press, 1994; WOOD, B. *The Middle Powers and the General Interest*. Ottawa: North-South Institute, 1988.

desta formulação.<sup>174</sup> De maneira geral, as experiências prévias de cooperação Sul-Sul mostravam que era mais fácil por em marcha experiências cooperativas para temas econômicos do que para questões de segurança. O fim da Guerra Fria e as expectativas colocadas no multilateralismo deram um novo impulso para a configuração de coalizões interestatais entre países em desenvolvimento. As mudanças políticas, econômicas e tecnológicas ao longo destes anos, que, como sabemos, transformaram, mas não aliviaram a clivagem Norte-Sul do sistema internacional, suscitam novos desafios para a CI. No que se refere à Cooperação Técnica para o Desenvolvimento (CTPD), as estratégias de ação passaram a englobar múltiplas possibilidades de interação (N-S, S-S, S-N-S) entre doadores e receptores, que envolvem governos, organismos internacionais e/ou regionais e organizações civis – que atuam em cenários com graus diferentes de urgências e necessidades. Novas diferenças tiveram lugar quanto à concepção da Cooperação Técnica, especialmente entre os doadores do Norte e do Sul.

Nos últimos anos, o Brasil busca projetar-se como um ator com influência na configuração da agenda Sul-Sul de apoio ao desenvolvimento, junto a outros países de renda média latino-americanos asiáticos e africanos.<sup>175</sup> Este empenho coincide com relevantes transformações em sua inserção externa, motivadas por novas ambições internacionais que pretendem expandir a presença do país em negociações econômicas globais, nos âmbitos dos regimes e das organizações multilaterais e nos assuntos regionais.<sup>176</sup> O envolvimento em temas globais tem sido acompanhado por posicionamentos que ao mesmo tempo reforçam a identidade nacional dos interesses e das aspirações do país.

A presença brasileira no Sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento (SICD) em condição de doador adquiriu nova visibilidade nos anos recentes. Para o Brasil a CSS combina motivações de política externa – como se mostrou acima- com a capacidade de atender demandas de assistência técnica específica e ao mesmo tempo pretende evitar a

<sup>174</sup> O Grupo dos 77 foi formado em 1964 com o objetivo de expandir a coordenação e a solidariedade entre nações em desenvolvimento a fim de estabelecer uma nova ordem econômica mundial nas áreas econômicas, de comércio e desenvolvimento. Em 2005, o G-77 contava com 132 membros. Neste mesmo âmbito, foi criada a UNCTAD (Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento), que em 1974 promoveu o debate de uma Nova Ordem Econômica.

<sup>175</sup> Uma categorização recente da CSS identifica 18 países do Sul que oferecem assistência para o desenvolvimento, que se subdividem em dois grupos, de acordo com o volume de suas contribuições para a cooperação. O grupo principal é composto por Brasil, China, Índia, Kuwait, Arábia Saudita, África do Sul, República da Coreia, Turquia, Emirados Árabes Unidos e Venezuela. O grupo secundário é formado por Argentina, Chile, Egito, Israel, Malásia, Cingapura, Tailândia e Tunísia. Ver: United Nations Economic and Social Council, “Trends in South-South and triangular development cooperation”, Background study for the Development Cooperation Forum, Abr. 2008.

<sup>176</sup> HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de. Brazil as an intermediate state and regional power. *International Affairs*, v.82, n.1, jan.2006. LIMA, Maria Regina Soares de. *Liderazgo Regional en América del Sur: Tiene Brasil un Rol a Jugar?* Mimeo. Rio de Janeiro, 2007.

reprodução das lógicas de assistência Norte-Sul condicionadas por assimetrias estruturais e normativas consensuadas pelo DAC. A CSS oferecida pelo Brasil corresponde a um meio e a um fim. Trata-se de uma política estimulada por: afinidades culturais, sociais, econômica e políticas, a solidariedade e a oportunidade oferecida pela troca e a experimentação. Através da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) o país vem procurando configurar seu próprio estilo de cooperação horizontal com ações que visam construir pontes de transmissão e intercâmbio de conhecimento, lealdades políticas e sociais com outros países em desenvolvimento. Ao mesmo tempo o Itamaraty defende a articulação entre assistência ao desenvolvimento, apoio a governança e a promoção da paz.

O Brasil - como outros países latino-americanos, tais como Argentina, México, Chile - entende atualmente a CSS como uma ação institucional de oferta de bens públicos (assistência técnica) provenientes de suas agências e de organismos estatais. Esta conta, ou não, com a participação das organizações civis e entidades privadas, sendo executada de forma desvinculada de ações comerciais e de investimentos em áreas produtivas ou de serviços. Essas diferenças intra-Sul podem ser interpretadas como insumos de um multiculturalismo da CSS. Embora a diversidade seja um atributo valorizado no Sul global. Neste caso, em termos práticos, ela introduz vários tipos de complicações operacionais e políticas.

Certamente a África corresponde à região de maior entrecruzamento de CNS e CSS e o Brasil vem se tornando parte ativa deste processo. A aproximação brasileira em relação a seus pares africanos via a Cooperação coloca sobre a mesa novos elementos de diferenciação intra-Sul. Na África, a CSS se deve essencialmente às presenças simultâneas, porém não coordenadas, do Brasil, China e Índia neste continente. Para a Índia o centro nevrálgico do laço com a África vem sendo o acesso a fontes de energia, a transmissão de tecnologia barata e em empreendimentos micro-empresariais.<sup>177</sup> As ações indianas no continente africano também envolvem um apoio direto ao *New Economic Partnership for Africa Development* (NEPAD), diversos projetos executados por seu Programa de Cooperação Técnica e Econômica e o perdão das dívidas de países pobres altamente endividados. Por sua vez, a presença da China está ancorada numa rede de acordos-comerciais e de financiamento de investimentos- gerenciados em sua maioria pela Agência de Desenvolvimento Sino-Africana.

---

<sup>177</sup> Em 2004, a Índia registrou incremento comercial de 32,34% com a África, apoiado por ações como “Focus: África” (2003) e posteriormente o Tratado Comercial Preferencial com os países da União Aduaneira da África Austral (SACU) (2008). Ver: “África na fronteira dos investimentos internacionais”, Centro Internacional para o Comércio e o Desenvolvimento Sustentável (ICTSD) Pontes Quinzenal v.4 n.9, 25-05-2009. Disponível em: <<http://ictsd.org/downloads/pontesquinzenal/pq4-9.pdf>>

São múltiplas as áreas de atuação chinesa cobrindo os setores de construção civil, centrais energéticas, produção agrícolas e industriais<sup>178</sup>.

No caso do Brasil, a presença do Estado como marco institucional da oferta de assistência técnica se repete, mas a orientação oficial é de, por um lado, evitar o “método de pacote fechado” e por outro, oferecer sua assistência com seus próprios recursos humanos - o que implica rejeitar a contratação de consultores e a terceirização via ONGs. Não obstante, ao fim e ao cabo, do ponto de vista da configuração da presença brasileira na África, torna-se difícil não encontrar uma correlação entre política externa, interesses empresariais, fluxos de comércio e assistência técnica. Do ponto de vista regional, a África corresponde ao principal destino da assistência técnica concedida pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que opera essencialmente por demanda; sejam estas provenientes das representações diplomáticas, ou de ofertas configuradas no contexto de visitas presidenciais. Do ponto de vista da diplomacia africana de Brasília, criou-se uma complementaridade entre o IBAS e a CPLP, como instrumentos para a configuração de uma agenda de cooperação horizontal brasileira-africana que reforce simultaneamente vínculos bilaterais e estratégias comuns em âmbitos multilaterais.

O período atual pode ser identificado como o da **terceira onda** de interesse pela África na história contemporânea da política externa brasileira. O relacionamento com o continente africano se converteu no principal referente simbólico da estratégia Sul-Sul da diplomacia, um ponto de convergência identitária que envolve aspectos históricos, raciais e socioculturais da condição do Brasil em sua condição de país em desenvolvimento.

No plano diplomático, foram inauguradas 16 novas embaixadas no continente ao qual o presidente Lula viajou dez vezes, visitou 20 países e inaugurou a Cúpula África-América do Sul (2008). O interesse pela comunidade africana esteve também associado a motivações propriamente políticas em vista dos interesses do Brasil no tabuleiro mundial, em especial o de promover uma reformulação da estrutura decisória das Nações Unidas. De fato, a aspiração por um assento permanente no Conselho de Segurança reforçou o diálogo com as nações africanas e levou a diplomacia brasileira a buscar explicitamente o apoio à candidatura do país.

A gradual recuperação de dinamismo nas transações comerciais Brasil-África a partir de 2000 se deveu a diversos fatores, destacando-se o território das iniciativas

---

<sup>178</sup> No setor agrícola os destinatários principais são Etiópia, Malawi e Moçambique, no industrial destacam-se Egito, Gana, Ilhas Maurício, Nigéria e Zimbábue e Angola. Ver: “África na fronteira dos investimentos internacionais”, Centro Internacional para o Comércio e o Desenvolvimento Sustentável (ICTSD) Pontes Quinzenal v.4, n. 9, 25-05-2009. Disponível em: <<http://ictsd.org/downloads/pontesquinzenal/pq4-9.pdf>>

interempresariais especialmente com Nigéria, Angola, Argélia e África do Sul. No período 2000-08 o comércio do Brasil com o continente retoma seu dinamismo saltando de 4 bilhões a 26 bilhões de dólares. Como já foi sublinhado, este movimento está articulado com a valorização do eixo Sul-Sul nas múltiplas formas de vinculação externa do país.<sup>179</sup> Diálogo político, cooperação técnica, investimentos e comércio correspondem a dimensões complementares do atual relacionamento brasileiro-africano. Também não se pode negar a correlação positiva entre os 52% das exportações brasileiras destinadas ao mundo em desenvolvimento em 2008 e os 53% das atividades da Agência Brasileira de Cooperções (ABC) dirigidas aos países africanos neste mesmo ano.

#### 4.2.4 A especificidade do vínculo com a China

Se bem a aposta da República Popular da China (RPC) a uma redistribuição do poder mundial a transforma numa aliada política do Brasil, existirão sempre muitos matizes na construção deste relacionamento. No âmbito sul-americano, trata-se do laço de maior densidade política para a China, o primeiro a ser reconhecido como de parceria estratégica (1994), com um impacto que extrapola a dimensão regional. Neste caso, observa-se uma estreita conexão entre a expansão dos vínculos econômicos e a convergência de interesses políticos de ambos os lados.<sup>180</sup> Também deve ser mencionado que, no que diz respeito aos parceiros asiáticos do Brasil, existe uma lógica de desvio de relacionamento entre a China e o Japão. Nos anos 70, quando se diversificam as fontes de investimento externo e o leque de vinculações comerciais brasileiros, a presença japonesa adquiriu um sentido estratégico que em grande medida vem sendo preenchido atualmente pela RPC.

Um ponto relevante neste relacionamento constitui os sentidos de continuidade que adquiriu desde meados dos anos 70.<sup>181</sup> Desde então observa-se um processo simultâneo de aprofundamento e *aggiornamento* que acompanha os novos tempos da política internacional, dos processos internos de um e outro país, mas que também persegue um trajeto que já vinha

<sup>179</sup> AYLLÓN, Bruno; COSTA LEITE, Iara. El eje sur-sur en la política exterior del gobierno de Lula. *INFOLATAM*, 2009. Disponível em:

<[http://www.infolatam.com/entrada/el\\_eje\\_sursur\\_en\\_la\\_politica\\_exterior\\_de-18054.html](http://www.infolatam.com/entrada/el_eje_sursur_en_la_politica_exterior_de-18054.html)>

<sup>180</sup> DOMINGUEZ, Jorge I. China's Relations with Latin America: Shared Gains, Asymmetric Hopes. *Inter-American Dialogue*, p.3, jun. 2006,

<sup>181</sup> Para o Brasil esta decisão adquiriu grande transcendência por integrar um conjunto de novas orientações de ação externa implementadas a partir de 1974 ,com o governo Geisel, que deram substancia à política do "Pragmatismo Responsável." Além da redefinição do relacionamento com os Estados Unidos, esta política promoveu uma aproximação ao Terceiro Mundo e posturas não comprometidas com as visões ideológicas das duas superpotências.

se delineando previamente.<sup>182</sup> Um ponto apontado repetidamente pelos autores que analisam o teor das relações sino-brasileiras, diz respeito à importância do princípio de não intervenção, reciprocamente respeitado desde os anos 70.<sup>183</sup> Não obstante, o conteúdo político deste “entendimento” se inverteu nos últimos 30 anos. Quando reconhecido pela diplomacia brasileira durante o período autoritário no Brasil, a diplomacia brasileira insistiu na necessidade de evitar que fosse atribuída uma conotação ideológica à normalização do relacionamento bilateral para evitar resistências por parte dos segmentos mais duros da cúpula militar no país. Tornava-se crucial evitar naquela época que as relações diplomáticas fossem um instrumento facilitador de contatos entre a RPC entre grupos opositoristas brasileiros. No presente, o mesmo tipo prudência prevalece (em respeito ao princípio da não ingerência em assuntos políticos do outro), só que agora em sentido inverso, já que o tabu sobre a menção do tipo de regime descansa do lado chinês. O Brasil aceita a posição de Pequim de outorgar um sentido mais pragmático a sua política externa, o que significou até o presente omitir os temas de tipo de regime político e proteção aos direitos humanos. A presença do binômio desenvolvimento/crescimento econômico como a principal moeda de troca do relacionamento facilita a identificação de interesses comuns com o Brasil, alçado pela RPC à categoria de “sócio estratégico” a partir de 1994.

Uma rápida revisão dos entendimentos diplomáticos formais (acordos, memorandos de entendimento, protocolos de cooperação) bilaterais nas últimas três décadas permite algumas constatações. A primeira, de que a expansão da agenda bilateral foi acompanhada por um processo de diversificação de interesses que há 20 anos se concentra nos campos da cooperação científico-tecnológica, incluindo, desde então, temas sensíveis como o da cooperação nuclear e satelital.<sup>184</sup> A segunda, de que no período democrático brasileiro este incremento se bem seja uma constante, se sobressai nos períodos de gestão do Chanceler Celso

<sup>182</sup> Nos anos 70 quando se estabeleceram as relações diplomáticas, ainda na etapa de governo autoritário no Brasil, o entendimento entre ambos os países para temas de comércio internacional e de distanciamento pragmático frente à bipolaridade corresponderam às bases de aproximação bilateral. A necessidade de normalização dos vínculos esteve motivada desde esta época à importância atribuída ao Conselho de Segurança como lócus privilegiado da política mundial. Arquivo Azeredo da Silveira/CPDOC. AAS Despachos com o presidente, n.15-109, 1974. Inf. Para o Sr. Presidente 26\03\76

<sup>183</sup> Os entendimentos bilaterais explicitam o compromisso de não interferência em assuntos internos de outros estados. Mais recentemente deve-se mencionar a descrição mantida tanto pelo Brasil como demais países da região frente ao Massacre de Tiananmen. Ver: REISS, Stefanie. La década del dragón: La diplomacia de China Popular con respecto a América Latina desde 1989. *Working Paper*, n. 3, jan. 2001. Disponível em: <<http://www.colombiainternacional.org/Doc%20PDF/AP-DecadaDragon.pdf>>

<sup>184</sup> O primeiro entendimento nestes campos (Memorando de Entendimento sobre Cooperação nos Usos Pacíficos de Energia Nuclear) data de 29 de maio de 1984, assinado ainda nos anos de governo militar no Brasil. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Relações Bilaterais – Atos Internacionais Bilaterais. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/bilaterais.htm>>



Amorim, no governo de Itamar Franco (1992-94), que apesar de curto, propiciou a assinatura de 16 instrumentos bilaterais, e de Lula quando este número chegou a 21.

Quando se comparam os números relativos à China e aos Estados Unidos-, é visível a diferença desfavorável para o relacionamento com os EUA, com a exceção dos anos do governo de Cardoso que concentra quase 50% do universo total dos entendimentos estabelecidos com a nação norte-americana desde os anos 70. Os indicadores sobre as relações com o Japão fundamentam a ideia, já mencionada, sobre sua importância decrescente, notando-se que quando são estabelecidas as relações com a China, ambas os países mantiveram num primeiro momento uma presença equilibrada. Finalmente, deve-se se fazer menção à presença da Índia como um novo parceiro, cujos laços não revelam a mesma importância da China, mas que compartilha com esta uma posição ascendente na última década.

Um novo status do vínculo bilateral foi criado em 2004 com o Comitê de Coordenação de Alto Nível. Como primeiro sócio comercial da China na América Latina, o Brasil vem aumentando de forma sustentada seu intercâmbio com este país, registrando-se uma expansão de 20% nas trocas bilaterais entre 2004 e 2005. Ao lado dos laços comerciais observa-se um significativo aumento dos investimentos, lado a lado. Em 1993, ambos os países assinaram um acordo que incluía um programa de desenvolvimento espacial para a produção de satélites – um lançado em 1999 e outro em 2003 – envolvendo cinco protocolos bilaterais, que adquiriu um sentido paradigmática para a cooperação Sul-Sul.<sup>185</sup> Dando continuidade a esta colaboração, estes países subscreveram um entendimento na área de defesa de amplo alcance nas áreas científicas, de trocas militares e intercâmbio tecnológico em 2004. Chama atenção, entretanto, o sentido assimétrico deste tipo de cooperação, no qual 70% dos recursos econômicos e dos insumos tecnológicos são supridos pelo governo chinês. Paralelamente expandiu-se desde então o número de iniciativas de cooperação interempresarial e intergovernamental sino-brasileira. ”<sup>186</sup> Já na área energética- tão crucial para a sustentação do crescimento econômico chinês- os entendimentos entre a Petrobrás e a Sinopec ganharam expressão a partir de 2004.

