MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

OS PERCALÇOS AO DIÁLOGO ESTRATÉGICO: AS RELAÇÕES ENTRE O BRASIL E OS ESTADOS UNIDOS DESDE 2003

André Luiz Reis da Silva
Doutor em Ciência Política. Professor do PPG em Ciência Política
Pós-doutorado na School of Oriental and African Studies/University of London.
Coordenador do PPG em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS/Brasi

Alexandre Piffero Spohr
Bacharel em Relações Internacionais e mestrando
em Ciência Política da UFRGS/Brasil

Resumo:

Esta pesquisa tem como objetivo analisar as relações do Brasil com os Estados Unidos durante os governos de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2015), em especial as possibilidades de cooperação e conflito no contexto regional e global. Discute a ideia de parceria estratégica e sua variação para as relações entre os dois países – "diálogo estratégico". O governo Lula realizou uma inflexão, amparada nas mudanças paradigmáticas ocorridas na política externa brasileira na ultima década. Os Estados Unidos passaram, diante da ascensão do Brasil, a considerar o País como um importante interlocutor na política externa para a América do Sul, realizando uma "acomodação estratégica", embora matizada. Já no âmbito global, fortificou-se o "diálogo estratégico" entre as duas nações. No entanto, essas relações não afastam a perspectiva de dificuldades nas relações entre os dois países, mesmo após as mudanças de governo de ambos em 2009 (Obama) e 2011 (Dilma) em amplas agendas que passam por temas variados, como os conflitos no Oriente Médio, a integração regional, os contenciosos na OMC, temas de segurança e o recente escândalo de espionagem.

PALAVRAS-CHAVE: Brasil; Estados Unidos; política externa; parceria estratégica

Abstract:

This research aims to analyse Brazilian relations with the United States during the Lula (2003-2010) and Dilma (2011-2015) Administrations, especially the cooperation and conflict possibilities in the regional and global contexts. It discusses the strategic partnership concept and its variation to the relations between the two countries – "strategic dialogue". The Lula Administration represented an inflection, based on the paradigmatic changes brought by in the Brazilian foreign policy during the last decade. The United States has started to consider Brazil an important speaker in its South American foreign policy, carrying out a "strategic accommodation". In the global scope, the "strategic dialogue" between the two nations. However, these relations do not avert the perspective of difficulties in the two countries' relations, even after both countries' government changes in 2009 (Obama) and 2011 (Dilma), regarding broad agendas, that range through different subjects., such as Middle East conflicts, regional integration, WTO disputes, security matters and the recent espionage scandal.

KEYWORDS: Brazil; United States; foreign policy; strategic partnership

INTRODUÇÃO

Os Estados Unidos, principal potência do século XX, segue tendo um papel preponderante no sistema internacional. Dessa forma, todos os países têm de possuir uma posição mais ou menos definida, ainda que oscilações sejam possíveis e recorrentes, para com Washington. As relações com os ianques, assim, moldam a interação de diversos países com o restante do mundo, especialmente na América Latina, região por muito tempo considerada "quintal" estadunidense. Tal necessidade de formulação de política para os EUA não significa sujeitar as vontades nacionais às de Washington, mas levar estas em conta na consecução daquelas.

O Brasil, assim, atribui especial importância aos Estados Unidos na formulação dos objetivos e das estratégias de política exterior a serem perseguidos e executadas, respectivamente. Tal relevância se reflete na história da diplomacia brasileira desde o final do século XIX e ganhou novo status no início do século XXI. Com a difusão de parcerias estratégicas entre diversos países, tendo o Brasil aderido a essa nomenclatura na década de 1970, as relações entre Brasília e Washington assumiram caráter de "diálogo estratégico" em 2005. É nesse período que a interação entre os dois países assume um novo status, não apenas pelo reconhecimento formal, mas principalmente pela nova postura que gradualmente vem sendo adotada pelos Estados Unidos.