Em 2005, a China já representava para o Brasil o terceiro mercado de suas vendas externas e o quarto principal supridor de suas importações. Não obstante, se reproduz um

---

<sup>185</sup> O primeiro acordo para cooperação espacial foi assinado durante o governo Sarney em 1988. Ver: CUNHA, Lillian Fernandes da. *Em Busca de um Modelo de Cooperação Sul-Sul: o caso da Área Espacial nas Relações entre o Brasil e a República Popular da China (1980-2003)*. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

<sup>186</sup> Exemplos neste sentido são: a joint venture criada em 2001 entre a Companhia Vale do Rio Doce e a siderúrgica Baosteel, a associação estabelecida em 2002 entre a Embraer e a empresa aeronáutica AVIC2

esquema clássico de assimetrias seja com respeito ao peso absoluto de ambas as economias na economia mundial, à importância relativa de cada um para o comércio exterior do outro e ao contraste entre uma oferta diversificada do lado chinês e concentrada do lado brasileiro no intercâmbio bilateral. São enviados para o mercado brasileiro máquinas e equipamentos, produtos industrializados-têxteis, produtos plásticos, brinquedos- em troca de compras dominadas por produtos primários como soja, óleos vegetais, minerais de ferro, pasta celulosa, madeiras e couros<sup>187</sup>. Neste caso, os produtos brasileiros vêm sofrendo a imposição de barreiras não tarifárias ocultas em normas técnicas e regulamentos sanitários e administrativos. Deve-se ainda mencionar a expansão das controvérsias bilaterais em função das dificuldades enfrentadas pelo Brasil para competir com a produção chinesa de manufaturados, tanto no mercado doméstico como em terceiros países, o que já ocasionou o início de 15 ações antidumping contra a China na OMC.<sup>188</sup> Registra-se uma especial preocupação com respeito às perdas ocasionadas nos Estados Unidos na União Européia e no Japão e até no MERCOSUL.<sup>189</sup> Desta forma, as preferências comerciais asseguradas pelas negociações intrabloco, além de sofrerem perfurações pelas medidas protecionistas locais se vêm prejudicadas pela competitividade chinesa.<sup>190</sup>

Desde o apoio do Brasil ao ingresso da China na OMC (2001), logo seguido pelo seu reconhecimento como uma economia de mercado, estreitou-se o diálogo bilateral no âmbito das negociações comerciais globais<sup>191</sup>. Mas este intercâmbio não implica necessariamente em interesses plenamente convergentes, tendo em vista as diferenças nas condições de inserção dos dois países no regime de comércio internacional. Enquanto a China já teria alcançado seu nível máximo de abertura para produtos manufaturados, revelando uma posição de maior comodidade; o Brasil, que sofre pressões para ampliar o acesso ao seu mercado de bens não agrícolas, conserva uma postura mais defensiva. Também se observam diferenças com referência aos produtos primários, frente aos quais a RPC vem mantendo uma postura

<sup>187</sup> “A China está entre os cinco principais mercados de destino das exportações brasileiras-participação de 5,7%. A participação do Brasil na pauta chinesa é de apenas 0,5%. Na pauta de importações do Brasil a participação da China é de 6,2% (quarto mercado) e na da China, a participação é de 1,5%. Ver: PEREIRA, Lia Valls. *Relações Comerciais Brasil-China: um parceiro especial? Cadernos Adenauer*, ano 7, n.1, Fundação Konrad Adenauer, 2006, p.1

<sup>188</sup> KENNEDY, Scott. China’s Porous Protectionism: The Changing Political Economy of Trade Policy. *Political Science Quarterly*, v. 120, n. 3 p.413, 2005.

<sup>189</sup> Os produtos mais afetados têm sido utensílios domésticos (especialmente aparelhos de ar condicionado), manganês, bicicletas e ferramenta. Ver. PEREIRA, Lia Valls; MACIEL, Diego Silveira. *A concorrência chinesa e as perdas brasileiras*. 2006.

Vale mencionar que na América do Sul o Peru moveu 17 ações antidumping e a Argentina 40 contra a China. KENNEDY, op. cit.

<sup>191</sup> Este reconhecimento foi merecedor de críticas no Brasil por tratar-se de uma decisão que prescindiu de um processo negociador que assegurasse algumas vantagens, principalmente com respeito a flexibilização das exigências fitossanitárias impostas do lado chinês às importações agrícolas brasileiras.

moderada vis a vis as demandas dos países em desenvolvimento, o que não lhe impediu de se somar ao governo brasileiro na criação e atuação do G20. Mas existem dúvidas quando ao alcance das convergências sino-brasileiras frente ao processo de negociações comerciais globais. Se ambos pareceriam compartilhar percepções defensivas frente às pressões dos EUA e da EU para que se amplie a agenda global, seriam maiores as coincidências no tratamento do tema dos serviços do que no de temas setoriais de produtos não-agrícolas<sup>192</sup>.

Entre as possibilidades mencionadas de aprofundamento dos laços sino-brasileiros menciona-se o da negociação de um acordo preferencial que permitiria maior coordenação entre a agenda econômico-comercial bilateral e a atuação de ambos em negociações econômicas multilaterais. Mas neste caso, os compromissos regionais- também deveriam ser contemplados pelo Brasil. A expansão paralela do intercâmbio da China com a Argentina, o que se tornou crucial para a política comercial de “saída da crise” deste último, ao mesmo tempo em que potenciou a vinculação China-MERCOSUL tornou-se uma sutil fonte de tensão intrabloco por plantar mais uma semente competitiva na área de investimentos externos entre os dois sócios sul-americanos.<sup>193</sup> Ao mesmo tempo, salta à vista como a presença chinesa no Cone Sul reproduz uma dinâmica já conhecida no que diz respeito a negociações extra-regionais. Foi estabelecido um TLC entre a China e o Chile da mesma forma que este pode selar tratados de livre comércio com a União Européia e os Estados Unidos; o que no caso do MERCOSUL mostrou-se impossível até o presente momento.<sup>194</sup> Ironicamente, alguns analistas consideram que esta negociação reforça a posição do Chile- que não é sócio pleno do MERCOSUL- como “... país plataforma para o comércio e serviços no Cone Sul”.<sup>195</sup>

Não deixa de ser contraditório para o Brasil o fato de que a China ocupe um lugar estratégico para o aprofundamento de sua estratégia Sul-Sul e ao mesmo tempo não se possa estabelecer maior convergência em temas políticos globais. A principal diferença entre ambos os países refere-se à questão da reforma do Conselho de Segurança da ONU, aonde as coincidências maiores da política externa brasileira se dão com o Japão. Também constitui um dado paradoxal, ilustrador da assimetria nas relações sino-brasileiras em política mundial, que nos anos 70 o ingresso da China no Conselho de Segurança da ONU tenha sido o fator

---

<sup>192</sup> VALLS, Lia Pereira; FERRAZ FILHO, Galeno Tinoco. *O acesso da China à OMC: implicações para os interesses brasileiros*. Relatório final. Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX), p. 27-31. jul. 2005

<sup>193</sup> “Sem grande entusiasmo”, *O Estado de São Paulo*, 15/11/2004. “A Néstor Kichner no le resultará nada fácil agasajar a su colega chines”. p.12, 16/11/2004.

<sup>194</sup> O TLC entre a China e Chile foi ratificado em 22 de agosto de 2006

<sup>195</sup> CESARIN, Sergio. China y América Latina. *Nueva Sociedad*. Friedrich Ebert Stiftung, p.11, set. 2006.

disparador do estabelecimento de relações diplomáticas do Brasil com a RPC, e que décadas mais tarde esta mesma potência assuma uma posição conservadora que impede o ingresso do Brasil como membro permanente deste órgão.

Até o presente, o Brasil revelou uma capacidade diplomática para atuar em tabuleiros alternativos de coalizões interestatais que se diferenciam a partir dos interesses de segurança e política de “outros”. Estes espaços dificilmente poderiam ser compartilhados com a China, que não apóia o grupo dos quatro por seu veto ao ingresso do Japão ao Conselho de Segurança da ONU. Também existem nesta manteria tensões entre a RPC e a Índia, que da mesma maneira que o Brasil aspira a ser membro permanente do Orgão. Por outro lado, se deve ter em conta que a Índia e a China compartilham capacidades coercitivas em termos globais nas suas respectivas regiões, das quais o Brasil não dispõe, por não pertencer *de fato* ao clube-nuclear. A política de defesa brasileira no espaço sul-americano combina uma política de capacitação dissuasiva em suas fronteiras norte com uma agenda de cooperação junto aos seus vizinhos meridionais. Neste sentido, as possibilidades de convergências BRICS-IBSA na área de segurança internacional esbarra em limitações intransponíveis.

Entre as áreas potenciais de cooperação Sul-Sul da China com alguns países sul-americanos destaca-se a de criação de uma área de apoio ao desenvolvimento que beneficie os países mais necessitados. Algumas iniciativas da IBSA nas áreas de educação, ciência e tecnologia e saúde poderiam ser fortalecidas neste sentido.<sup>196</sup> Começa assim a tomar forma um campo de cooperação sino-ABC fomentado por visões convergentes quanto a necessidade de apoiar e ser parte de experiências de multilateralismo efetivo, principalmente através da presença em operações de paz da ONU, se somam a sinergias nos terrenos da cooperação tecnológica e de investimentos Estatais. A possibilidade de que se vincule um intervencionismo gerenciado pelas ONU com ações que fortaleçam Estados em países de menor desenvolvimento e em situações de falência institucional crônicas poderá constituir uma nova forma de atuação conjunta sino-ABC inscrita como parte de agenda Sul-Sul.

No campo econômico-comercial das relações sino-brasileiras, alguns autores advertem para o risco de um otimismo simplificador estimulado por novas oportunidades, que conduza a idéia de que a China seja identificada como um parceiro natural do Brasil<sup>197</sup>.

Sócios estratégicos não são parceiros naturais; tratam-se de vínculos construídos a partir de interesses recíprocos que exigem processos de negociação complexos e eficazes.

---

<sup>196</sup> Um fundo de desenvolvimento de US\$ 1,3 milhões foi criado pela IBSA para o desenvolvimento de projetos a serem implementados em Guiné Bissau, Haiti, Laos e Palestina.

<sup>197</sup> PEREIRA, Lia Valls. Relações Comerciais Brasil-China: um parceiro especial?. *Cadernos Adenauer*, ano 7, n. 1, p. 10, 2006.

Desde uma perspectiva idealizada, esta parceria poderia estar ancorada em complementaridades políticas e econômicas que fortalecessem a ambos nos âmbitos multilaterais e em seus caminhos próprios de crescimento e desenvolvimento. O Brasil vem desempenhando um papel aglutinador a partir de uma diplomacia afirmativa que vai além de seu peso em temas econômicos e de segurança internacional. A RPC atua dentro de um marco de descrição e prudência que está aquém da sua importância na ordem mundial. A combinação de dosagens adequadas de traquejo diplomático e de disciplina milenar poderá contribuir para lançar uma fórmula inovadora de aliança estratégica para o século XXI. De fato, poderá ser mais fácil ser criativo no relacionamento com a China do que com os Estados Unidos.

#### 4.3 A CONFIGURAÇÃO DE BILATERALISMO PRAGMÁTICO E AFIRMATIVO

Desde o seu início, o governo Lula esteve fortemente associado à idéia de mudança, o que na política externa trouxe como conseqüências a configuração de uma etapa *afirmativa* no relacionamento com os Estados Unidos. De acordo com a visão oficial no Brasil, se alcançou uma etapa de amadurecimento, cujo resultado principal seria estabelecimento de um diálogo estratégico entre Brasília e Washington.<sup>198</sup> De fato, observa-se nos anos recentes um processo de mudança no relacionamento Brasil-EUA em diversos terrenos de interação. Se bem seja verdade que o vínculo preserva especificidades que remetem à sua evolução histórica, é necessário contextualizá-lo no quadro das transformações mais recente do sistema internacional e da política externa do Brasil.

Para o novo governo era necessário manter um canal fluido de comunicação entre o Planalto e a Casa Branca, com o propósito de assegurar um diálogo interpresidencial que identificasse interesses comuns aos âmbitos econômico, político e mesmo de segurança. Enquanto garantias foram oferecidas no âmbito dos interesses encômios um novo tipo de expectativa política foi emitido pelo governo Bush ao Brasil quanto a sua atuação de contenção moderadora e interventora em cenários de turbulência (Bolívia), radicalização (Venezuela) e/ou falência institucional (Haiti). Como se procurará mostrar, a reação do governo Lula foi de responder positivamente, sem abrir mão de seu próprio poder de iniciativa.

---

<sup>198</sup> Ver: HIRST, Monica. *Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades*. Rio de Janeiro: FGV, 2009. Ver também PATRIOTA, Antonio de Aguiar. O Brasil e a política externa dos EUA. *Política Externa*, v. 17, n. 1, jun./ago. 2008.

A contundente afirmação da liderança mundial norte-americana após o 11 de setembro, no marco de uma ordem unipolar, tornou-se no Brasil uma fonte de apreensão e de olhar crítico compartilhado pela maior parte dos operadores da política externa, dos meios político-parlamentares, da burocracia - incluindo as Forças Armadas - , de segmentos intelectuais, dos setores empresariais e das organizações sociais. É interessante notar que nos primeiros anos do governo Lula, as posturas anti-norteamericanas no país não foram nutridas apenas pelo Itamaraty. Na realidade, para o Ministério das Relações Exteriores, as discrepâncias bilaterais deveriam constituir matéria de negociação e/ou afirmação de interesses próprios, tornando-se mais importante expandir responsabilidades e espaços de convivência do que optar por uma agenda conflitiva de soma zero com os EUA. As visões críticas aos EUA foram cultivadas principalmente em outras esferas governamentais e não-governamentais, tornando-se para diversos segmentos partidários (à esquerda e à direita) e para organizações sociais e vozes da intelectualidade, uma forma de expressar identidade política.

Durante os anos da administração Bush, o sentimento anti-norteamericano veio a constituir-se em um das facetas ideológicas do pluralismo democrático no Brasil. Este sentimento havia se manifestado durante o governo Cardoso, em reação aos avanços das negociações sobre a ALCA a partir de 1998 e, posteriormente, em face das decisões de política externa da administração Bush que levaram às ações militares no Afeganistão e no Iraque.<sup>199</sup> Neste contexto, o processo de globalização e a projeção dos interesses econômicos norte-americanos passaram a ser frequentemente entendidos como as partes de uma única moeda. Observava-se uma vinculação entre as posições que questionavam a liderança dos EUA e aquelas que apontavam os efeitos maléficos da globalização.

O governo Lula herda, portanto uma predisposição anti-norteamericana já instalada em diferentes âmbitos da sociedade brasileira, o que num primeiro momento lhe propicia uma sólida base de apoio interno para a construção de uma postura afirmativa no relacionamento bilateral. Ao mesmo tempo, como já se mostrou anteriormente, a articulação entre consolidação democrática, estabilidade econômica e diplomacia presidencial – o que havia se tornado instrumento de prestígio internacional- estimulou no Brasil a construção de uma nova

---

<sup>199</sup> As vésperas da invasão do Iraque uma pesquisa de opinião realizada em dez países para avaliar a visão negativa sobre os Estados Unidos, o Brasil apareceu em segundo lugar. Realizada pela BBC, a pesquisa ouviu um total de 11.000 pessoas em onze países. A porcentagem da população com opinião negativa sobre os EUA apresentou os seguintes resultados: Jordânia 79%, Brasil 66%, Indonésia 58%, França 51%, Austrália 29%, Rússia 28%, Coreia do Sul 28%, Israel 25%, Inglaterra 19% e Canadá 16%. *Veja*, 13 de agosto, 2003, p. 59.

auto-imagem em questões externas, que irá inevitavelmente produzir um reenquadramento das relações com os Estados Unidos.<sup>200</sup>

#### 4.3.1 A frente econômica

No campo econômico, o governo Lula recebeu uma agenda armada de negociações comerciais com os EUA, com a qual o novo mandatário sempre manifestou sua discordância. Não obstante, foi necessário assumir o compromisso de que a política econômica iria manter as orientações do governo anterior e assegurar sinais descartando qualquer “risco” de uma guinada de rumo. A preocupação central foi provar a falta de procedência do alarme gerado pela assunção de um líder de esquerda, interpretada pré-conceituosamente nos círculos políticos de Washington como o início de uma era anti-norte-americana em Brasília.<sup>201</sup> O primeiro esforço do governo Lula foi o de dissipar tais desconfianças, buscando esvaziar as apreensões de que sua identidade partidária fosse conduzir a uma gestão radical movida por ideologias extremas, que colocassem em questão os valores defendidos pela comunidade de negócios em Wall Street e pela Casa Branca.

Tal empenho não impediu que o (des) entendimento com os Estados Unidos no processo de negociação da ALCA fosse a questão mais sensível na agenda bilateral nos dois primeiros anos do governo Lula. Apesar do desconforto por receber uma herança pouco desejada – especialmente tendo em vista a Lei Agrícola (*Farm Bill*) norte-americana, que previa generosos subsídios internos e os condicionantes pela autorização do Congresso norte-americana (TPA) –, o governo Lula se viu compelido a implementar uma linha de ação positiva na condução da matéria. A condição de co-presidência do Brasil (junto com os EUA) da negociação impunha visibilidade e responsabilidade política ao país. Sua primeira decisão foi aceitar a data de janeiro de 2005 como prazo de vigência do Acordo, procurando ao mesmo tempo liderar os entendimentos MERCOSUL-Estados Unidos. Para tanto, foi crucial assegurar posições consensuais com os seus sócios – especialmente com a Argentina – sobre a comercialização de produtos industriais e agrícolas; serviços; regulação da propriedade

---

<sup>200</sup> Ver: BURGESS, S. Auto-Estima in Brazil: The Logic of Lula’s South-South Foreign Policy. *International Journal*, v. 60, n. 4, p. 1133-1151, 2005.

<sup>201</sup> Cita-se um artigo do prêmio Nobel Joseph Stiglitz no qual argumenta que os governos de esquerda – de orientação social-democratas - tornaram-se os mais afins às regras da economia de mercado. Ver: STIGLITZ, Joseph. Si quieren crecer giren a la izquierda. *El País*, 07/09/2008.

intelectual; compras governamentais; subsídios agrícolas; e a aplicação de medidas pára-alfandegárias.<sup>202</sup>

Neste mesmo contexto, na frente doméstica, ganhou espaço uma politização que pedia a radicalizava da posição oficial brasileira. Esta predisposição tenderia a aumentar na mesma proporção que as insatisfações manifestadas por movimentos e organizações sociais frente às políticas econômica do governo Lula, o que de fato abriu caminho para uma dinâmica de compensações: o endurecimento das posturas com respeito à ALCA dissimulava a continuidade de políticas de estabilização interna. Já o diálogo do governo brasileiro com o setor empresarial mostrou-se mais difícil por sua fragmentação frente a ALCA que se refletiu a nível interministerial. Criou-se um elo entre a controvérsia em torno dos erros e acertos das orientações seguidas nas negociações da ALCA e o embate travado entre os setores neodesenvolvimentistas e os ortodoxos da estabilização. Não se deve menosprezar, neste caso, o impacto das pressões do governo Bush, que além de levar às últimas conseqüências suas táticas fragmentadoras no âmbito latino-americano, dobrou sua munção coercitiva em relação ao Brasil e à Argentina, passando a defender uma vinculação entre negociações monetário-financeiras e econômico-comerciais.

No âmbito sub-regional, o Brasil passou a lidar com o mais custoso resultado de morosidades que, desde 1995, impediam que MERCOSUL operasse como uma união aduaneira. O “atraso”, tolerado pelo Itamaraty, do processo de integração sub-regional era aqui um fator que enfraquecia a posição do bloco nas negociações hemisféricas. O descompasso entre o discurso e a realidade terminou levando a que se desaproveitasse a vantagem obtida na etapa inicial do processo negociador da ALCA, quando foi assegurado que os arranjos comerciais sub-regionais já estabelecidos não seriam sacrificados na construção de uma área de livre-comércio hemisférica. O reforço dos vínculos com o governo argentino, selado com o “Consenso de Buenos Aires”, contribuiu para aparar arestas intrabloco estimuladas por uma crise já crônica de inoperância do MERCOSUL.<sup>203</sup> Mas na contramão estavam os sócios menores- Uruguai e Paraguai- que manifestavam estarem a favor de uma plena continuidade das negociações com os EUA.

A decisão dos Estados Unidos, anunciada em fevereiro de 2003, de fragmentar suas ofertas negociadoras com propostas diferenciadas quanto ao universo de produtos

---

<sup>202</sup> Convém lembrar que a política externa argentina neste momento já não era a mesma dos anos 90, quando havia prevalecido um estreito vínculo com os EUA. Ao contrário, trata-se de um país especialmente afetado por sua adesão ao receituário neo-liberal do Consenso de Washington, governada a partir de 2002 por Nestor Kirchner que questiona abertamente o sentido de fechar fileiras na negociação da ALCA.

<sup>203</sup> O “Consenso de Buenos Aires” foi assinado durante a visita de Estado realizada pelo presidente Lula à Argentina em outubro de 2003.



beneficiados por reduções tarifárias – uma para o Caribe (85%) outra para a América Central (64%), para os países andinos (68%) e para o MERCOSUL (50%) – impôs uma discriminação desconfortável para o Brasil e seus sócios. Esta variedade de prazos estabelecidos para a aplicação de reduções tarifárias levou a uma teia de negociações e pressões cujo principal resultado foi: i) estimular a competição entre os países da região, ii) aumentar o poder negociador norte-americano e iii) enterrar a cláusula de nação mais favorecida no âmbito hemisférico.

Outra fonte de divergência com Washington passou a ser a discussão sobre a necessidade de repartir a agenda de entendimentos entre a OMC e a ALCA, sendo de interesse dos Estados Unidos que os temas de subsídios agrícolas e regras de comércio (*antidumping* e créditos às exportações) fossem tratados no âmbito das negociações globais. Esta estratégia, entretanto, perdeu vigor a partir do impasse criado na reunião de Cancún (setembro de 2003) que postergou a Rodada Doha e polarizou as posições Norte-Sul.

Para o governo Lula, a constatação de que o custo político de uma retirada da negociação hemisférica poderia ser superior ao de sua permanência, somada à determinação dos Estados Unidos de reduzirem a abrangência de sua oferta ao MERCOSUL, levou à concepção de uma ALCA de alcance menor, mais modesta – logo rotulada como uma ALCA *light* ou *Alquinha*. A prioridade passou a ser de “controlar danos”, o que significaria a conclusão de entendimentos que causassem a menor quantidade possível de prejuízos ao país. Em outros termos, buscou-se evitar que os Estados Unidos recorressem mais uma vez à sua tática de “algo por nada”, tão repetida na história de seus entendimentos comerciais com o Brasil.<sup>204</sup> O encolhimento da agenda, entretanto, não diminuiu o nível de tensão e a escalada de desentendimentos entre brasileiros e norte-americanos nas sucessivas reuniões ministeriais realizadas no decurso de 2003 e 2004, nas quais se tornou cada vez mais difícil manter os dois países sentados à mesa negociadora.

Do lado do governo norte-americano, a frente de pressão tripartite articulada entre o USTR, o Departamento de Comércio e o Departamento do Tesouro, reforçou a munção da diplomacia coercitiva; passou-se a sugerir uma vinculação entre o sucesso das negociações da ALCA e a continuidade do apoio do FMI. A atuação de grupos de interesse que representavam setores produtivos industriais e agrários dos Estados Unidos foi reforçada com os dispositivos protecionistas assegurados pelo TPA. A estes se somaram as organizações sindicais e de meio ambiente, iludidas com a idéia de que com a eleição de Lula o Brasil

---

<sup>204</sup> Marcelo de Paiva Abreu mantinha uma perspectiva pessimista sobre o espaço de manobra do Brasil no processo negociador da ALCA. Ver: *Estado de S. Paulo*, 16/02/2003.

adotaria uma posição mais flexível com respeito à inclusão na ALCA de cláusulas trabalhistas e de proteção ambiental. A perspectiva de vitória do Partido Democrata- na eleição parlamentar norte-americana de 2006- favorecia esta linha de pressão.<sup>205</sup> Esse conjunto de interesses leva a que passe a predominar em Washington a visão de que o Brasil representava o principal obstáculo ao sucesso das negociações comerciais hemisféricas regionais. Existia plena consciência da parte do Brasil de que o seu mercado representava a principal atração para os Estados Unidos no processo da ALCA, somando-se a isto o fato de que para o governo norte-americano era mais eficaz exercer pressão por sua liberalização no contexto de negociações hemisféricas do que de entendimentos bilaterais.

Do lado brasileiro, ampliar o acesso ao mercado dos Estados Unidos constituía um interesse permanente da política comercial brasileira, o que explicou em grande medida a decisão do governo Lula de manter-se sentado à mesa de negociações do Acordo. Mas esforços empreendidos para aumentar o comércio com outras grandes economias – como Rússia, China e Índia – e aprofundar os vínculos com a América Latina –, também mostraram seus resultados. Os Estados Unidos ainda representava um destino cobiçado para as exportações brasileiras, mas seu peso no total das vendas externas do país já não era o mesmo na etapa final das negociações da ALCA. Em 2002, além de absorver 25% das vendas externas do Brasil – das quais 75% correspondem a produtos industrializados de maior valor agregado e conteúdo tecnológico -os Estados Unidos eram responsáveis por 42% do superávit comercial do país. Em 2005 o mercado norte-americano absorvia aproximadamente 19%, em, 17% e em 2007, 15% das exportações brasileiras, o que revela uma forte tendência decrescente. Esta reversão também pode ser observada no universo dos investimentos norte-americanos no Brasil; de um posto que oscilava entre 9º e 10º em 1990-2000 como destino de investimentos diretos, o Brasil caiu para a 18º posição nos anos 2005-2007.

Após três anos, a impossibilidade de harmonização das diferenças, a fragmentação das negociações hemisféricas e o vencimento do prazo de conclusão levaram à implosão da ALCA, num contexto de alta politização. Ao mesmo tempo, a instrumentação do Acordo por parte de lideranças populistas sul-americanas como Hugo Chavez, Evo Morales, Rafael Correa e mesmo Nestor Kirchner para fortalecer bandeiras antiamericanas, puseram em evidência as precárias condições políticas na região que permitissem sua materialização. Enquanto fosse certo que o Brasil havia contribuído de forma decisiva para obstruir o

---

<sup>205</sup> De fato a conquista do Partido Democrata de maioria no Congresso nas eleições de novembro de 2006 tornou mais difícil e polarizada a aprovação de TLCs com os países latino-americanos. Esta tendência pode ser constatada na aprovação apertada do acordo com os países centro-americanos (CAFTA) e na postergação de um TLC com a Colômbia.

processo negociador, sua atuação esteve sempre marcada por questionamentos substantivos, mais do que objeções ideológicas.

Neste contexto, o naufrágio da ALCA na IV reunião da Cúpula das Américas adquiriu um sentido simbólico que extrapolou a agenda negociadora em torno a configuração de uma área de livre comércio hemisférica, que desvencilhou o Brasil de uma proposta que, além de sempre haver merecido alto grau de desaprovação interna, impedia ao governo Lula de confeccionar sua própria agenda bilateral com os Estados Unidos.

Logo, a negociação de um memorando de entendimento sobre a matéria comprometeu ambos os países a colaborarem em pesquisa e desenvolvimento, na cooperação trilateral e na definição de padrões técnicos universais.<sup>206</sup> De acordo com as autoridades brasileiras a identificação desta área de interesse comum cumpriu um papel “indutor” que ampliou o leque de convergências e abriu o caminho para imprimir um sentido estratégico ao diálogo entre Washington e Brasília.<sup>207</sup> Foi sintomático neste sentido que no dia seguinte (literalmente)-tivesse lugar a manifestação recíproca do interesse de construção de uma agenda bilateral de amplo espectro. Em termos bilaterais, a ênfase pragmática passou a prevalecer no tratamento da agenda econômica-comercial, outorgando-se especial importância às coincidências com respeito a fontes de energia renováveis (especialmente na área de bio-combustíveis).

#### **4.3.2 A frente política**

Nas áreas política e de segurança, o relacionamento Lula-Bush seguiu uma trajetória semelhante ao que se observou na agenda econômica, Após uma etapa inicial de marcados desencontros, aliviam-se os principais pontos de tensão que, se bem não desaparecem, deixam de representar um empecilho para a identificação de áreas de entendimento e convergência.

As mudanças políticas ocorridas no Brasil na primeira década do século XXI ampliaram de fato o alcance da convergência com os Estados Unidos, particularmente em relação aos valores políticos e aos esforços pela paz mundial. A primeira reação do Brasil ao ataque terrorista de 2001- ainda no governo Cardoso- foi a de liderar a convocação de uma conferência da OEA, seguido da ativação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). Na ocasião, o Brasil mereceu o reconhecimento de Washington, embora fossem esperadas mais ações em relação a controles policiais e de inteligência sobre suspeitos de terrorismo nas zonas de fronteira. Esse apoio, entretanto, esvaeceu diante da preparação

---

<sup>206</sup> HEARING, *Op cit.*, p.29.

<sup>207</sup> PATRIOTA, *Op.cit.*, p. 104.

militar dos Estados Unidos para atacar o Afeganistão, quando o governo brasileiro recomendou cautela em lugar de acusações apressadas e incertas. Este tipo de ponderação tornou-se ainda mais enfático em 2003, frente à decisão da administração Bush de atacar o Iraque com o propósito de derrubar o regime de Saddam Hussein.

Na ocasião o Brasil reagiu com dois tipos de resposta. Por um lado, redobrou seus esforços em defesa do multilateralismo, mais notadamente da ONU, insistindo na necessidade de uma revisão conceitual das estruturas institucionais mundiais para enfrentar as ameaças globais. Por outro lado, o país mostrou uma clara preocupação com o impacto humanitário decorrente das ações militares norte-americanas no Afeganistão e no Iraque. Também foram reforçadas as medidas domésticas para controlar as operações de lavagem de dinheiro que pudessem facilitar operações terroristas, ao mesmo tempo em que cresceu a presença dos órgãos de inteligência norte-americanos em território brasileiro.<sup>208</sup> Dessa forma, o Brasil evitou o alinhamento à política de defesa dos Estados Unidos, mas assegurou seu apoio à guerra contra o terrorismo liderada por esse país.

As diferenças entre o Brasil e os Estados Unidos no terreno da política mundial se aprofundaram diante das prioridades estratégicas globais dos Estados Unidos a partir do 11 de setembro. Buscando traçar um caminho próprio de ação, o Brasil reforçou a defesa do multilateralismo para o tratamento de situações de crise de segurança e política internacional. Ao mesmo tempo, ganhava visibilidade o esforço do governo brasileiro de globalizar sua política externa; ampliar o diálogo político com outras potências intermediárias como África do Sul e Índia e com potências mundiais como a China e a Rússia. Como já foi tratado, o fim da Guerra Fria e as expectativas colocadas no multilateralismo deram um novo impulso para a configuração de coalizões interestatais entre países em desenvolvimento, nas quais o Brasil procurou outorgar maior densidade à sua própria agenda internacional. Enquanto reconhecia o impacto da globalização nas negociações de comércio internacional, o desempenho afirmativo brasileiro em sua condição de poder emergente transformou o sentido de sua política regional, suas relações com as potências industriais e em especial com os Estados Unidos.<sup>209</sup>

Após os atentados terroristas de setembro de 2001, os interesses de segurança dos Estados Unidos na América do Sul haviam sofrido maior retração, o que repercutiu de forma

---

<sup>208</sup> No Brasil depois da Lei nº 9.613/98 de 03 de março de 1998, conhecida como "Lei de Lavagem de Dinheiro", o governo Lula elaborou o anteprojeto da Lei contra o terrorismo e seu financiamento encaminhado ao congresso em 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9613.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9613.htm)>. Acesso em: 18 set. 2008.

<sup>209</sup> Ver: HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares. Brazil as an intermediate state and regional power, *International Affairs*, v.82, n.1, jan. 2006.

inevitável nas relações com o Brasil. Surgiram novas expectativas de Washington quanto aos compromissos de seus aliados latino-americanos na guerra contra o terrorismo. Tal como se analisou anteriormente, as preocupações norte-americanas sobre a segurança na América Latina acarretaram na definição de novas áreas de colaboração, destacando-se: o fortalecimento da cooperação em atividades de inteligência; a coordenação regional para o desenho de políticas comuns de combate a novas ameaças; a implementação de esforços conjuntos de medidas antiterroristas; o cumprimento das leis e de medidas judiciais que disponham sobre atividades criminosas; a recusa a qualquer tipo de apoio a governos que patrocinem ou protejam grupos terroristas.

O governo norte-americano mostrou-se particularmente preocupado com a necessidade de aperfeiçoar os controles policiais e de inteligência na área da Tríplice Fronteira, entre as cidades de Puerto Iguazú (Argentina), Ciudad del Este (Paraguai) e Foz do Iguaçu (Brasil) - considerada pelo FBI um importante esconderijo de suspeitos de terrorismo. Nesse contexto, ganharam novo impulso as medidas de combate ao narcotráfico executadas pelo Brasil em colaboração com seus parceiros do MERCOSUL, seguindo as premissas do Plano de Segurança da Tríplice Fronteira. Lançado em 1998, o Plano envolve acordos de extradição, operações policiais conjuntas, controles reforçados das atividades de lavagem de dinheiro e contrabando de armas.

A V Reunião Ministerial de Defesa das Américas, realizada em Santiago, em 2002, foi marcada por tensões entre Estados Unidos e Brasil, em razão das demandas de Washington sobre as políticas de combate ao terrorismo na região. De acordo com o governo norte-americano, era necessário implementar uma agenda concreta de cooperação militar baseada em três linhas de ação: 1) cooperação entre Marinhas, guardas costeiras, alfândegas e forças policiais visando potencializar a capacidade de defesa costeira na região — com especial atenção para o Caribe; 2) iniciativas articuladas de manutenção da paz regional entre Argentina, Brasil, Uruguai e Chile; 3) ampliação do controle sobre “áreas não-governadas”, consideradas espaços potenciais para atividades terroristas. Os focos principais de tais atividades seriam, no caso, a Tríplice Fronteira e a Colômbia.

Já a partir da VI e VII reuniões ministeriais de defesa (Quito-2004 e Manágua-2006) observou-se um tom de concordância e abertura entre Washington e Brasília na medida em que junto a outros países sul-americanos se aceitava a abordagem *multidimensional* da

segurança regional.<sup>210</sup> De seu lado, Washington passou a reconhecer a necessidade de manter aberto um canal de comunicação com Brasília para lidar com a agenda política regional, particularmente em situações nas quais as instituições democráticas enfrentassem maiores riscos de continuidade.

Um exemplo foram as posturas assumidas pelos dois países em relação à crise na Venezuela nos primeiros meses de 2003. Como já foi mencionado, pela primeira vez, os Estados Unidos aceitaram participar *inter pares* em uma iniciativa diplomática regional. Também pela primeira vez, o Brasil assumia a liderança na condução de tal iniciativa, rotulada como o “Grupo dos Amigos da Venezuela”, que incluiu também a Secretaria Geral da OEA, o México, o Chile, a Colômbia, a Espanha e Portugal. Seu principal objetivo foi viabilizar o diálogo entre o governo de Hugo Chávez e os grupos de oposição, na busca de uma solução política que não violasse princípios democráticos. Embora os resultados concretos tenham sido modestos, as presenças dos Estados Unidos e do Brasil, somadas ao empenho mediador da OEA, contribuíram na ocasião para impedir a deterioração da situação política na Venezuela.

Mas Brasília e Washington mantiveram suas distâncias frente a outras realidades turbulentas na região, especialmente quando estas envolvem interesses estratégicos norte-americanos. Percepções desencontradas persistiam no caso da guerra na Colômbia, na medida em que a Casa Branca se aferrou a idéia de que seu envolvimento neste país seja parte de sua ação militar e política de combate ao terrorismo. No médio prazo, Washington esperava que o envolvimento brasileiro na guerra colombiana pudesse ajustar-se às suas prioridades de segurança. Já o Brasil pretendia (e pretende) contribuir – de forma associada às Nações Unidas e a instâncias multilaterais regionais como a UNASUL – para que seja iniciado um diálogo pacificador entre todas as partes em conflito.