Parte-se, assim, da hipótese de que o novo patamar das relações bilaterais permite uma maior atuação brasileira em diferentes âmbitos internacionais, inclusive assumindo posições divergentes às estadunidenses, sendo tais ações respeitadas por Washington. Insere-se nesse novo esquema posições de desconfiança e tensões recíprocas, que, embora gerem desconforto e requeiram habilidade diplomática, não comprometem a posição autônoma e a projeção crescente brasileira. Para comprovar essas afirmações, o presente artigo buscará apresentar a trajetória e os eventos dessa interação durante os últimos 13 anos, atentando para casos que demonstrem o novo status atingido.

Nesse sentido, será trabalhado inicialmente o conceito de parceria estratégica, tanto em sua aplicação abstrata, quanto no caso brasileiro. A seguir serão estudados os eventos relacionados a estratégia de cada um dos quatro presidentes envolvidos na interação bilateral: Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2010- atual) do lado brasileiro e George Walker Bush (2001-2008) e Barack Hussein Obama II (2009-2015) do lado estadunidense. Ainda, alguns dos principais temas que permearam esses anos de relações bilaterais serão tratados, antes das considerações finais.

O CONCEITO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS

O conceito de parceria estratégica ainda é objeto de indefinição teórica, havendo já importantes reflexões voltadas a contribuir para sua precisão terminológica (Farias 2013, Becard 2013, Shambaugh 2001, Cameron & Yongnian 2010, Sirutavicius 2006, Renard 2010). Rogério Farias (2013), partindo da utilização do termo em disciplinas como administração e economia, apresenta a incorporação de elementos não securitários como principal vantagem da utilização de parceria estratégica, superando aliança, cuja definição já é mais consolidada na literatura da área de relações internacionais. Assim, seu foco se voltaria para assuntos econômicos e políticos de forma a abranger situações além da original exclusividade de contextos bélicos.

Baseada na obra de Shambaugh (2001), entre outras, Danielly Becard (2013) apresenta o conceito de parceria estratégica como parte do campo de relações harmoniosas entre Estados em posição inferior ao de aliança. Incorporando elementos como longo prazo e interação entre autoridades máximas, ela aponta para a proliferação de casos desse tipo de interação, o que contribui para realinhamentos e rebalanceamentos no sistema internacional.

Farias (2013) aponta para alguns elementos das parcerias estratégicas que merecem especial atenção. Seu estabelecimento é motivado pelas vantagens e oportunidades percebidas na interação, sem, contudo, mecanismo formal para ser dissolvida. As partes envolvidas costumam ser vizinhos ou Estados com grande fluxo comercial, mas esses não são pré-requisitos, assim como a compatibilidade de culturas; apenas a convergência de interesses é fundamental. É importante que a parceria seja objeto de expressão formal entre as partes, inclusive para a interação não só entre autoridades, mas entre outros escalões mais baixos da burocracia e até elementos da sociedade civil. As parcerias estratégicas podem se restringir a determinados temas ou englobar o universo da interação, servindo para resolver problemas comuns, emitir sinais para terceiros, promover interação de áreas estratégicas e/ou dar suporte a fluxos pré-existentes. O empreendimento dos recursos de ambas as partes é vital para o sucesso da parceria.

Becard (2013), partindo da classificação de parcerias de Renard (2010) entre essenciais, pivôs e naturais, inclui considerações sobre as finalidades da parceria e principalmente sobre os aportes materiais de cada parte para a parceria. Reconhecendo a incipiência do conceito, ela considera parceria estratégica operacional para a análise de relações internacionais contemporâneas. A utilização dessa ferramenta serve para auxiliar na adaptação às transformações sistêmicas do sistema internacional. Segundo Lessa

(1998), “parcerias estratégicas são relações políticas e econômicas prioritárias, reciprocamente compensatórias, estabelecidas sobre a base de acumulação de relações bilaterais de uma natureza universal”. Lessa (2010) afirma que a origem desse conceito na política externa brasileira remete ao regime militar, quando a interação com o Japão e a Europa Ocidental se tornou estratégica para contrabalançar a dependência com relação aos Estados Unidos. Contudo, ele aponta para uma “vulgarização” do conceito durante o governo Lula, pelo excessivo número de países que receberam essa denominação.