O papel do Brasil na Bolívia se converteu em outro tema recorrente de diálogo entre Washington e Brasília, frente à crise institucional crônica neste país.<sup>211</sup> O crescente envolvimento do Brasil na vida política e econômica boliviana, em consequência de seus

---

<sup>210</sup> O conceito multidimensional implica um tratamento flexível, maleável e inclusivo da agência de segurança na qual se incluem questões de segurança e políticas de defesa. Este conceito procura compatibilizar premissas de segurança cooperativa e segurança coletiva.

<sup>211</sup> Três etapas se destacam no processo de crises boliviana de 2002-2006: (I): a partir da vitória presidencial de Sánchez de Lozada, que dá início a um ciclo de protestos – em oposição a sua política gasífera e custos sociais de sua política econômica-levando a sua renúncia em janeiro de 2005; II assunção do vice-presidente Carlos Mesa, novo ciclo de protesto motivados pela mobilização dos departamentos do Oriente do país em busca de sua autonomização; III assunção de Evo Morales como presidente após eleições gerais, seguida implementação de uma política energética que nacionaliza os recursos gasíferos do país e a pela convocação de uma Assembléia Constituinte que aprova nova carta Magna. Esta leva à eclosão de um novo ciclo de protestos em torno da questão das autonomias dos departamentos de Santa Cruz, Pando e Tarija.

interesses energéticos ou a determinação de levar adiante uma atuação que maximize as condições de governabilidade democrática da nação aymara, foi gradualmente reconhecido do lado norte-americano como um aspecto positivo e funcional; mais ainda no contexto de polarizações internas que conduzem a confrontações ideológicas com Washington, como as que se observam durante o governo de Evo Morales. A insistência brasileira por soluções políticas que evitem leituras securitizadas passaram a ser observadas nos Estados Unidos com mais atenção, e mesmo certo apreço na etapa final da administração Bush.

Um reconhecimento especial passou a ser reiterado nos encontros bilaterais de alto nível à intervenção brasileira no Haiti em vista da decisão do governo Lula de assumir o comando militar da MINUSTAH em 2004<sup>212</sup>. A coincidência em relação a missões de paz também se refletiu em outros temas tratados no âmbito das Nações Unidas. Nos anos 2003-07, Brasil e EUA coincidiram em suas votações entre 80% e 70%, com mais pontos em comum em temas de direitos humanos do que em desarmamento.

A participação destacada da Argentina, Brasil e Chile (ABC) junto a outros países levou a que esta missão adquirisse um sentido emblemático como uma iniciativa de cooperação sub-regional, adequada às expectativas da comunidade internacional de ação multilateral sobre situações locais de colapso institucional. Ao mesmo tempo tratava-se de uma iniciativa extremamente funcional aos interesses estratégicos norte-americanos.

Do ponto de vista da política externa brasileira, sempre esteve presente a preocupação de diferenciar a ação do país no Haiti de outros exemplos de intervenção externa, movidas por motivações imperialistas. A idéia de que o Brasil assumia o compromisso de comandar militarmente a MINUSTAH para evitar “outras” presenças foi explicitada desde o princípio. Deve-se sublinhar ainda o sentido instrumental da presença no Haiti, percebida como uma plataforma política para reforçar a posição de defesa do Conselho de Segurança da ONU como único recurso legítimo para deliberar sobre a intervenção militar em países soberanos. Esta ideia foi transmitida por Celso Amorim “O Brasil aceitou enviar tropas e assumir o comando militar da MINUSTAH em primeiro lugar por tratar-se de uma operação decidida pelo Conselho de Segurança, único órgão com legitimidade para determinar a presença de tropas estrangeiras em um país soberano”.<sup>213</sup>

---

<sup>212</sup> De acordo com a Secretária de Estado Condolezza Rice: “Foi um avanço importante no Haiti termos a missão de ONU liderada pelo Brasil, um líder regional, e com participação de vários Estados da região”, disse Rice. Ver: BACOCINA, Denize. Celso Amorim defende missão brasileira no Haiti. *BBC*, 06/06/2005.

<sup>213</sup> Ver: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Discurso do Ministro das Relações Exteriores*. Embaixador Celso Amorim, na sessão de abertura da Reunião Internacional de Alto Nível sobre o Haiti, 23/05/2006.

Mas as premissas da política internacional do governo Lula não impediram que, para os Estados Unidos, a presença brasileira em solo haitiano adquirisse um sentido instrumental, considerando os custos políticos e militares de sua ação no Afeganistão e no Iraque. Este aspecto muitas vezes suscita a argumentação de que existiria uma “terceirização” exercida pelo governo norte-americano, o que implica a utilização de forças militares de outros para atender a seus próprios interesses estratégicos.<sup>214</sup> Do lado brasileiro, ao mesmo tempo em que se insinua que a participação na MINUSTAH evita ocupações indesejáveis, reconhece-se a necessidade da contribuição econômica e assistencial dos EUA no Haiti.

Finalmente, ainda no âmbito regional, Cuba poderia se tornar um novo item da agenda Brasil-Estados Unidos, sempre e quando o governo Lula e seu sucessor usassem a relação fraternal que o Brasil mantém com o governo de Havana para persuadir o regime cubano a uma postura menos defensiva à sua democratização. Este tipo de atuação, entretanto, deveria ser acompanhado de um esforço de convencimento aos Estados Unidos a moderarem o uso de políticas coercivas em relação a Cuba.

De fato, colocava-se de manifesto uma crise de liderança de Washington na região acompanhado pela falta de interesse e energia política para lidar com “turbulências periféricas”, o que contribuiu para que o Brasil assumisse sua condição de poder regional. A política sul-americana do governo Lula, ao lado da nova presença econômica do país em toda a região corrobora para que esta condição associasse positivamente aspirações próprias a necessidades que dificilmente poderiam ser atendidas pelos EUA.

O Brasil, de sua parte, vem mostrando intenção de avançar nos próximos anos para a construção de uma liderança sul-americana, com a expectativa de expansão de sua presença internacional. O ponto a ser sublinhado aqui é de que esta determinação seria (e será) tanto menos custosa e arriscada para o país quanto menor o seu impacto negativo nas suas relações com os Estados Unidos. O fato de as relações Brasil-EUA enfrentarem novos desafios no âmbito regional não implica necessariamente a construção de um campo de interesses comuns. Tornou-se irregular e incerto o alcance de iniciativas cooperativas entre os dois países, particularmente a partir do esforço do Brasil de ampliar seu raio de ação e influência no espaço sul-americano e nos tabuleiros da política mundial. Sintonias no presente poderão esbarrar em discordâncias no momento em que a liderança norte-americana busque retomar a dianteira na região ou que Washington perceba a política externa brasileira como sendo disfuncional aos seus interesses.

---

<sup>214</sup> Ver: TOKATLIAN, Juan Gabriel. Haití: una intervención equivocada: análise de conyuntura. *Observatório Político Sul-Americano*, n. 8, jul. 2005.



Resumindo, o relacionamento Lula-Bush, depois de um período de distância, testemunhou uma sucessão de contatos positivos em níveis interministeriais e interpresidenciais. A etapa inicial de marcados desencontros, foi substituído por relativa distensão; os principais pontos de discordâncias se bem não desapareceram, deixaram de representar um empecilho para a identificação de áreas de entendimento. Washington, de seu lado, passou a reconhecer a necessidade de manter aberto um canal de comunicação com Brasília para lidar com a agenda política regional, particularmente em situações nas quais as instituições democráticas enfrentassem maiores riscos de continuidade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos textos reunidos nesta tese, procurei mostrar que mais do que uma realidade fragmentada de interações, o relacionamento Brasil-Estados Unidos traduz um processo complexo e dinâmico, que compreende um sentido histórico e envolve uma grande diversidade de temas, atores e interesses-governamentais e não-governamentais. Minha intenção foi de articular a “dinâmica histórica” deste relacionamento, seus movimentos cíclicos e suas reiteraões com os desafios que enfrenta no momento atual.<sup>215</sup>

Esta tese buscou cobrir a miríade de questões e de áreas que desde o século XX passaram a dar forma ao relacionamento Brasil-EUA. A partir de uma abordagem que combina enfoques narrativos e analíticos, procuro oferecer um instrumento de referência útil para estudiosos do passado e do presente de uma temática que considero particularmente relevante na agenda externa do Brasil. Ao mesmo tempo, pretendi enquadrar o relacionamento bilateral no contexto de mudanças do cenário mundial, regional e nacional com ênfase nas dinâmicas iniciadas com o fim da bipolaridade.

O século XXI, se bem não parece anunciar o fim dos desencontros entre o Brasil e os Estados Unidos, coloca novas possibilidades de sintonia e introduz ao mesmo tempo novas complexidades. Mas os desencontros já não contaminam o ânimo do diálogo bilateral como outrora e as dificuldades - que não são impossibilidades - de diálogo tendem a se concentrar em temas vinculados aos interesses econômicos, que afetam o cotidiano, mas não o valor político do relacionamento. Na realidade, nos tempos atuais ampliou-se o terreno da interdependência entre as duas economias e de convergência em temas políticos.

No presente, as relações entre Brasil e EUA enfrentam desafios e oportunidades ao mesmo tempo em que as transformações de conteúdo e forma deste vínculo estão subordinadas às perspectivas de mudança em ambos os países. Nos primeiros anos deste século, a combinação da primazia militar à determinação de assumir plena liderança internacional levou os Estados Unidos a reafirmarem seus atributos imperiais no sistema mundial, o que não foi propício a um bom entendimento com o Brasil. Para este país, a consolidação da democracia, os efeitos da globalização econômica mundial e o fim da Guerra Fria remodelaram os interesses domésticos e externos. Foi neste contexto que se busca uma agenda afirmativa e pragmática com os EUA, o que envolve uma dinâmica renovada de

---

<sup>215</sup> Tomo emprestado aqui este conceito, utilizado por Eric Hobsbawm com sentido mais abrangente no livro “Entrevista sobre el Siglo XXI”. Ver HOBBSAWN, Eric. *Entrevista sobre el Siglo XXI*. Barcelona: Critica, 2000. p.20.

interações com atores governamentais e societais. As áreas de discrepância entre os dois países tornaram-se mais transparentes, e se bem possam representar uma fonte eventual de politização -principalmente no contexto brasileiro- perderam sua centralidade no desenho da “grande estratégia” do Brasil. Desta forma, um ponto crucial tem sido a adaptação deste relacionamento aos novos tempos da política e da economia internacional do nosso país.

Embora as relações Brasil-EUA sempre tenham sido modeladas pela agenda intergovernamental, os atores não-governamentais ampliaram consideravelmente seu poder de influência nas interações bilaterais. De um lado, a presença diversificada de interesses econômicos privados, as organizações civis e os movimentos sócio-políticos representam uma parte ativa deste relacionamento. De outro, a presença de uma comunidade de cidadãos brasileiros que residem em forma temporária ou permanente nos Estados Unidos obrigou o governo brasileiro a ampliar sua rede consular neste país, para lidar com aspectos domésticos norte-americanos relativos a direitos civis, legislação migratória e justiça penal. Assim, os vínculos entre Brasil e EUA se tornaram mais complexos na medida em que as dificuldades intergovernamentais coexistem com uma agenda aberta em que as forças militares, econômicas, políticas, sociais e culturais introduzem permanentemente novos temas, interesses, e percepções.

No presente, outrossim, as políticas do Brasil nos planos internacional e regional impõem um reenquadramento do vínculo com os Estados Unidos. Se no passado observaram-se momentos em que o relacionamento se viu influenciado, e mesmo condicionado, pelas prioridades estratégicas da nação norte-americana, no presente a tendência se dá no sentido oposto. Em grande medida esta inversão se explica pela consolidação de um modelo de capitalismo que articula economia de mercado, inclusão social e projeção internacional. A sequência de textos que apresento nesta tese pretende mostrar esta inversão; quanto mais a narrativa se aproxima do presente, maior a relevância do lado brasileiro da articulação entre os fatores domésticos, a projeção regional e as possibilidades globais do país para entender a “hora e a vez” de suas relações com os Estados Unidos.

A seguir, indicarei o que considero serem os principais pontos de reflexão que, retomando o universo de questões enfocados nas três partes desta tese, sublinham as diferentes formas de entrelaçamento, no passado e no presente, da relação Brasil-EUA com a inserção externa brasileira.

Como foi indicado na primeira parte, o vínculo bilateral- seja nos campos econômico ou político- é alimentado por um movimento cíclico de expectativas e frustrações. No passado e no presente movimentos de aproximação, acompanhados pela confecção de agendas

positivas, perdem impulso em função de percepções desencontradas que por sua vez geram frustrações recíprocas e distanciamentos. No Brasil, estes ciclos são acompanhados por macro-visões sobre as potencialidades externas do país, o que gera a expectativa de que seja reconhecido por Washington o potencial brasileiro e que lhe seja outorgado o *status* merecido nos âmbitos latino-americano e mundial. Foi recorrente a idéia de que a inauguração de uma nova etapa histórica do Brasil se projetasse em sua inserção externa e, necessariamente, sobre seu relacionamento com os Estados Unidos.

A oscilação entre expectativa e frustração foi observada nas diferentes fases, (resumidas na primeira parte) – *aliança, alinhamento, autonomia e ajustamento* –, que marcaram esse relacionamento. Trata-se de ciclos que revelam conteúdos diferenciados de dinâmica bilaterais e obedecem a uma lógica progressiva. Também notou-se que o fim de cada etapa coincidiu com a renovação de visões dissonantes por ambas as partes, que afastou, mas não gerou um enfrentamento entre os dois países. Este constitui um ponto diferenciador fundamental frente a outros bilateralismos no contexto interamericanos. Quando comparadas com a história de outros vínculos bilaterais no âmbito interamericano, as relações Brasil-EUA adquirem um sentido único. O México, por exemplo, carrega as marcas de uma guerra com os Estados Unidos que significou a perda de importante parte de seu território, a Argentina superou apenas recentemente os fortes sentimentos antiamericanos que modelaram sua política externa por quase todo o século XX. A Venezuela, ao longo da última década, mantém o embate com os Estados Unidos como um fator de identidade externa e coesão doméstica.

Desde a metade da década de 1970, o Brasil e os Estados Unidos compartilharam veladamente uma noção de “conflito-limite”, o que permitiu que ambas as partes evitassem a exacerbação de suas diferenças. Os desencontros cíclicos foram motivados quase sempre por erros de cálculo sobre o comportamento de ambos. Este foi o caso no fim da Segunda Guerra Mundial, quando o Brasil esperava um reconhecimento especial, por sua participação militar na luta contra os países do Eixo. No início da década de 1950, vieram a tona novas frustrações, quando o governo brasileiro deixou de receber o pretendido apoio norte-americano para as suas políticas de desenvolvimento econômico. Decepções do lado brasileiro fizeram-se notar outra vez em meados dos anos sessenta, frente à ausência de uma política americana de compensações, pelas medidas adotadas de contenção das “forças comunistas domésticas”.

Novamente, na metade da década de setenta, registram-se sinais de frustrações por parte do Brasil, motivadas primeiramente por este não ter sido promovido à condição de país-

chave na política externa dos EUA, e posteriormente por ser tratado como um dos países-alvo da política norte-americana de não-proliferação de armas atômicas e de combate à violação de direitos humanos. Em meados dos anos oitenta, o Brasil lamentou, junto com outros países latino-americanos, a ausência de uma solução política para a crise da dívida. Nos anos noventa, a falta de um apoio norte-americano frente às turbulências financeiras de caráter global foi causa de novos desapontamentos. Nos primeiros anos do século XXI as principais decepções brasileiras se manifestaram com respeito a temas multilaterais: primeiro a falta de interesse do governo norte-americano pela reforma e ampliação do Conselho de Segurança da ONU, e mais recentemente as dificuldades criadas pelos EUA (não apenas) para a realização de uma nova rodada de negociações no âmbito da OMC.

As decepções também se acumularam do lado norte-americano. As políticas econômicas nacionalistas do Brasil feriram repetidamente os interesses privados norte-americanos desde os anos 40. No campo político e de segurança, destacam-se a decepção causada pelas resistências do país de prestar apoio militar aos EUA na Guerra da Coreia e na Guerra do Vietnã, as posturas críticas manifestadas à política centro-americana de Washington dos anos 80, à Guerra do Golfo nos 90 e finalmente pelo posicionamento contrário à guerra no Iraque em 2002. No presente, a principal razão para o desapontamento passou a ser a decisão brasileira de não apoiar as pressões exercidas contra o Irã em função do programa nuclear deste país.

Na segunda parte da tese, concentrei minha atenção nos anos do impacto inicial do fim da bipolaridade mundial para o Brasil e a região latino-americana. Analisei os temas políticos que pertencem à agenda interestatal – classificados como de *primeiro nível* – e aqueles que alimentam as interações intersociais – rotulados como de *segundo nível*. Enquanto as relações interestatais tenderiam a se tornar ainda mais complexas, os vínculos intersociais se ampliaram notoriamente em grande medida pelo fato de que a consolidação democrática no Brasil durante os anos 90 levou ao fortalecimento de movimentos e organizações não-governamentais comprometidos com a proteção dos direitos humanos e sociais e do meio ambiente. Já no âmbito econômico, as relações bilaterais passaram a compreender um quadro mais desafiante de negociações comerciais já que entendimentos comerciais bilaterais entrelaçam-se com disputas administradas em foros multilaterais e difíceis negociações regionais. Procurei indicar que o caráter transformador das agendas em questão não impediu produção das expectativas desencontradas, sempre presentes no relacionamento bilateral.

Os textos que integram a terceira parte da tese se dedicam os anos do pós-pos-Guerra Fria, marcados de início pelo impacto do 11 de setembro e a guerra contra terror sob a

liderança dos Estados Unidos. Abordo primeiramente o conjunto de transformações que a América do Sul experimentou sob o impacto da macro-securização, as transformações das políticas de defesa na região e as novas potencialidades destas mesmas à medida que se desmantela a sua condição de esfera de influência dos Estados Unidos.

Com foi visto, as diferenças entre o Brasil e os Estados Unidos no terreno da política mundial se aprofundaram diante das prioridades estratégicas globais dos Estados Unidos a partir do 11 de setembro. Buscando traçar um caminho próprio- e até certo ponto alternativo - de ação, o Brasil reforçou a defesa do multilateralismo para o tratamento de situações de crise política e de segurança internacional. Ao mesmo tempo, ganhou visibilidade o esforço do governo brasileiro de globalizar sua política externa; ampliar o diálogo político com outras nações emergentes como África do Sul e Índia e com potências mundiais como a China e a Rússia. O fim da Guerra Fria e as expectativas colocadas no multilateralismo deram um novo impulso para a configuração de coalizões interestatais entre países em desenvolvimento, nas quais o Brasil procurou outorgar maior densidade à sua própria agenda internacional. Enquanto reconhece o impacto da globalização nas negociações de comércio internacional, o desempenho afirmativo brasileiro em sua condição de poder emergente transformou o sentido de sua política regional, suas relações com as potências industriais o que inclui o relacionamento com os Estados Unidos.

Observamos assim um interessante processo de re-enquadramento do vínculo bilateral, influenciado pelos novos rumos tomados pela política internacional do governo Lula. O conteúdo afirmativo e pragmático do diálogo mantido com Washington integra um conjunto amplo de mudanças da ação diplomática brasileira que ambicionam ampliar a presença do país em negociações econômicas globais, nos âmbitos dos regimes e das organizações multilaterais e nos assuntos regionais.

Contra as expectativas iniciais, as relações entre o Brasil de Lula e os Estados Unidos de Bush ganharam mais substância com implicações positivas, do que fora esperado. Durante a segunda etapa da administração republicana a aproximação bilateral foi selada por convergências no campo da intervenção multilateral, destacando-se a decisão do Brasil de assumir o comando militar da MINUSTAH no Haiti, e em temas energéticos, com menção à cooperação em bio-combustíveis.

Já com o governo de Obama, o principal ponto de encontro bilateral se deu frente no contexto de grave crise financeira internacional deflagrada em 2008. O bilateralismo pragmático e afirmativo foi acompanhado por expectativas positivas quanto ao campo de coincidências e mútua empatia entre os mandatários dos dois países. A sinalização inicial de

Obama ao Brasil foi aberta e generosa quanto ao reconhecimento da projeção do país nos âmbitos regional e global, como foi observado na reunião do G-20, convocada para tratar da crise financeira internacional e na V Cúpula das Américas. Como o primeiro presidente latino-americano a visitar o novo mandatário na Casa Branca, Lula reafirmou a importância dos interesses comuns na área de bio-combustíveis e de construção de uma estrutura de cooperação para temas de energia limpa. A posição internacional brasileira como poder emergente parecia abrir para a atual administração democrata norte-americana um horizonte de diálogo funcional para reconfiguração da presença dos Estados Unidos junto ao Sul global, especialmente após o dano produzido nos anos de governo republicano.

Logo, indicações que uma aproximação bilateral não implicava convergência plena em temas regionais e mundiais foram postos sobre a mesa. A lista de diferenças foi inaugurada com as posições dísparas que cada um assumiu frente ao golpe de Estado em Honduras, seguida da escalada de discordâncias no tratamento da política nuclear iraniana. Se bem, ambos os temas indicaram limites no território da política internacional de em matéria de valores e prioridades, outros desdobramentos revelam a preocupação recíproca de evitar polarizações contraproducentes a serem contidas por agendas construtivas. Este foi o sentido do Acordo de Cooperação Militar assinado no último ano do governo Lula.

Desde a denúncia do Acordo Militar de 1952, nos anos do governo Geisel, os dois países não haviam retomado uma compromisso formal e abrangente de colaboração em temas de defesa. Deve-se notar, entretanto, que as razões por detrás deste tipo de aproximação obedecem a uma lógica mais simétrica do que aquela observada em meados do século passado. Entre as motivações deste entendimento está o interesse norte-americano pela aquisição de aviões da Embraer (especialmente o Super Tucano). Do lado brasileiro, a principal diferença entre o passado e o presente diz respeito ao leque de acordos (28) e protocolos bilaterais (29) de cooperação desta natureza em vigência, **entre os quais** se inclui o instrumento assinado com os EUA. De fato, se bem seja difícil ignorar o sentido simbólico de um acordo militar assinado com o governo norte-americano, do ponto de vista dos interesses estratégicos brasileiros o conteúdo do entendimento alcançado com a França em 2010 é mais relevante. A negociação do acordo com o a administração Obama gerou imediata reação por parte dos vizinhos sul-americanos, particularmente preocupados com a possibilidade de que estivessem abertas as portas para o estabelecimento de uma base militar norte-americana na área. As explicações foram oferecidas pelo governo brasileiro ao UNASUL, acalmaram, mas não dissiparam as desconfianças de que o fortalecimento dos laços entre Brasil e Estados Unidos possa vir a constituir um novo fator de desequilíbrio intra-

regional. Este temor ainda hoje representa uma fonte de incerteza- operante essencialmente no terreno das percepções- para alguns vizinhos do Brasil que dificulta a consolidação de um projeto de liderança sul-americano.

Do lado norte-americano, revelaram-se expectativas de uma maior cooperação bilateral especialmente dirigida contra a ação do crime organizado, um tema de preocupação recorrente de Washington. Também neste caso- e outra vez no terreno das percepções- é constante a idéia de que o vínculo com o Brasil poderá ser funcional como elemento de contenção à projeção do atual governo venezuelano.

Entre analistas norte-americanos o Brasil é percebido como um poder ascendente que poderia estar pretendendo uma desmesurada ampliação de sua capacidade de jogo e aspirações globais. A ênfase deste tipo de questionamento esta direcionada às ambições globais “desproporcionadas” brasileiras, indicando-se a distância que ainda se impõe entre a atuação do Brasil e os padrões estabelecidos de boas práticas nos campos de respeito aos direitos humanos, proteção ambiental e não proliferação nuclear. Também são consideradas contraproducentes iniciativas no campo da alta política como o Acordo de Teerã, assinado com o Irã e a Turquia (maio de 2010) que contestava a eficiência dos métodos coercitivos contra a proliferação nuclear tradicionalmente postulados por Washington. Aponta-se o desnível do Brasil junto aos seus companheiros do BRICS quanto a recursos duros de poder e desconfia-se do apego exclusivo a instrumentos brandos de poder, como a defesa de valores democráticos, da solução pacífica de conflitos e do desenvolvimento sustentável com inclusão social.

Chama mais atenção em âmbitos acadêmicos e políticos norte-americanos a adesão do Brasil ao BRICS do que ao IBAS, o que é coerente com a distância e o desinteresse histórico de Washington frente à dimensão Sul-Sul da agenda internacional. Observa-se ainda nos tempos atuais uma desconfiança combinada com uma reação defensiva frente a coalizões e movimentos que congregam países em desenvolvimento tais como o Movimento Não-Alinhados, a UNCTAD e o Grupo dos 77, os dois últimos considerados agrupações de enorme importância para a política externa brasileira. Como foi argumentado em páginas anteriores, existe para o Brasil uma estreita relação entre a atuação nestes âmbitos e a valorização atribuída à diplomacia multilateral, outro ponto de diferenciação constante entre Washington e Brasília.

Em textos reunidos nesta tese tratei da articulação que se estabeleceu entre o fim da Guerra Fria, as novas expectativas colocadas no multilateralismo e impulso para a formação de novas coalizões interestatais entre países em desenvolvimento. Para o Brasil, este processo permitiu uma ampliação significativa do espaço da cooperação e da coordenação de posições



em temas políticos e econômicos com os seus pares do Sul. Outrossim, a presença política e econômica brasileira na África nos anos recentes corresponde a uma parte ativa do eixo Sul-Sul privilegiada pelo governo Lula impulsionados por iniciativas de política externa, especialmente o IBAS e a CPLP. O foco da atenção norte-americana, quando é observada este tipo de atuação do Brasil, tende a concentrar no sentido de complementaridade e ou competição com outros poderes emergente, especialmente a China.

Nos últimos anos se tornaram freqüentes as análises de política internacional que indicam uma dinâmica do soma zero entre a projeção estratégica dos EUA e a crescente presença internacional da China. O debate nos círculos acadêmicos e políticos norte-americanos quanto ao sentido de ameaça do “perigo chinês” se converteu num ponto constante e muitas vezes esta é a razão destacada para explicar o menor poder relativo da nação americana em sua antiga área de influência.

Já para o Brasil, o fortalecimento dos vínculos com a China atende ao interesse de apostar em um ordenamento internacional multipolar que tenha como uma de suas consequências reduzir o peso da presença dos Estados Unidos na política mundial. Tanto em termo bilaterais como multilaterais, a política externa brasileira tem reservado um lugar de destaque para as relações com a nação chinesa. Ao mesmo tempo, o empenho do governo brasileiro de criar áreas de cooperação em campos estratégicos - como o de construção de satélites- nos quais a China tem sido mais flexível que os EUA-, outorga um sentido político importante a este vínculo. Não obstante, em temas de alta política nota-se menor convergência com Pequim, como tem sido o da reforma do Conselho de Segurança da ONU.

De toda maneira, o peso dos laços bilaterais no campo comercial e de investimentos gera um horizonte promissor para a configuração de uma agenda de entendimentos ainda mais ampliada nos próximos anos. A diplomacia brasileira cumpriu um papel destacado nos dois momentos cruciais do relacionamento dos Estados Unidos com a América Latina; primeiro como estreito colaborador de Washington para a arquitetura do Sistema Inter-Americano e, anos recentes no processo de desmantelamento da América do Sul como área de influência norte-americana. A crise de liderança de Washington na região, a falta de interesse e energia política para lidar com crises severas de governabilidade tem contribuído para que o Brasil assumira sua condição de poder regional. A determinação do país de ampliar sua presença em toda a América Latina lhe outorga novas responsabilidades que se projetam no espaço interamericano.

Na terceira parte da tese procurei sublinhar a existência de diferenças na política regional do primeiro e segundo período de governo Lula. Ao longo do primeiro mandato as

“variáveis brandas” de poder corresponderam ao principal instrumento de aproximação do Brasil na vizinhança; tratava-se de uma agenda dominada pelo diálogo político conduzido desde a presidência, acompanhado por um profissionalismo diplomático de múltiplas agendas. No primeiro período de governo as respostas de Brasília procuraram equilibrar prudência e solidariedade, como se deu nas tensões geradas com a Bolívia frente à política de nacionalização de recursos energéticos do governo de Evo Morales, com o Equador frente à decisão do presidente Correa de não cumprir os compromissos assumidos com a empresa Odebrecht e com o Paraguai em reação a postura do novo mandatário-Fernando Lugo- em defesa da renegociação do Acordo de Itaipu. Já na etapa mais recente o envolvimento do Estado brasileiro na agenda sul-americana ganhou nova configuração. Tornou-se mais visível a projeção de aspectos “duros” da grande estratégia brasileira, destacando-se duas dimensões-chaves da soberania nacional: i) a proteção dos interesses econômicos -sejam privados ou estatais- ii) a reconfiguração de uma política de segurança com impacto regional. Destaca-se a iniciativa de criação de um Conselho de Defesa Sul-Americano, como um braço funcional da UNASUL. Neste caso, o reconhecimento da centralidade do país no desenho de uma agenda de segurança regional corresponde a uma faceta relevante das novas premissas da política de defesa nacional, que prevêem a transformação da capacidade militar e uma considerável ampliação de recursos bélicos do país.

A expectativa revelada por Washington frente à projeção regional brasileira é de que Brasília assumira os custos de um papel de liderança. Delineia-se aqui certa sintonia entre esta percepção e as vozes opositoras no Brasil que criticam as iniciativas “generosas” da cooperação horizontal oferecida pelas diferentes agências do Estado brasileiro e reclamam mão dura na defesa dos interesses do país. A presença regional brasileira é criticada por ser tímida e de frágil musculatura política; uma visão que inclusive culpa o acanhamento do Brasil pela projeção ideológica do chavismo- outro ponto de convergência com entre as forças de oposição internas ao governo Lula e segmentos do *establishment* norte-americano. Questiona-se também a ampliação dos gastos em equipamento militar e o investimento em tecnologias na área de defesa, mais ainda se estas mesmas não estiverem acompanhadas por uma estratégia de liderança que o posicione o Brasil como o *gendarme* regional. Parece-me que esta constitui uma visão estreita que não percebe as nuances da política sul-americana conduzida por Brasília nos últimos anos.

Deve-se ter presente que se bem o impulso diplomático, político, econômico e militar do Brasil se concentra na área sul-americana ele vem se fazendo presente em toda a América Latina. São diversos os indicadores a serem mencionados: nunca foram tão presentes os

interesses empresariais brasileiros na América Central e no Caribe, a atuação do país no Haiti transformou o relacionamento do país com todo o âmbito caribenho e por último a especial dedicação do governo Lula à Cuba abriu caminhos de cooperação bilateral –como ocorre no campo do bio-combustível- com inevitáveis implicações no relacionamento com os Estados Unidos. Não obstante, para Washington é mais fácil e interessante manter um diálogo com Brasília sobre o Haiti do que sobre Cuba, um tema com o qual os Estados Unidos preferem lidar bilateralmente sem qualquer tipo de interferência de outras nações da região.

Desde 2004 a participação brasileira em operações de paz passou a estar no topo da lista de temas positivos da agenda Brasil-EUA, muito especialmente as responsabilidades assumidas com o comando militar da MINUSTAH. Tal como frisei anteriormente, do ponto de vista da política externa brasileira, foi sempre importante que este reconhecimento não fora confundido com uma forma de “terceirização” dos Estados Unidos. Argumentei que a presença no Haiti visava justamente evitar experiências de ocupação já sofridas por este país reiteradamente no passado. Fez parte deste esforço de diferenciação assegurar na MINUSTAH uma coordenação com outros países latino-americanos-especialmente a Argentina e o Chile - como também somar à presença militar em solo haitiano um programa de cooperação para o desenvolvimento com ênfase em áreas como agricultura, saneamento e serviços básicos.

Já a partir do terremoto de 2010 o Haiti veio a merecer outro tipo de atenção e preocupação nas relações Brasil-Estados Unidos. A unilateralidade dos Estados Unidos, colocando a sua capacidade de resposta militar à frente de sua vontade de coordenação política com a comunidade internacional, num contexto de total desamparo haitiano, foi um sinal de difícil absorção para o comando militar da MINUSTAH. Do lado dos EUA a razão para tal “reação-reflexo”, se fundava na concepção do Caribe como seu *Mare Nostrum*, o temor a um descontrolado fluxo imigratório produzido por um êxodo haitiano e o princípio da responsabilidade de proteger em contextos de desastres humanitários.

O Brasil procurou manter o foco de sua presença e compromisso no Haiti dissociado das implicações que a nova realidade haitiana impõe ao relacionamento com o governo norte-americano. No curto prazo estabeleceu-se uma divisão de tarefas; os militares americanos se fizeram responsáveis pela logística da ajuda humanitária e as forças da MINUSTAH- sob o comando brasileiro- pela segurança local. Logo, o Brasil dobrou o seu contingente e os Estados Unidos retirou grande parte das tropas que enviara para o Haiti. Do lado brasileiro, o governo Lula subiu a partir de então vários degraus quanto aos seus compromissos militares e

econômicos no Haiti e a presença na ilha passou a estar articulada aos entendimentos com os grandes doadores, entre os quais se destacam os EUA, Canadá, França, Espanha e UE.

Vale aqui mencionar que a ação internacional no Haiti durante todo o ano de 2010 esteve longe de atender as novas emergências que se impuseram após o terremoto e o impacto reduzido das promessas feitas por governos e organismo multilaterais levou a que realidade haitiana se deteriorasse ainda mais. Este cenário agravou-se com o surto de cólera e o descontrole político local desencadeado pelo confuso processo eleitoral local. Para a política externa brasileira, apesar das condições adversas, tornou-se imperativo que se preservasse a todo custo um marco de legalidade institucional da democracia haitiana e que se evitasse a transformação do país num protetorado EUA-ONU, o que parecer ser a vontade compartilhada por segmentos da elite local e da comunidade internacional.

Naturalmente, para a nação haitiana o desafio maior nos próximos anos será assegurar o caráter transitório de sua atual subordinação às vontades da comunidade internacional liderada pelas coalizões entre Estados Unidos e as Nações Unidas, enquanto que para o Brasil e os países latino-americanos que o acompanham interessa especialmente que o Haiti supere de forma irreversível esta etapa de soberania encapsulada.

Demonstrações têm sido dadas por parte das autoridades governamentais de que a presença no Haiti corresponde a um dos temas de maior destaque na agenda internacional do país; sua condução implica ao mesmo tempo lidar com sua capacidade de liderança regional por via do compromisso com o princípio da não indiferença e da solidariedade global.

Um ponto de reflexão já próximo à conclusão: para a América do Sul, e especialmente para o Brasil, seja do ponto de vista político ou econômico, interno ou externo, o primeiro decênio do XXI pode ser rotulada como a “década recuperada”. Consolidação democrática, estabilidade e crescimento econômico, inclusão social em nações com peso e projeção regional se somaram às novas possibilidades de autonomia política e interação internacional. Ao lado da promissora expansão de exportações de *commodities* para os mercados asiáticos são inéditos os fluxos de investimento e associações interempresariais na própria região. A previsão de que os atuais índices de crescimento - em diversos casos acompanhados por significativa redução da pobreza - compartilhados pela maioria dos países sul-americanos poderão ser mantidos no médio prazo, tem sido confirmada por relatórios e estudos prospectivos da CEPAL e do Banco Mundial. É neste contexto que o Brasil consolidou o seu modelo capitalista com inclusão social.