Analisando as relações do Brasil com seus parceiros estratégicos especificamente, Silva (2015) aponta para uma grande correlação entre o rótulo e a interação comercial do Brasil com o parceiro. Contudo, ele apresenta algumas sugestões para o robustecimento desse instrumento na política externa brasileira, como o aumento da interação comercial com os membros do IBAS, o estabelecimento de parceria estratégica com a Nigéria e a inclusão de seus vizinhos nas coalizões multilaterais criadas.

A vitalidade das relações brasileiras com os Estados Unidos remonta à proclamação da República, quando uma “americanização” da política externa brasileira foi defendida (CERVO & BUENO; 2008). Assim, o estabelecimento de um “diálogo estratégico” em 2005 foi a positivação desse status do relacionamento bilateral. Além disso, parcerias estratégicas temáticas entre os dois países já foram estabelecidas, como a energética em 2011 (FARIAS; 2013). Lessa (2010) coloca o relacionamento bilateral como “parceria fundamental”, ou “estruturante”, por seu papel na determinação da inserção internacional brasileira. Essas considerações, contudo, não significam que as relações entre os dois países não enfrentam tensões e competição. É a partir dessas considerações que a análise da interação bilateral desde 2003 será desenvolvida.

BREVE HISTÓRICO DAS RELAÇÕES BILATERAIS

Durante o século XX, o Brasil transferiu sua relação de dependência do Reino Unido para os Estados Unidos. Tal processo não significou a adoção de um alinhamento automático para com o vizinho do Norte, mas a consideração do relacionamento bilateral como central para a promoção de sua inserção mundial. Assim, as oscilações na política externa brasileira foram sempre acompanhadas de implicações para as relações com Washington, havendo inclusive classificações dos períodos baseadas na dicotomia “americanista”-“globalista” (LIMA; 1994). Já o paradigma desenvolvimentista da política externa brasileira (CERVO; 2008) buscou, às vezes a partir e às vezes à revelia das relações com os Estados Unidos, instrumentalizar o crescimento econômico nacional. Assim, a partir do governo Médici, a política externa brasileira, especialmente durante

o “pragmatismo responsável” de Geisel, adotou posições conflitantes com Washington em busca de desenvolver capacidades nacionais, seja no campo da energia nuclear, seja na área da tecnologia da informação (CERVO & BUENO, 2008).

Na década de 1990, o Brasil sofreu uma mudança na matriz de sua política externa, alterando um padrão de continuidade que remontava à década de 1970 (SENNES, 2003; CERVO, 2008). A matriz emergente de inserção internacional do Brasil nos anos 1990 assumiu o processo de globalização e a adoção de políticas neoliberais como um paradigma de desenvolvimento que seria capaz de permitir a superação da crise econômica e da estagnação dos anos 1980. Esse movimento paradigmático, que atingiu diversos países da América Latina, foi acompanhado em parte pelo Brasil, reorientando sua inserção internacional, que desde o final da década de 1980 substituiu sua matriz de política externa desenvolvimentista pela matriz neoliberal. Os governos posteriores a Fernando Collor, embora mantendo em grande parte as reformas preconizadas pelo Consenso de Washington no plano interno, na política externa priorizaram a integração regional e revalorizaram o Mercosul como opção de inserção internacional.