Gostaria de reforçar aqui a importância que atribuo à inovada presença de países latino-americanos em espaços multilaterais dedicados a temas econômicos globais,

mencionando-se os G-20- no contexto dos esforços pela conclusão da Rodada Doha- e o G-20 – convocado com o propósito de buscar uma saída consensuada para a crise financeira internacional, deflagrada desde fins de 2006. Nestes espaços a atuação do Brasil, como um poder emergente, adquiriu especial visibilidade política em função de seu empenho por assumir um papel mediador no diálogo entre as nações industrializadas e os países do Sul. Foi também neste cenário que a atuação dos países latino-americanos no Conselho de Segurança da ONU, em assentos não-permanentes, ganhou importância na política regional e mundial. A definição de posturas próprias e/ou conjuntas frente a temas da “alta política” tornou-se uma carta crescentemente valorizada pelas políticas externas individuais da região.

Independentemente de sua marca ideológica, os governos sul-americanos ampliaram notavelmente o leque de seus vínculos externos e de fato toda a América do Sul navega por rotas regionais e globais, cada um de acordo com suas possibilidades e interesses.

Novos horizontes vêm emergindo também na articulação da região com a agenda internacional da cooperação internacional. Os desafios gerados pelo contexto da crise econômica global aumentam a pressão sobre os países receptores de cooperação internacional, especialmente aqueles que atuam também como doadores, como ocorre com a Argentina, Colômbia, Chile e Brasil.

Tentei mostrar que a centralidade do Brasil nesta realidade é inegável como promotor da paz, cooperação, estabilidade, democracia e expansão econômica na qualidade de **poder** regional, mas não de **líder** regional. Esta configuração não é consequência de um ato de negligência- como muitas vezes se insinua nos círculos duros do poder internacional- mas sim de um equilíbrio espontaneamente criado entre a ausência de concordância das elites brasileiras e uma mistura de hesitação com desconfiança por parte das lideranças sul-americanas. Ao mesmo tempo, a orientação predominante do governo que se inicia no Brasil parece ser de consolidar o modelo de desenvolvimento, aprofundar o processo de inclusão social, insistir sobre o lugar do país no concerto internacional e não distender energia política em projetos de preeminência regional. A expansão do envolvimento político brasileiro em crises locais, somada às atividades comerciais e de investimento crescentes com seus vizinhos sul-americanos, nem sempre conduz a uma aceitação fácil e automática por parte dos países sul-americanos da mesma forma que a liderança brasileira em assuntos mundiais é matéria de negociação caso a caso.

Também creio que seja fundamental ter em mente que do lado da maioria dos países da região, seja qual for o tamanho de seu território, população e economia, está fora de questão uma substituição de liderança. A fadiga quase generalizada frente à desgastada

preeminência dos Estados Unidos **não** se traduz na busca de um novo condutor. Para os países da região o relacionamento com o Brasil ocorre num marco de diversidade de opções e oportunidades, da mesma forma que para o Brasil as relações com os Estados Unidos devem seguir seu curso de forma livre e desvincilhada das amarras e das falsas expectativas do passado.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo de Paiva. O Brasil na Rodada Uruguai do GATT: 1982-1993. In: FONSECA JUNIOR, Gelson; CASTRO, Sergio Henrique Nabuco de (Ed.). *Temas de política externa brasileira II*. Brasília: IPRI: Paz e Terra, 1993.

ACUÑA, Carlos; SMULOVITZ, Catalina. Adjusting the armed forces to democracy: successes, failures and ambiguities in the southern cone. In: JELIN, Elizabeth; HERSHBERG, Eric. (Ed.). *Constructing democracy: successes, failures and ambiguities in the southern cone*. Boulder: Westview, 1996.

ADLER, Emanuel. Ideology guerrillas and the quest for technological autonomy: Brazil's domestic computer industry. *International Organization*. Cambridge: Cambridge University Press, n. 40, Summer 1986.

PERALTA, Gabriel Aguilera; MORALES, Abelardo; SOJO, Carlos. *Centroamérica: de Reagan a Bush*. San José: FLACSO, 1991.

ALONSO, José Antonio. Los países de renta media y el sistema de ayuda. In: ALONSO, José Antonio. *Cooperación con países de renta media: justificación y ámbitos de trabajo*. Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) & Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España. Disponível em: <<http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/16732/original/PaisesRentaMedia.pdf>>. Acesso em: 21 sept. 2010.

SOARES, Samuel Alves. Las antinomias de las relaciones cívico-militares en el Brasil: de las viejas a la nuevas amenazas. In: LÓPEZ, Ernesto; SAÍN, Marcelo (Ed.). *Nuevas amenazas: dimensiones y perspectivas: dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes, 2003.

AMADO, Rodrigo (Ed.). *Araújo Castro*. Brasília: UnB, 1982.

AMES, Barry; KECK, Margaret. The politics of sustainable development: environmental policy making in four brazilian states. *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*. Miami: University of Miami, v. 39, n. 4, Winter 1997-1998.

AMORIM, Celso Luis Nunes. Haiti e o futuro. São Paulo, *Folha de São Paulo*, 31 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Uma diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia. In: FONSECA, Gelson Junior; CASTRO, Sergio Henrique Nabuco de (Ed.). *Temas de política externa brasileira II*. Brasília: São Paulo: IPRI; Paz e Terra, 1993.

ANDERSSON, Andreas. Democracies and UN peacekeeping operations, 1990-1996. *International Peacekeeping*, United Kingdom, v. 7, Issue 2, Summer 2000.

\_\_\_\_\_. El liberalismo social en la nueva vinculación con el mundo: la política exterior del gobierno de Carlos Salinas de Gortari. *Revista mexicana de política exterior*, Ciudad de México, n. 39, Verano 1993.

ARGENTINA, República. *Libro de defensa nacional 2001* Buenos Aires: Ministerio de

Defensa, 2001. Disponível em: <<http://www.resdal.org/Archivo/d0000110.htm>>. Acesso em: 21 oct. 2010.

\_\_\_\_\_. *Plan ejército argentino 2025*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa, 2000. Disponível em: <<http://www.ejercito.mil.ar/PEA2025/index.htm>>. Acesso em: 21 oct. 2010.

ATKINS, G.P. *Latin America in the international political system*. Boulder: Westview Press, 1989.

AYLLÓN, Bruno; LEITE, Iara Costa. El eje sur-sur en la política exterior del gobierno de Lula. *INFOLATAM*, 2009. Disponível em: <[http://www.infolatam.com/entrada/el\\_eje\\_sursur\\_en\\_la\\_politica\\_exterior\\_de-18054.html](http://www.infolatam.com/entrada/el_eje_sursur_en_la_politica_exterior_de-18054.html)>. Acesso em: 22 mayo 2010.

AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. *A política externa do governo Collor: estudos avançados*. São Paulo: USP, 1991.

BACOCINA, Denize. Celso Amorim defende missão brasileira no Haiti. *BBC Brasília*, Brasil, 06 jun. 2005.

BALL, Margaret. *The OAS in transition*. Durham: Duke University Press, 1993.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

BARROS, Sebastião do Rego. O Brasil e a Rússia. In: FONSECA, Gelson Junior; NABUCO DE CASTRO, Sergio Henrique (Ed.). *Temas de política externa brasileira II*. Brasília, São Paulo: IPRI, Paz e Terra, 1993.

BARRY, Tom. *Mission Creep in Latin America: U.S. southern command's new security strategy*: International Relations Center (IRC), jul. 2005. Disponível em: <[http://www.nlgmlf.org/pdfs/Mission\\_Creep.pdf](http://www.nlgmlf.org/pdfs/Mission_Creep.pdf)>. Acesso em: 19 Oct. 2010.

BARTOLOMÉ, Mariano César. La triple frontera: principal foco de inseguridad en el cono sur. *Military Review*. Fort Leavenworth, Kansas, jul./agosto 2002.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. A política externa de Collor: modernização ou retrocesso. *Política Externa*. São Paulo: Paz e Terra, 1993, v. 1, n. 4.

\_\_\_\_\_. Participación brasileira no mercado financeiro internacional (1968-1979). *Ensaio sobre o setor externo da economia brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 1981.

BATTAGLINO, Jorge. Palabras mortales ¿Rearme y carrera armamentista en América del Sur? *Nueva Sociedad*, Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, n. 215, mayo/jun. 2008.

BAUMANN, Renato (Ed.). *O Brasil e os demais BRICs: Comércio e Política*. Brasília: CEPAL-IPEA, 2010.

BAYARD, Thomas; ELLIOT, Kimberly. *Reciprocity and retaliation in US Trade Policy*. Washington: Institute or International Economics, 1994.



BELL, Peter D. Brazilian-American Relations. In: ROETT, Riordan (Ed.). *Brazil in the sixties*. Nashville: Vanderbilt University Press, 1972.

BLOOMFIELD, Richard. Making the western hemisphere safe for democracy? The OAS defense-of-democracy regime. In: KAYSEN, Carl; PASTOR, Robert; REED, Laura (Ed.). *Collective responses to regional problems: the case of Latin American and the Caribbean*. Cambridge: American Academy of Arts and Sciences, 1994.

BRASIL, República Federativa do. *Decreto nº 5.484* (Política de Defesa Nacional), 30 jun. 2005. Brasília: Palácio do Planalto. Disponível em: <<http://www.resdal.org/Arquivo/brasil-politica-defensa.htm>>. Acesso em: 21 out. 2010.

BOERSNER, Demetrio. *Relaciones internacionales de América Latina: breve história*. México-DF: Nueva Imagen, 1982.

BOUTROS-GHALI, Boutros. Democracy: a newly recognized imperative. *Global Governance*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, v. 1, n. 1, Winter 1995.

BOUZAS, Roberto; ROS, Jaime (Ed.). *Economic integration in the western Hemisphere*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1994.

BRANDS, Hal. Third world politics in an age of global turmoil: the Latin American challenge to the US and western hegemony 1965-1975. *Diplomatic History*, Colorado, 32/I, Jan. 2008.

BRIGAGÃO, Clóvis. A projeção do Brasil: a questão da segurança. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, ano 4, n. 7, jan./jun. 1988.

\_\_\_\_\_. Amazonia y Antártica: diagnostico de seguridad ecológica. Santiago: Comisión Sudamericana de Paz, n. 3, 1990.

BUCHANAN, Paul; JARAMILLO, Mari-Luci. United States defense policy for the Western Hemisphere. *North-South*, Bangladesh, July/Aug. 1994.

BULL, Hedley. *The anarchical society*. Londres: The Macmillan Press, 1977.

BURGES, Sean W. Consensual Hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War. *International Relations*, Cambridge: University of Cambridge, v. 22, n. 1, Mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Autoestima in Brazil: the logic of Lula's south-south foreign policy. *International Journal*, New York: Columbia University Press, v. 60, n. 4, 2005.

BURNS, Bradford. *The unwritten alliance: Rio Branco and the brazilian-american relations*. Nova York: Columbia University Press, 1966.

BUZAN, Barry. *People, states and fear: an agenda for international security studies in the post cold-war era*. Boulder: Lynne Rienner Publisher, 1991.

\_\_\_\_\_. *The war on terrorism as the new macro-securitisation?* Oslo Workshop, Feb. 2006. Disponível em: <<http://rrii.150m.com/t08/Barry%20Buzan%20>

%20The%20War%20on%20Terrorism%20as%20the%20new%20macro-securitisation.pdf>. Acesso em: 17 May 2009.

BUZAN, Barry; WEAVER, Ole. *Regions and powers*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CABRAL, Severino Bezerra Filho. *Brasil-China: 20 anos de relações (1974-1994)*. Rio de Janeiro: Cândido Mendes, 1994.

CALLE, Fabián, El ascendente debate sobre poder militar y recursos naturales estratégicos, *Nueva Mayoría*, 08 jun. 2007. Disponível em: <<http://www.nuevamayoria.com/ES/INVESTIGACIONES/defensa/070608.html>>. Acesso em: 10 mayo 2009.

COLON, Leandro. Amorim diz que ajuda brasileira deve dobrar. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 24 jan. 2010.

CAMARGO, Sônia de; VASQUEZ OCAMPO, José Maria. *Autoritarismo e democracia na Argentina e no Brasil: uma década de política exterior (1973-1984)*. São Paulo: Convívio, 1988.

CAMILION, Oscar. *Memórias políticas: De Frondizi a Menem (1966-1996)*. Buenos Aires: Planeta, 1999.

CARDONA, Diego; TOKATLIAN, Juan. Los desafíos de la política internacional colombiana en los noventa. *Colombia Internacional*, Bogotá: Universidad de los Andes, n. 14, abr./jun. 1991.

CASTAÑEDA, Jorge. *Utopia unarmed*. Nova York: Alfred Knopf, 1993.

CASTRO, Araújo. A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados. In: ALTERMANI, H.; LESSA, A.C. (Ed.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CECEÑA, Ana Esther; MOTTO, Carlos Ernesto. *Paraguay: eje de la dominación del Cono Sur*. Observatório Latinoamericano de Geopolítica, CLACSO, 2006.

CEPIK, Marco; RAMIREZ, Socorro (Ed.). *Agenda de seguridad Andino-Brasileña: primeras aproximaciones*. Bogotá: FES, 2004.

CESARIN, Sergio. China y América Latina. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 12, sept. 2006.

CHASE, Robert; HILL, Emily; KENNEDY, Paul. *The Pivotal States*. Malone: W.W.Norton & Company, 1998.

CHILE, República de. *Libro de Defensa Nacional 2002*, Santiago: Ministério de Defensa, 2003. Disponível em: <<http://www.resdal.org/Archivo/d00001fd.htm>>. Acesso em: 21 oct. 2010.

CHOMSKY, Noam. A view from below. In: HOGAN, Michael (Ed.). *The end of the Cold War: its meaning and implication*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

CLARK, Ann Marie. NGOs and their influence on international society. *Journal of International Affairs*, New York: Columbia University Press, v. 48, n. 2, Winter 1995.

CLAUDE, Inis L. The OAS, the UN and the United States. In: NYE, Joseph. (Ed.). *International Regionalism*. Boston: Little, Brown and Company, 1968.

CLEARY, Edward. *The struggle for human rights in Latin America*. Westport: Praeger, 1997.

COATSWORTH, John. Pax (Norte) Americana: Latin America after the Cold War. In: WOO-CUMING, Meredith; LORIAUX, Michael (Ed.). *Past as prelude*. Boulder: Westviews Press, 1993.

CONNELL-SMITH, Gordon. *The inter-american system*. Londres: Oxford University Press, 1966.

CORRALES, Javier; FEINBERG, Richard E. Regimes of cooperation in the Western Hemisphere: power, interests, and intellectual traditions. *International Studies Quarterly*, v. 43, 1999.

CRAIG, Gordon; ALEXANDRE, George. *Force and statecraft*. Londres: Oxford University Press, 1993.

CUNHA, Lílian Fernandes da. Em busca de um modelo de cooperação Sul-Sul. O caso da área espacial nas relações entre o Brasil e a República Popular da China (1980-2003). 2004. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Brasília: UnB, 2004.

DAGNINO, R. A indústria de armamentos brasileira: desenvolvimento e perspectivas. In: ARNT, R. (Ed.). *O armamentismo e o Brasil: a guerra deles*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

DANESE, Sérgio. *Diplomacia presidencial*. Rio de Janeiro: TopBooks, 1999.

D'ARAUJO, Maria Celina. *O segundo governo Vargas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

D'ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso. (Ed.). *Ernesto Geisel*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1997.

DELAGE, Fernando. China y el futuro de Asia. *Política Exterior*, São Paulo: Paz e Terra v. 102, nov./dic. 2004.

DEWIT, David; HAGLUNG, David; JOHN, Kirton. *Building a new global order*. Toronto: Oxford University Press, 1993.

DOMINGUEZ, Jorge. China's relations with Latin America: shared gains, asymmetric hopes. *Inter-American Dialogue*, June 2006.

\_\_\_\_\_. Cuba in a new world. In: LOWENTHAL, Abraham; TREVERTON, Gregory (Ed.). *Latin America in a new world*. Boulder: Westview Press, 1994.

DOMINGUEZ, Jorge; HERNANDEZ, Rafael (Ed.). *US - Cuban relations in the ninties*. Boulder: Westview Press, 1991.

DORSEY, Ellen. Expanding the foreign policy discourse: transnational social movement and the globalization. In: SKIDMORE, David; HUDSON, Valerie, *The limits of state autonomy*. Boulder: Westview Press, 1993.

DOYLE, Michael W.; SAMBANIS, Nicholas. *Making war and building peace: United Nations peace operations*. New Jersey: Princeton University Press, 2006.

ECLACL. *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean*. Santiago de Chile: ECLAC, 1993.

ELLIOT, Kimberly. Economic sanctions. In: SCHRAEDER, Peter (Ed.). *Intervention in the 1990's*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1992.

EVANS, Peter; JACOBSON, Harold; PUTNAM, Robert. *Double-edged diplomacy*. Berkley: University of California Press, 1993.

EVANS, Peter. State, capital and transformation of dependence: The Brazilian computer case. *World Development*, n. 14, 1986.

ERZAN, Refik; YEATS, Alexander. US-Latin American free trade area: some empirical evidence. In: SABORIO, Silvia (Ed.). *The premise and the promise: free trade in the Americas*. Washington D.C.: Transaction Publishers, 1992.

FALK, Richard; KIM, Samuel; MENDLOVITZ, Saul. *The United Nations and a just world order*. Boulder: Westview Press, 1991.

FAURIOL, George. *Haitian frustrations. Dilemmas for US Policy*. Washington DC: The Center for Strategic and International Studies, 1995.

FEINBERG, Richard. *Summitry of the Americas: A progress report*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1997.

FERREIRA, Luiz Flavio Lima. *A política latino-americana do governo Geisel*. 1993. Dissertação (Mestrado em História). Rio de Janeiro: PUC-Rio, 1993.

FICO, Carlos. *O grande irmão da operação Brother Sam aos anos de chumbo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

FISHLOW, Albert. The United States and Brazil: the case of the missing relationship. *Foreign Affairs*, Tampa: University of Florida, v. 60, n. 4, 1982.

FLYNN, Matthew; LOGAN, Sam. US military moves in Paraguay rattle regional relations. *IRC Americas*, 14 Dec. 2005. Disponível em: <<http://www.cipamericas.org/archives/1368>>. Acesso em: 17 Feb. 2010.