Nesse contexto, sem discutir a hegemonia estadunidense no sistema mundial, o governo Cardoso (1995-2002) procurou aumentar sua liberdade de atuação, ampliando sua inserção em outros espaços. Assim, não buscou uma integração com os EUA que pudesse lhe colocar em uma situação subalterna. O governo brasileiro também entendia que a integração – através da ALCA – não poderia diluir acordos anteriores, como o Mercosul, o que conferia a esse uma posição privilegiada nesse processo. Por outro lado, a resposta à crise do Mercosul (1999) e à nova ofensiva diplomática estadunidense veio com a proposta brasileira de integração da América do Sul, região definida pela diplomacia brasileira como seu espaço de interação primordial (SILVA, 2009)

Na ultima década, a política externa brasileira foi se estruturando sobre uma nova matriz de inserção internacional, que constitui a superação do modelo de inserção internacional do país dos anos 1990. A nova matriz de política externa tem como principais características o aprofundamento da integração regional (seguido de uma mudança de enfoque), a retomada da tradição multilateral do Brasil, um novo perfil crítico das relações assimétricas entre os Estados, a busca de parcerias estratégicas com países similares em todos os continentes e uma reaproximação aos países subdesenvolvidos, bem como a manutenção de relações com os países desenvolvidos.

Nesse contexto de acirramento da política externa americana do governo Bush (unilateralismo e securitização) e com a ascensão do governo Lula, imaginou-se que o conflito com os Estados Unidos seria acirrado, dado que a política externa brasileira estava

a sofrer uma nova reorientação. Entretanto, verificou-se que, embora tenham ocorrido diferenças de posição em diversas áreas, essas ficaram limitadas e não comprometeram as relações bilaterais.

ESTRATÉGIA BRASILEIRA NA RELAÇÃO COM OS ESTADOS UNIDOS SOB LULA

Paulo Batista Jr. (2008) considera que houve uma notória perda da influência e de prestígio estadunidenses em relação ao Brasil e aos demais países da América do Sul. A situação atual é diferente daquela que prevaleceu na década de 1990, quando a maioria dos países latino-americanos era governada por políticos alinhados à doutrina estadunidense em maior ou menor intensidade. Na virada do milênio, esse quadro inverte-se, já que forças políticas de centro-esquerda obtêm vitórias eleitorais consistentes. O caso brasileiro, na transição para o governo Lula, não é diferente, e, nesse sentido, as estratégias de política econômica e política externa foram alteradas, influenciando a relação bilateral.

Nos últimos anos, tanto no campo comercial como no financeiro, o Brasil reduziu consideravelmente a sua vulnerabilidade internacional, bem como sua dependência econômica em relação aos Estados Unidos. Dessa forma, o Brasil pôde desempenhar um papel central na integração gradual dos países sul-americanos, além de alterar os rumos das negociações da ALCA e de painéis da OMC. A estratégia para a América Latina, mantida pelo governo Bush teve participação decisiva nesses acontecimentos:

> A inabilidade da administração Bush e a sua tendência a atitudes unilaterais e impositivas alimentaram o ressentimento contra o poder de Washington e facilitaram a implementação de estratégias de resistência na América do Sul, assim como em outras partes do mundo. O governo Bush deu, assim, importante contribuição involuntária ao renascimento das preocupações com a autonomia nacional e a integração sul-americana (BATISTA JR. 2008: 229).

Devido às suas dimensões, o Brasil não necessita, a rigor, do resto da América do Sul para construir seu projeto de crescimento socioeconômico. Mesmo que houvesse um hipotético alinhamento e subordinação total dos vizinhos em relação aos Estados Unidos, o Brasil não precisaria acompanhá-los. No entanto, não há dúvidas de que o processo de integração regional reforça o potencial desse desenvolvimento e fortalece cada vez mais a imagem brasileira no plano internacional. Assim, a transformação da América do Sul em um pólo coeso e dinâmico potencializa a posição internacional do Brasil (BATISTA JR., 2008).

Para Ricardo Sennes (2003), a expansão da presença internacional brasileira foi resultado da consolidação democrática, ocorrida na década de 1990, e da crescente partici-

pação das empresas – principalmente estatais, como a Petrobrás, – no mercado global. O perfil e a política externa do Brasil foram se alterando e "ese proceso no está relacionado con uno u otro gobierno o política, sino principalmente con los cambios estructurales en el sistema político, en la economía y en el perfil de la élite brasileños" (SENNES, 2008, p.91).