FONSECA, Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

FONTAINE, Roger. The end of a beautiful relationship. *Foreign Policy*, Washington: Washington Post Company, n. 28, 1977.

FOOT, Rosemary. Chinese strategies in a US-hegemonic global order: accommodating and hedging. *International Affairs*, v. 82, issue 1, 2006.

FREEDMAN, Lawrence. *Towards a theory of strategic coercion*. Mimeo, Londres: King's College, 1995.

FROHMANN, Alicia. Regional initiatives for peace and democracy: the collective diplomacy of the Rio Group. In: KAYSEN, Carl; PASTOR, Robert; REED, Laura (Ed.). *Collective responses to regional problems: the case of Latin American and the Caribbean*. Cambridge: American Academy of Arts and Sciences, 1994.

FRY, Peter. Politics, nationality, and them of 'race' in Brazil. *Daedalus*, Spring 2000.

VARGAS, Fundação Getúlio. *Informe do Comércio Exterior*. Instituto Brasileiro de Economia, Centro de Estudos de Economia e Governo, n. 8, mimeo. Rio de Janeiro: FGV, 1995.

GELLMAN, Irwin. *Good neighbor diplomacy*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1979.

GEORGE, Alexander; SIMONS, William (Ed.). *The limits of coercive diplomacy*. Boulder: Westview Press, 1994.

GÓES, Walder de. *O Brasil do general Geisel*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1978.

GONÇALVES, Williams; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na política externa brasileira: 1964-1984. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, 1993.

GORMAN, Paul. Defining a long-term US strategy for the Caribbean Region. In: FAURIOL, Georges (Ed.). *Security in the Americas*. Washington DC: National Defense University Press, 1989.

GREEN, David. *The containment of Latin America: a history of the myths and realities of the good neighbor policy*. Chicago: Quadrangle Books, 1971.

GREICO, Joseph. *State anarchy and cooperation: a realist critique of neoliberal theory*. Durham: Duke University, 1987.

\_\_\_\_\_. *Cooperation among nations: Europe, America and non-tariff barriers to trade*. Nova York: Cornell University Press, 1990.

GUENGANT, Jean-Pierre. Whither the Caribbean exodus? Prospects for the 1990's. *International Journal*, v. 48, n. 2, Spring 1993.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição internacional*. Porto Alegre: EDUFRGS, 2001.

\_\_\_\_\_. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

GUNN, Gilliam. Clinton y Castro: pragmatismo o parálisis. *Estudios Internacionales*, Caracas: Universidad de Santa Maria, n. 107/108, jul./dic. 1994.

HAAS, Ernst. *Nationalism, liberalism and progress*. Ithaca: Cornell University, 1997.

HAAS, Ernst; SCHMITTER, Philippe. Economic and differential patterns of political integration. *International Organization*, Cambridge: Cambridge University Press, v. 18, n. 4, 1964.

HAUSER, Irina. El atentado a la embajada de Israel entró en la mira de la nueva Corte. *Diario Página 12*, 29 jul. 2005.

\_\_\_\_\_. Una zona vinculada con los dos atentados. *Diario La Nación*, 21 jan. 2007.

HAZELTON, William A. Will there always be a Uruguay? Interdependence and independence in the inter-american system. In: FERRIS, Elizabeth; LINCOLN, Jennie (Ed.). *Latin American Foreign Policies*. Boulder: Westview Press, 1981.

HELWIG, David. *African-American reflections on Brazil's racial paradise*. Filadélfia: Temple University Press, 1992.

HENDRICKSON, David. The recovery of internationalism. *Foreign Affairs*, Tampa: University of Florida, Sept./Oct. 1994.

HERZ, Mônica; NOGUEIRA, João Pontes. *Ecuador vs. Peru*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2002.

HERZOG, Jesús. México hoy en el nuevo entorno internacional. *Revista Mexicana de Política Exterior*, Ciudad de México, n. 38, Primavera 1993.

HILLS, Carla. Por que precisamos de um acordo de livre comércio para as Américas. *Política Externa*, São Paulo: USP, v. 10, n. 2, set./nov. 2001.

HILTON, Stanley. The U.S., Brazil and the Cold War, 1945-1960: end of the special relationship. *Journal of American History*, Indiana: Indiana University Press, 68/3, Dic 1981.

HIRST, Monica. *A repercussão interna da política externa do 2º governo Vargas*. Rio de Janeiro: CPDOC/MRE, 1984.

\_\_\_\_\_. As relações Brasil-Estados Unidos e os novos desafios no Haiti. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 01 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. *Brasil-Estados Unidos na transição democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

HIRST, Monica. *Cotinuidad y cambio en las relaciones América Latina-Estados Unidos*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1987.

\_\_\_\_\_. *O pragmatismo impossível: a política externa do segundo governo Vargas (1951-54)*. Rio de Janeiro: CPDOC, 1990.

\_\_\_\_\_. *Democracia, seguridad e integración: América Latina en un mundo en transición*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 1996.

\_\_\_\_\_. Mercosur's complex political agenda. In: ROETT, Riordan (Ed.). *Mercosur regional integration: world market*. Londres: Lynne-Rienner Publisher, 1999.

\_\_\_\_\_. *Seguridad regional en las Américas*. In: GRABENDORFF, Wolf (Ed.). *La seguridad regional en las Américas: Enfoques críticos y conceptos alternativos*. Bogotá: Friederich-Erbert-Stiftung (FESCOL), 2003.

\_\_\_\_\_. *The United States and Brazil: a long road of unmet expectations*. Nova York: Routledge, 2005.

\_\_\_\_\_. Crise de Estado e segurança regional: novos desafios para a América do Sul. In: CARVALHO, Maria Izabel Valladão de; SANTOS, Maria Helena de Castro (Ed.). *O século 21 no Brasil e no mundo*. Bauru: Edusc, 2006.

\_\_\_\_\_. Os cinco "As" das relações Brasil-EUA: aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação. In: ALTMANI, H.; LESSA, A.C. (Ed.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. *Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

HIRST, Monica. *Impasses e descaminhos da política de não-proliferação*. Rio de Janeiro: IV Encontro Anual da ANPOCS, 1980.

\_\_\_\_\_. La intervención sudamericana en Haití. In HIRST, Monica (Ed.). *Crisis de estado e intervención internacional*. Buenos Aires: Edhasa, 2009.

HIRST, Monica; RICO, Carlos. Latin America's security agenda. In: DHANAPALA, Jayantha (Ed.). *Regional approaches to disarmament*. Dartmouth: UNDIR, 1993.

HIRST, Monica; SOARES DE LIMA, Maria Regina. *Between non-alignment and neo-autonomy: is there a third way in US-Brazilian relations?* Washington D.C.: Trabalho apresentado ao Inter-American Dialogue, 03 May 1994.

\_\_\_\_\_. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, New York: Columbia University Press, v. 82, n. 1, 2006.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. *Série de Documentos e Informes de Investigación*. Buenos Aires: FLACSO-Argentina, 1995.

HOBSBWAM, Eric. *Entrevista sobre el siglo XXI*. Barcelona: Crítica, 2000.

- HOCHSTETLER, Kathryn. The evolution of the Brazilian environmental movement and its political roles. In: CHALMERES, Douglas; et al (Ed.). *The new politics of inequality in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- HOCHSTETLER, Kathryn; KECK, Margaret E. *Greening Brazil: environmental activism in State and society*. Durham: Duke University Press, 2007.
- HOFFMAN, Stanley. The foreign policy the US needs. *The New York Review of Books*, v. 53, n. 13, 10 Aug. 2006.
- HOLBRAAD, C. *Middle powers in international politics*. Nova York: St. Martins Press, 1994.
- HOLM, Hans Henrik; SORENSEN, Georg (Ed.). *Whose world order*. Boulder: Westview Press, 1995.
- HOLOBOFF, Elaine. Russian views on military intervention: benevolent peace-keeping, Monroe Doctrine or neo-imperialism. In: FREEDMAN, Lawrence (Ed.). *Military intervention in European conflicts*. Oxford: Blackwell Publishers, 1994.
- HOLSTI, Kalevi. *The State, war and the state of war*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- HUFBAUER, Gary; SCHOTT, Jeffery; ELLIOT, Kimberly. *Economic sanctions reconsidered*. Washington D.C.: Institute for International Economics, 1990.
- HUNTINGTON, Samuel. *The third wave: democratization in the late twentieth century*. Oklahoma: University of Oklahoma, 1991.
- HUDSON, Rex. Terrorist and organized crime groups in the tri-border area of South America. Informe preparado pela Divisão Federal de Investigação. Washington D.C.: Library of Congress. July 2003. Disponível em: <<http://loc.gov/rr/frd/>>. Acesso em: 21 Apr. 2010.
- HURRELL, Andrew. Brazil as a regional great power: a study in ambivalence. In: NEUMAN, Iver B. (Ed.). *Regional great powers in international politics*. Londres: St. Martin's Press, 1992.
- \_\_\_\_\_. Regionalism in the America's. In: LOWENTHAL, Abraham; TREVERTON, Gregory (Ed.). *Latin America in a new world*. Boulder: Westview Press, 1994.
- \_\_\_\_\_. Security in Latin America. *International Affairs*, New York: Columbia University Press, v. 74, n. 3, 1998.
- \_\_\_\_\_. *The quest for autonomy: the evolution of Brazil's role in the international system, 1964-1985*. 1986. Tese (Doutorado). Oxford: University of Oxford, 1986.
- \_\_\_\_\_. Ensaio analítico. O Brasil e os Estados Unidos: reflexões comparativas. In HIRST, Monica. *Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.



HURRELL, Andrew; et al. *Os Brics e a ordem global*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ICG, International Crisis Group. Haiti: Stabilisation and reconstruction after the quake. *Latin America/Caribbean Report*, n. 32-31. Washington D.C.: International Crisis Group, Mar. 2010.

JAGUARIBE, Hélio. A história nos abre espaços de permissibilidade que não são permanentes. Entrevista realizada por Monica Hirst e Cesar Guimarães. *El Debate Político*, ano 1, n.1, p.95-109.

JERVIS, Robert; SNYDER, Jack. Civil war and the security dilemma. In: SNYDER, J.; WALTER, B. (Ed.). *Civil wars, insecurity, and intervention*. Nova York: Columbia University Press, 1999.

JONES, Charles. *International relations in the America's: microcosm or exception?* Mimeo. Cambridge: University of Cambridge, 2005.

KACOWICZ, Arie M. *Zones of peace in the Thirld World: South America and West Africa in comparative perspectives*. Nova York: University of New York Press, 1998.

KAPLOWITS, Donna. El comercio a través de las filiales entre los Estados Unidos y Cuba: antes y después de la Cuban Democracy Act. *Estudios Internacionales*, Caracas: Universidad de Santa Maria, n. 107/108, jul./dic. 1994.

KARL, Terry Lynn. El Salvador negotiated process. *Foreign Affairs*, Tampa: University of Florida, v. 71, n. 2, Primavera 1992.

KARMON, Ely. Fight on all fronts: Hezbollah, the war on terror and the war in Irak. *The Washington Institute Policy Focus*. n. 45, Dec. 2003.

KARNS, Margaret; MINGST, Karen. *The United States and multilateral institutions*, Londres: Mershon Center, 1992.

KAWAGUTI, Luis. *A república negra: histórias de um repórter sobre as tropas no Haiti*. Rio de Janeiro: *O Globo*, Rio de Janeiro, 2006.

KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. *Activists beyond borders*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

KENNEDY, Scott. China's porous protectionism: the changing political economy of trade policy. *Political Science Quarterly*, New York, 120:3, 2005.

KEOHANE, Robert. The diplomacy of structural change: multilateral institutions and state strategies. In: HAFTENDORN, Helga; TUSCHHOFF, Christian (Ed.). *America and Europe in an era of change*. Boulder: Westview Press, 1992.

KEOHANE, Robert. Hobbes' dilemma and institutional change in world politics: sovereignty in international society. In: HOLM, Hans Henrik; SORENSEN, Georg (Ed.). *Whose world order*. Boulder: Westview Press, 1995.

- KIRKPATRICK, Jeanne. Clinton's pact with Cuba smells bad. *Diario de las Américas*, Miami, 21 May 1995.
- KRAMER, Paulo. Diálogo de surdos: as relações Brasil-EUA. *Política e Estratégia*, n. 3, jan./mar. 1985.
- \_\_\_\_\_. As relações militares Brasil-Estados Unidos. Rio de Janeiro: *Textos IRI/PUC*, 1985.
- KUNDERA, Milan. *Un encuentro*. Buenos Aires: Tusquets Editores, 2009.
- LAFER, Celso. *Paradoxos e possibilidades: estudos sobre a ordem mundial e sobre a política exterior do Brasil num sistema internacional em transformação*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.
- LAFER, Celso. *A inserção internacional do Brasil*. Brasília: MRE, 1993.
- \_\_\_\_\_. Política exterior brasileira: balanços e perspectivas. *Dados*, Rio de Janeiro, n. 22, 1979.
- LAKE, Anthony et al. *After the wars*. Nova Jersey: Transaction Publishers, 1990.
- LANDRY, David M. Brazil's new regional and global roles. *World Affairs*, New Delhi, n. 137, 1974.
- LEAL, Maria Cristina. *Caminhos e descaminhos do Brasil nuclear: 1945-1958*. 1982. Tese (Mestrado em História). Rio de Janeiro: IUPERJ, 1982.
- LECHINI, Gladys. O Brasil na África ou a África no Brasil? A construção da política Africana pelo Itamaraty. *Revista Nueva Sociedad*, Buenos Aires: Friedrich Ebert, 2008.
- LESSA, Antônio Carlos Moraes; PENNA, Pio Filho. Pelos quatro cantos do mundo: um balanço histórico da estratégia de diversificação de parcerias sob o governo Geisel (1974-1979). *Cadernos do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília*, 1997.
- \_\_\_\_\_. O Itamaraty e a África: as origens da política africana do Brasil. *Estudos Históricos*, São Paulo, n. 39, CPDOC/FGV, 2007.
- LIGIERO, Luis F. *Políticas semelhantes em momentos diferentes: exame e comparação entre a política externa independente (1961-1964) e o pragmatismo responsável (1974-1979)*. 2000. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Brasília: UnB, 2000.
- LOWENTHAL, Abraham. Latin America: ready for partnership? *Foreign Affairs*, Tampa: University of Florida, v. 71, n. 1, 1992/1993.
- \_\_\_\_\_. *Partners in conflict*. Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1987.
- MAIRA, Luis. El Grupo Contadora y la Paz en Centroamerica. In: MUÑOZ, Heraldo (Ed.). *Las políticas exteriores Latinoamericanas frente a la crisis*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1985.

- MALAMUD, Carlos; GARCÍA ENCINA, Carlota. ¿Rearme o renovación del equipamiento militar en América Latina?. *Documento de Trabalho*, n. 31, 2006, Real Instituto Elcano, 2006.
- MALAN, Pedro Sampaio. *A economia política da Crise*. Rio de Janeiro: Vozes, 1982.
- MANDEL, Robert. The Privatization of Security. *Armed Forces & Society*, v. 28, n. 1, Fall 2001.
- MARES, David. *Violent peace: militarized interstate bargaining in Latin America*. Nova York: Columbia University Press, 2001.
- MARTIN, Lisa. *Coercive cooperation*. Princeton: Princeton University Press, 1992.
- MARTINS, Carlos E. Brasil-Estados Unidos: Dos 60 aos 70. *Cadernos CEBRAP*, n. 9, 1975.
- MARTINS, Luciano. *Puovoir et Development Economique*. París: Anthropos, 1976.
- MIDDLEBROOK, Kevin; RICO, Carlos. The United States and Latin America in the 1980's: change, complexity and contending perspectives. In: MIDDLEBROOK, K.; RICO, C. (Ed.). *The United States and Latin America in the 1980's*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1986.
- MASI, Fernando. Paraguai-Brasil e o projeto Mercosul. *Política Externa*, v. 14, n. 3 dez./fev. 2005/2006.
- MATTHEWS, Robert Guy. *Wall Street Journal*. New York, Sept. 2001.
- MC CLEARY, Rachel. The international community's claim to rights in Brazilian Amazonia. *Political Studies*, n. 39, 1991.
- MEARSHEIMER, John. The false promise of international institutions. *International Security*, Massachusetts: MIT Press, v. 19, n. 3, Winter 1994/1995.
- MITTELMAN, James H.; JOHNSTON, Robert. Globalization of organized crime, the courtesan state, and the corruption of civil society. *Global Governance*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, v. 5, n. 1, Jan./Mar. 1999.
- MISTRY, Percy. Open regionalism: stepping stone or millstone toward an improved multilateral system? In: TEUNISSEN, Jan Joost (Ed.). *Regionalism and the global economy: the case of Latin America and the Caribbean*. Haia: FONDAD, 1995.
- MIYAMOTO, S. Diplomacia e militarismo: o projeto Calha Norte e a ocupação do espaço amazônico. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília: UnB, v. 1, n. 1, mar. 1989.
- MORAN, Emilio. The law, politics, and conomics of Amazonian deflorestation. *Global Legal Studies Journal*, Indiana, v. 11, 1988.

NARLIKAR, Amrita; TUSSIE, Diana. The G-20 at the Cancun Ministerial: Developing countries and their evolving coalitions in the WTO. *The World Economy*, Michigan, v. 27, n. 7, 2004.

NYE, Joseph. Patterns and catalysts in regional integration. In: NYE, J. (Ed.). *International Regionalism*, Boston: Little, Brown and Company, 1968.

\_\_\_\_\_. *Bound To Lead: the changing nature of american political power*. Nova York: Basic Books, 1991.

\_\_\_\_\_. *Soft power: the means to success in world politics*. Nova York: Public Affairs, 2004.

\_\_\_\_\_. The decline of America's soft power. *Foreign Affairs*, Tampa: University of Florida, May/June 2004.

\_\_\_\_\_. U.S. power and strategy after Irak. *Foreign Affairs*, Tampa: University of Florida, July/Aug. 2003.

O'BRIEN, David. The search for subsidiarity: The UN, African regional organizations and humanitarian action. *International Peacekeeping*, United Kingdon, v. 7, n. 3, Fall 2000.