Nesse contexto, ocorreu uma redefinição do papel dos Estados Unidos na agenda exterior brasileira. No que concerne à América do Sul, a tendência é que ambos os países atuem, implicitamente, em parceria. Esse "acordo tácito", como define o autor, permitiu que os dois países ampliassem a sua presença naquela região sem que isso acarretasse tensões ou conflitos. Para explicitar a questão de que os interesses são sutilmente convergentes, Sennes (2008: 84) lança mão do exemplo colombiano:

> El aumento de la presencia de Estados Unidos en América del Sur, más allá del Plan Colombia, su base de inteligencia en Paraguay y las bases implantadas también en Ecuador y en otros países, no fue percibida por Brasil como contraria a su propia política para la región.

Segundo Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2007), as relações com os Estados Unidos, nos governos tanto de Fernando Henrique Cardoso quanto de Lula da Silva, remetem a diretrizes já expressas nesse campo ao longo da história brasileira. O primeiro, através de uma "amizade" com os Estados Unidos e uma estratégia de "autonomia pela participação" (a manutenção da "margem de manobra" com a ampliação da interdependência econômica) são referências às "escolas diplomáticas" de Rio Branco (1902-1912) e de Aranha (1938-1943).

Por outro lado, o governo Lula da Silva realiza uma política de defesa à soberania e aos "interesses nacionais", criando, eventualmente, conflitos potenciais com os estadunidenses. Essa chamada "política externa independente" foi desenvolvida por San Tiago Dantas (1961-1963) e ratificada por Azeredo da Silveira (1974-1978). Essa estratégia conduziu o Brasil à condição de líder regional da América do Sul (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007).

De acordo com Frank Braun (2009), a opção de dizer "não" aos Estados Unidos é um indicador significativo da nova posição ocupada pelo Brasil no sistema internacional: não só um líder regional, mas também uma potência global. Essa nova realidade é revelada através da atuação brasileira em fóruns internacionais, como o G-20, centradas na figura do presidente Lula. O líder brasileiro é visto como capaz de superar as barreiras ideológicas e unir os países emergentes, além de constituir-se como mediador nas questões da América do Sul (BRAUN, 2009).

Essa postura mais autônoma por parte do Brasil foi fortalecida pela crise econômica mundial, no momento em que os Estados Unidos encontravam-se em recessão. Enquan-

to o resto do mundo ainda lutava para suplantá-la, o Brasil apresentou baixa vulnerabilidade. Devido a esse resultado satisfatório, o presidente Lula passou a defender com mais ênfase que as nações emergentes devem ter uma maior influência nos rumos das instituições financeiras mundiais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. O embaixador brasileiro Antônio Patriota enfatizou essa opção de dizer "não", apontando que a crise resultara das ações capitalistas dos estadunidenses e que, portanto, não devem ser seguidas. O Brasil deve pensar por si próprio e não simplesmente acompanhar a potência do norte:

> Patriota disse, quando o mundo presumiu que 'os americanos entendiam o capitalismo, que eles sabiam o que estavam fazendo. Porém, [seguindo] a quebra [do] sistema financeiro... os americanos demonstraram que eles não sabiam o que eles estavam fazendo. Então, devemos seguir o conselho americano [em assuntos econômicos]? Não, nós faremos o que acharmos melhor[1] (BRAUN, 2009: 241, tradução nossa).

Apesar da sua maior participação na agenda mundial, o Brasil ainda não pode guiar-se exclusivamente pela sua própria orientação. Ao mesmo tempo em que busca ser reconhecido como imune às pressões estadunidenses na sua região, o país ainda tem interesse na manutenção do diálogo positivo com os Estados Unidos, visando a uma maior participação nos debates acerca das mudanças climáticas e das reformas nas instituições internacionais.

Assim, o Brasil procura traçar um delicado caminho estratégico que promova a integração sul-americana, sem deixar, simultaneamente, que os seus vizinhos que adotam políticas anti-Estados Unidos (como Bolívia, Venezuela e Equador) entrem em conflito direto com os estadunidenses. Dessa forma, o Brasil observa cuidadosamente a aliança desses países com forças extrarregionais, como a China e Rússia, porque se gerariam pressões ostensivas por parte dos estadunidenses, que poderiam sufocar a ascensão brasileira na região (BRAUN 2009).

José Luis Fiori (2009) considera que, a partir do século XXI, houve um amadurecimento político-econômico, através do processo de integração e das relações comerciais com a China, que colocou fim ao que chamou de "adolescência assistida" da América do Sul. Dessa forma, a região adquiriu uma gradual e relativa autonomia em relação aos Estados Unidos. A não ser que o Brasil opte por se manter na condição de "sócio menor" dos Estados Unidos, respeitando o espaço econômico "supranacional" dos estadunidenses, as prováveis conseqüências desse novo quadro são o aumento dos conflitos dentro da própria região e um agravamento da competição hegemônica entre os dois países.

[1] o original em inglês.

Segundo o autor, ao longo da história brasileira, nunca houve uma tentativa expansionista que se opusesse aos interesses, num primeiro momento, da Grã-Bretanha, e, posteriormente, dos Estados Unidos. Não obstante, Fiori (2009: 40) aponta para uma alteração significativa:

> Mais recentemente, entretanto, depois de 2002, a política externa brasileira mudou de rumo e assumiu uma posição mais agressiva de afirmação sul-americana e internacional dos interesses e da liderança brasileira – como na prioridade que vem sendo dada à integração sul-americana e às relações mais próximas com alguns países da África e da Ásia, em particular, China, Índia e África do Sul.

Mesmo assim, para o autor, devido à grande diferença de magnitude político-econômica entre Brasil e Estados Unidos, o primeiro não é reconhecido estrategicamente como um adversário. Em segundo lugar, o autor condena a desorganização dos investimentos brasileiros, em âmbito público e privado, que resultou num crescimento tímido da economia nas últimas décadas. Por fim, a força política brasileira, interessada na consolidação do papel de "sócio menor", surge como freio para um potencial desafio brasileiro em relação à potência do norte (FIORI, 2009).

Por outro lado, Brasil e Estados Unidos consideram-se mutuamente parceiros estratégicos importantes, sem, entretanto, renunciar aos seus interesses particulares. As relações, que envolvem várias áreas, como os acordos comerciais e até mesmo as pretensões brasileiras de reformas de organismos internacionais, evoluíram, passando da "autonomia" (entre 1999 e 2004) ao estágio atual, chamado por Cristina Pecequilo de "diálogo estratégico" (PECEQUILO 2008). Esse tipo de diálogo foi estabelecido pelos Estados Unidos apenas com nações de grande importância para sua política externa, tais como China, Índia e Grã-Bretanha (PECEQUILO, 2010).

Quanto ao primeiro período, Pecequilo (2008) argumenta que não houve avanços nem recuos significativos, caracterizando as relações bilaterais como em estado de espera. A autora argumenta que isso se deveu à agenda neoconservadora da Doutrina Bush, que delegava notória prioridade estratégica à Eurásia. Essa estagnação é exemplificada no caso das negociações acerca da ALCA, que não avançaram, passando por um momento de inflexão:

> Na ALCA, compartilhando a presidência do arranjo, o Brasil e os EUA enfrentaram os mesmos dilemas existentes desde 1994, sem disposição para mudar. Mais duas reuniões de cúpula foram realizadas em 2004 (Monterrey) e 2005 (Mar del Plata), adiando o projeto sem previsão de retomada (mesmo as alternativas da ALCA *light* que propunham a abertura gradual e diferenciada das economias não tiveram ressonância) (PECEQUILO, 2008: 98).