ODELL, John. Politics of access to US industrial markets: fragmenting liberalism in the 80's. *Ensaio 2*, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1990.

ODELL, John; WILLET, Thomas (Ed.). *International trade policies: gains from exchange between economics and political science*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1990.

OEA. *Aportes a un nuevo concepto de seguridad cooperativa*. Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos, Comissão Especial Sobre Segurança Hemisférica. Washington: OEA, 1993.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. As relações comerciais Brasil-África nos governos Médici e Geisel. *Política e Estratégia*, Porto Alegre, v. 8, n. 2, 1989.

OSACAR, Ignacio. Chile renueva su flota y navega su mar presencial. *Nueva Mayoria*. 5 abr. 2007. Disponível em:  
<<http://www.nuevamayoria.com/ES/INVESTIGACIONES/defensa/070404.html>>. Acesso em: 23 oct. 2009.

PASTOR, Robert. The Latin American option. *Foreign Affairs*, Tampa: University of Florida, n. 88, 1992.

\_\_\_\_\_. *Whirlpool-US foreign policy toward Latin America and the Caribbean*. Princeton: Princeton University Press, 1992.

PATRIOTA, Antonio de. O Brasil e a política externa dos EUA. *Política Externa*, v. 17, n. 1, jun./ago. 2008.

PAZ, José Gabriel. La coordinación entre las ONG/OI y las Fuerzas Armadas en las operaciones de paz: salvando diferencias culturales. *Military Review*, Fort Leavenworth, Kansas, nov./dic. 2002.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. As relações bilaterais Brasil-Estados Unidos (1989-2008). *Nueva Sociedad*, Buenos Aires: Friedrich Ebert, n. 217, 2008.

PEREIRA VALLS, Lia. Relações Comerciais Brasil-China: um parceiro especial? *Cadernos Adenauer*, Germany, ano 7, n. 1, 2006.

VALLS, Lia Pereira; FERRAZ, Galeno Tinoco Filho. O aceso da China à OMC: implicações para os interesses brasileiros. Rio de Janeiro: Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX). Relatório final, 2005.

PINHEIRO, Letícia de Abreu. *Foreign Policy decision-making under the Geisel government: the president, the military and the foreign ministry*. 1995. Tese (Doutorado) Londres: London School of Economics, 1995.

\_\_\_\_\_. Unidades de decisão e processo de formulação da política externa durante o regime militar. In: ALBUQUERQUE, J.A.G. (Ed.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): prioridades, atores e políticas*. São Paulo: Annablume/ NUPRI/USP, v. 4, 2000.

\_\_\_\_\_. *Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

PINHEIRO, Letícia de Abreu. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, jul./dez. 2000.

PINHEIRO, Paulo Sergio. *Prefácio: o passado não está morto: nem é passado ainda*. In: DIMENSTEIN, Gilberto. *Democracia em pedaços*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

PORCEL, Karine. Cónsules debatem imigração brasileira. *Agência BR NEWS*. 11 ago. 2007.

PREBISCH, Raúl. *The economic development of Latin America and its principal problems*. Nova York: UN-ECLA, 1950.

\_\_\_\_\_. *Towards a dynamic development policy for Latin America*. Nova York: University of New York, 1964.

PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the market*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

QUADROS, Jânio. Brazil's new foreign policy. *Foreign Affairs*, Tampa: University of Florida, v. 40/I, 1961.

RANGEL, Carlos. *The Latin Americans: their love/hate relationship with the United States*. Nova York: Robert Laffont Editions, 1976.

REISS, Stefanie. La década del dragón: La diplomacia de China Popular con respecto a América Latina desde 1989. *Desarrollo y Cooperación*, Madrid, n. 1, 2001.

REYNOLD, Michael; et al. *A public opinion poll on Brazil's image in the United States of America: final report*. Chicago: National Opinion Research Center at the University of Chicago, 14 Apr. 2000.

RICO, Carlos. The Contadora experience and the future of collective security. In: BLOOMFIELD, Richard J.; TREVERTON, Gregory (Ed.). *Alternative to intervention: a new US-Latin American security relationship*. Boulder: Lynne Rienner, 1990.

RICUPERO, Rubens. *Visões do Brasil: ensaios sobre a história e a inserção internacional do Brasil*. São Paulo: Editora Record, 1995.

ROBERT, Stephen; MAXWELL, Robert. *A letter to the president and a memorandum on U.S. policy toward Brazil*. Nova York: Council on Foreign Relations, 2001. Disponível em: <[www.cfr.org/p/pubs/Brazil](http://www.cfr.org/p/pubs/Brazil)> Acesso em: 18 Sept. 2008.

ROBINSON, Eugene. *Coal to cream*. Nova York: The Free Press, 1999.

RODRIGUES, Octavio. *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*. México-DF: Siglo XXI, 1980.

ROETT, Riordan. *Brazil in the seventies*. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1976.

ROETT, Riordan (Ed.). *Regional integration, world markets*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

RODRIGUES, José Honório. *Brasil e África: outro horizonte*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964.

ROSA, Luiz Pinguelli. *A política nuclear e o caminho das armas atômicas*. Rio de Janeiro: Zahar Editor, 1985.

RUBINSTEIN, Alvin. The geopolitical pull on Russia. *Orbis*, Campina Grande, v. 38, n. 4, 1994.

RUGGIE, John Gerard (Ed.). *Multilateralism matters*. Nova York: Columbia University Press, 1993.

RUSSELL, Roberto. Los ejes estructurantes de la política exterior argentina. *América Latina/Internacional*, Cidade de México, v. 1, n. 2, 1994.

RUSSELL, Roberto; CALLE, Fabián. La “periferia turbulenta” como factor de la expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina. In: HIRST, Monica (Ed.). *Crisis de estado e intervención internacional*. Buenos Aires: Edhasa, 2009.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. Resistencia y cooperación: opciones estratégicas de América Latina frente a Estados Unidos. In: LAGOS, Ricardo (Ed.). *América Latina: ¿integración o fragmentación?*. Buenos Aires: Edhasa, 2008.

SABORIO, Silvia. A long and winding road from Anchorage to Patagonia. In: SABORIO, Silvia (ed.) *The premise and the promise: free trade in the Americas*. Washington-D.C.: Transaction Publishers, 1992.

SAIN, Marcelo. Democracia, seguridad pública y policía: la reforma del sistema de seguridad y policial en la provincia de Buenos Aires. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales. Memorias do Seminario LAS REFORMAS POLICIALES EN ARGENTINA, 1998.

SANJUÁN, Ana Maria. América Latina y el bolivarianismo del siglo XXI: Alcances y desafíos de la política venezolana hacia la región. In: LAGOS, Ricardo (ed.). *América Latina: ¿integración o fragmentación?* Buenos Aires: Edhasa, 2008.

SANTANA, Carlos R. O aprofundamento das relações do Brasil com os países do Oriente Médio durante os dois choques do petróleo da década de 1970: um exemplo de ação pragmática. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 49, n. 2, 2006.

SANTANA, Ivo. O despertar empresarial brasileiro para o mercado africano nas décadas de 1970 a 1990. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, 2003.

SARDENBERG, Ronaldo. *A política externa brasileira nas últimas duas décadas*. Mimeo. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1980.

SAULL, Richard. El lugar del sur global en la conceptualización de la guerra fría: desarrollo capitalista, revolución social y conflicto geopolítico. In: SPENSER, Daniela (Ed.). *Espejos de la guerra fría: México, América Central y el Caribe*. México-DF: CIESAS, 2004.

SCHNEIDER, Ronald. *Brazil: foreign policy of a future world power*. Boulder: Westview, 1977.

SCHOULTZ, Lars. *National security and United States policy towards Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 1989.

SEINTENFUS, Ricardo. *Haiti*. Porto Alegre: Solivros, 1994.

SELCHER, Wayne (Ed.). *Brazil in the international system: the rise of a middle power*. Boulder: Westview, 1981.

SERBIN, Andrés. La política exterior de Venezuela y sus opciones en el marco de los cambios globales y regionales. *Estudios Internacionales*, Caracas: Universidad de Santa María, n. 104, oct./dic. 1993.

SILVEIRA, Antonio Francisco Azeredo da. O Brasil e a nova ordem internacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 18, n. 69/72, 1975.

SIMMONS, Alan B. Latin american migration to Canada: new linkages in the hemispheric migration and refugee flow system. *International Journal*, v. 48, n. 2, 1993.

SKIDELSKY, Robert. *The world after communism*. Londres: Papermac, 1995.

SMITH, Wayne. Cuba después de la Guerra Fría: ¿Cuál debería ser la política de los Estados Unidos. *Estudios Internacionales*, Caracas: Universidad de Santa María, n. 107/108, 1994.

SNYDER, Jack. *Myths of empire: domestic politics and international ambition*. Ithaca: Cornell University Press, 1991.

\_\_\_\_\_. *Brazil as an intermediate state and regional power: challenges and opportunities*. Mimeo. Rio de Janeiro: IUPERJ, Buenos Aires: UTDT, 2005.

LIMA, Maria Regina Soares de. A trajetória do pragmatismo: uma análise da política externa brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, 1982.

\_\_\_\_\_. As relações do Brasil com os Estados Unidos: 1964-1990. In: ALBUQUERQUE, J.A.G. (Ed.). *Sessenta anos de política externa brasileira 1930-1990: o desafio geoestratégico*. São Paulo: Annablume/ NUPRI/USP, 2000.

\_\_\_\_\_. Brazil's response to the new regionalism. In: MACE, G.; THÉRIEN, J.P. (Ed.). *Foreign policy and regionalism in the Americas*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1996.

\_\_\_\_\_. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. *América Latina Internacional*, FLACSO-Argentina, v. 1, n. 2, 1994.

\_\_\_\_\_. Guerra Fria, de volta à América do Sul? *Jornal do Brasil*, 29 ago. 2005.

\_\_\_\_\_. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 22, 2000.

\_\_\_\_\_. *Liderazgo regional en América del Sur: tiene Brasil un rol a jugar?* Mimeo. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.

\_\_\_\_\_. *The political economy of Brazilian foreign policy: nuclear energy, trade and Itaipu*. 1986. Tese (Doutorado). Nashville: Vanderbilt University, 1986.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Monica. Estados Unidos y América Latina: cerrando en época de decomposición. *Estudios Internacionales*, Caracas: Universidad de Santa María, n. 56, oct./dic. 1981.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Monica. *Realinhamento, autonomia, e cooperação equilibrada: alternativas do relacionamento com os EUA*. Brasília: FUNAG, 1994.

LIMA, Maria Regina Soares de; MOURA, Gelson. A trajetória do pragmatismo: uma análise da política externa brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, n. 25, v. 3, 1982.

SOLÍS, Luis. Collective mediations in the Caribbean Basin. In: KAYSEN, Carl; PASTOR, Robert; REED, Laura (Ed.). *Collective responses to regional problems: the case of Latin American and the Caribbean*. Cambridge: American Academy of Arts and Sciences, 1994.

MAIOR, Luiz Augusto P. Souto O 'pragmatismo responsável'. In: ALBUQUERQUE, J.A. Guilhon (Ed.). *Sessenta anos de política externa brasileira 1930-1990: Crescimento, Modernização e Política Externa*. São Paulo, Cultura Editores Associados, 1996.



SOUZA, Amaury de. *A agenda internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier/CEBRI, 2009.

SPEKTOR, Matias. *Azaredo da Silveira um depoimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

\_\_\_\_\_. *Kissinger e o Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2009.

\_\_\_\_\_. Origens e direção do pragmatismo ecumênico e responsável. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 47, n. 2, 2004.

STIGLITZ, Joseph. Si quieren crecer giren a la izquierda. *El Pais*, Madrid, 7 sept. 2008.

SUÁREZ SALAZAR, Luis. Cuba: la política exterior de el período especial. *Estudios Internacionales*, Montevideo, n. 107/108, jul./dic. 1994.

SUHLICKI, Jaime. *Cuba: from Columbus to Castro*. Pergamon-Brassey's International Defense Publishers, 1993.

STEINITZ, Mark S. Middle East terrorist activity in Latin America. *Policy Papers on the Americas* (CSIS), v. 14, Estudio 7, jul. 2003.

SUNKEL, Osvaldo. Uneven globalization, economic reform and democracy: a view from Latin America. In: HENDRIK Holm; SORENSEN, Georg. *Whose World Order*. Boulder: Westview Press, 1995.

TACHINARDI, Maria Helena. *A guerra das patentes*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1993.

TAYLOR, Paul. Politics of the european communities: the confederal phase. *World Politics*, Princeton: Princeton University Press, v. 27, 1975.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *La democracia en América*. Madrid: Ed. Alianza, 1961.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. Kirchner, Irán y la AMIA. *Diario La Nación*, 03 dic. 2006.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. AMIA: declararon el delito de lesa humanidad. *Diario La Nación*, 09 nov. 2006.

\_\_\_\_\_. *Cuba – Estados Unidos: dos enfoques*. Bogotá: CERC y Grupo Editor Latinoamericano, 1984.

\_\_\_\_\_. *Globalización, narcotráfico y violencia: siete ensayos sobre Colombia*. Buenos Aires: Editorial Norma, 2000.

\_\_\_\_\_. Haití: una intervención equivocada. *Análise de Conjuntura/Observatório Político Sul-Americano*, n. 8, jul. 2005.

TONNIES, Ferdinand. *Comunidad y sociedad*. Buenos Aires: Losada, 1947.

TRIPODI, Paolo. *Relaciones civiles-militares en operaciones de paz*. Serie Documentos de Trabajo n. 5. Pontificia Universidad Católica de Chile, Cátedra Estudios de Defensa, ago. 2003.

TWINE, France Winddance. *Racism in a racial democracy*. New Brunswick: Rutgers University Press, 1997.

UNITED NATIONS. *United Nations 2006 World Drug Report*. Viena: Office of Drugs and Crime, 2006.

\_\_\_\_\_. Trends in South-South and triangular development cooperation, background study for the Development Cooperation Forum, Nova York: UN Economic and Social Council, Apr. 2008. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ecosoc/docs/pdfs/south-south\\_cooperation.pdf](http://www.un.org/en/ecosoc/docs/pdfs/south-south_cooperation.pdf)>. Acesso em: 12 Sept. 2009.

UNITED STATES OF AMERICA. *United States National Security Strategy 2006*. Washington: Casa Branca. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>>. Acesso em: 22 Sept. 2008.

\_\_\_\_\_. *Voting practices in the United Nations, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007*. (Country Voting Practices). Washington: Bureau of International Organization Affairs, 2008.

\_\_\_\_\_. *International narcotics control strategy report 2007*. Washington D.C.: Department of State. v. 1: Drug and Chemical Control. (South America), Mar. 2007.

\_\_\_\_\_. *Country reports on human rights practices*. "Brazil". Washington D.C.: Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2000-2006.

\_\_\_\_\_. *International narcotics control strategy report 2000*. Washington, D.C.: Department of State. v. 1: Drug and Chemical Control. (South America), 2000.

VAKY, Viron. The organization of the American States and multilateralism in the Americas. In: VAKY, Viron; MUÑOS, Herardo (Ed.). *Latin American views of US policy*. Nova York: Praeger, 1993.

VALENZUELA, Arturo. *Democracy and trade: US foreign policy towards Latin America*. Madrid: Real Instituto Elcano, 2004.

VAN KLAVEREN, Alberto. The analysis of Latin American foreign policy: theoretical perspectives. In: MUÑOZ, Herardo; TULCHIN, Joseph (Ed.). *Latin American nations in world politics*. Boulder: Westview, 1983.

\_\_\_\_\_. The United States and the inter-american political system. In: VAZ, Alcides Costa. *A construção do Mercosul*. 2002. Tese (Doutorado). São Paulo: USP, 2002.

VEIGA, Pedro da Motta. El Mercosur y el proceso de construcción del ALCA. *Integración & Comercio*, Buenos Aires, ano 1, n. 3, 1997.

- VENTURA, Adrián. No cierra la causa de la Embajada de Israel. *La Nación*, Costa Rica, 29 nov. 2006
- VICUNA, Francisco (Ed.). *El estudio de las Relaciones Internacionales en América Latina: realizaciones y desafíos*. Santiago: Universidad de Santiago, 1980.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)*. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1998.
- WEINTRAUB, Sidney. *Development and democracy in the Southern Cone*. Washington, D.C.: CSIS Press, 2000.
- WEISS, Thomas. The illusion of UN security council reform. *The Washington Quarterly*, v. 26, 2003.
- WESTAD, Odd. *The global cold war*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- WESSON, Robert; MUÑOZ, Heraldo (Ed.). *Latin American views of US policy*. Nova York: Praeger, 1986.
- WILSON, Dominique. Dreaming with BRICs: the path to 2050. *Global Economics Papers*. nº 99, 2003.
- WINANT, Howard. *Racial conditions*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1992.
- WIONCZEK, Miguel. *Integración de América Latina, experiencias y perspectivas*. México-DF: Fondo de Cultura Económica, 1964.
- \_\_\_\_\_. *Surgimiento y decadencia de la integración económica latinoamericana*. México: El Colegio de México, 1970
- WIONCZEK, Miguel. *Intentos de integración en el marco de la crisis latinoamericana*. México: El Colegio de México, 1981.
- WIRTH, John. *The politics of Brazilian development 1930-1954*. Stanford: Stanford University Press, 1970.
- WOLOSZYN, André Luis. Bush, o Brasil e o terrorismo. *Defensa Net*, 13 mar. 2007, Disponível em: <[http://www.defesanet.com.br/zz/terror\\_lei.htm](http://www.defesanet.com.br/zz/terror_lei.htm)>. Acesso em: 14 maio 2008.
- WOOD, B. *The Middle Powers and the general interest*. Ottawa: North-South Institute, 1988.
- WROBEL, Paulo S. *A questão nuclear nas relações Brasil-Estados Unidos*. 1986 Dissertação. (Mestrado). Rio de Janeiro: IUPERJ, 1986.
- YOPO, Boris. The Rio Group: decline or consolidation of the Latin American concertation policy. *Journal of Inter-American Affairs and World Affairs*, v. 33, n. 4, 1991.