Em 2003, quando da eleição do presidente Lula, temia-se que as relações passassem do marasmo ao conflito, já que alguns analistas associavam a retórica de Lula à de Hugo Chávez, crítico da política estadunidense. Não obstante, essa expectativa não se concretizou, esclarecendo as diferenças entre os governos brasileiro e venezuelano. Nesse sentido, a autora aponta:

> Passou-se a ter uma percepção mais realista do que os EUA poderiam oferecer ao Brasil, encarando-se pragmaticamente o papel da nação hegemônica no mundo como o de líder, mas pressionado por outros pólos e na economia (PECEQUILO, 2008: 98).

Em junho de 2003, o presidente Lula fez sua primeira viagem oficial aos Estados Unidos, reafirmando as boas relações entre os dois países, em especial entre os dois chefes de Estado, tendo Bush elogiado Lula diretamente (DIAS 2003). A visita de Lula foi retribuída por Bush em novembro de 2005 e março de 2007. Ambas as visitas foram realizadas em período de tensões internas para a administração Bush, que enfrentava críticas da oposição e tinha de lidar com problemas sociais e econômicos. Durante a visita de 2005, as relações entre os dois países atingiram o status de "diálogo estratégico". As negociações e conversas entre os chefes de Estado foram positivas, embora os pontos de discordância, como a taxação do etanol brasileiro, tenham se mantido (PECEQUILO 2007, PECEQUILO 2008). Lula retribuiu a segunda visita de Bush também em março de 2007, mantendo o tom dos encontros anteriores, mas incluindo à pauta projetos de cooperação para ajuda a países em desenvolvimento, como Haiti, Guiné-Bissau e outros países africanos (BACOCCINA, 2007). A Secretária de Estado do segundo mandato de Bush, Condoleezza Rice, fez duas visitas ao Brasil, reforçando o reconhecimento estadunidense do importante papel desempenhado pelo país na região e no sistema internacional. Embora ela tenha afirmado a necessidade de uma reforma nas Nações Unidas, não apoiou a pretensão brasileira a um assento permanente.

Ao aproximar-se dos vizinhos do Mercosul e dos demais países emergentes (como Índia, Rússia e China), o Brasil desvencilhou-se gradualmente da influência estadunidense, adquirindo indiretamente mais autonomia em relação aos Estados Unidos. Mais respeitado e tido definitivamente como uma potência de alcance regional, as possibilidades de intercâmbio bilateral com aquele país ampliaram-se.

A conjuntura alterou-se com o segundo mandato de Bush. Se, no primeiro, as opções unilaterais conduziram os Estados Unidos ao isolacionismo e encolheram os contatos com o Brasil, no segundo, estabeleceu-se o "diálogo estratégico". Isso permitiu uma aproximação política entre as partes, embora as tradicionais diferenças tenham permanecido. A autora sintetiza essa nova fase de relacionamento:

> Comprovou-se que o diálogo é mais forte quando ambos buscam suas prioridades e tradições, respeitando interesses. Para o Brasil, isso representa uma avaliação madura do bilateralismo como uma, e não a única, de suas alternativas, respeitando suas potencialidades e limites, assim como as de seu parceiro. A reafirmação da parceria com os EUA passa por uma elevada dose de pragmatismo direcionado aos canais do intercâmbio e ao reforço positivo das relações com as outras nações desenvolvidas, países emergentes e de menor desenvolvimento relativo, atrelada a uma política independente e confiante (PECEQUILO, 2008: 102-103).

Para Seelke e Meyer, a posição de única potência regional na América Latina é refletida nas diretrizes da política externa do Brasil. Líder entre os países em estágio de desenvolvimento, esse país engaja-se na cooperação econômica e na segurança coletiva da região, apoiando-se numa diplomacia multilateral, que, às vezes, serve de freio para as ambições estadunidenses. Ressaltam os autores:

> A abordagem independente do Brasil para política externa levou a disputas periódicas com os Estados Unidos em assuntos comerciais e políticos, incluindo como (e se) criar a Área de Livre Comercia das Américas (ALCA) e a forte oposição do Brasil à guerra no Iraque e ao embargo dos EUA a Cuba.[2] (SEELKE & MEYER, 2009: 12, tradução nossa).

Nesse sentido, a partir de um prisma comercial, argumenta-se que, para sustentar sua autonomia e liderança, o Brasil prioriza as relações com os membros do Mercosul e demais países em desenvolvimento se comparadas àquelas com os países já desenvolvidos (como o bloco europeu e os Estados Unidos).

ESTRATÉGIA DOS ESTADOS UNIDOS EM RELAÇÃO AO BRASIL NO GOVERNO BUSH

Para Ricardo Sennes (2003), essa nova presença internacional do Brasil é bem-vista pelo governo estadunidense. Embora não seja considerada uma área estratégica prioritária, a potência do norte aprova o desempenho brasileiro como o ponto-de-equilíbrio e o principal agente mediador da América do Sul, incentivando-o para garantir a estabilidade da região. Para o autor, destacam-se quatro focos de tensão, divididos em dois grupos, em que tanto Brasil quanto Estados Unidos têm interesse comum em solucioná-los em nome da ordem no continente. O primeiro grupo, representado pela guerrilha colombiana e pelo ciclo venezuelano de Hugo Chávez, caracteriza-se por uma ação política mais objetiva e direta por parte dos EUA. A ajuda brasileira é tímida, não obstante que venha crescendo ao longo dos anos:

[2] Do original em inglês.

> Brasil manifiesta que tiene un mayor interés en apoyar la solución del problema de la guerrilla en Colombia, principalmente por su potencial de desestabilizar a la región (...) Tanto Estados Unidos como Brasil ajustaron sus estrategias iniciales y adoptaron posiciones más pragmáticas en relación con el juego político chavista, tanto interna como regionalmente (SENNES, 2008: 88-89).

Em se tratando do segundo grupo, a crise de unidade boliviana e a decomposição do sistema político e de representação na Argentina, o Brasil é o ator envolvido de maneira mais direta. Segundo Sennes, isso acontece porque os Estados Unidos delegam essa posição atuante privilegiada ao Brasil para evitar que os sentimentos anti-estadunidenses, fortemente presentes nesses territórios, venham a se intensificar. Muito embora não sejam áreas de interesse vital estadunidense, o "acordo tácito" manifesta-se na escolha do Brasil como interlocutor preferencial nesse cenário (SENNES, 2008).

Durante a campanha eleitoral de 2002, havia fortes temores dos setores mais conservadores dos Estados Unidos acerca da potencial eleição de Lula da Silva para o governo brasileiro. Acreditava-se que, por sua retórica e ideologia, o novo governo faria uma excessiva oposição aos interesses estadunidenses, o que fez o risco Brasil elevar-se até 2 mil pontos. Apesar disso, em outubro de 2002, logo após a vitória nas urnas, o então presidente George W. Bush telefonou para o futuro presidente brasileiro convidando-o a ir aos Estados Unidos ainda antes da sua posse. O encontro foi positivo, e Lula da Silva teve então a oportunidade de sinalizar o desejo de que sua política externa fosse pragmática e afastada de qualquer motivação ideológica. Em dezembro de 2005, há a visita de George W. Bush ao Brasil, consolidando o ambiente de diálogo e demonstrando certa "simpatia mútua" entre os dois líderes. De acordo com Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2007: 307),

> A imagem, inicialmente desfavorável a Lula da Silva em 2002, nos Estados Unidos, do mesmo modo como havia sido em ocasião das candidaturas anteriores (em 1989, 1994 e 1998), foi dissipando-se ao longo da campanha eleitoral. Em sua fase final, já não contava com forte oposição nos Estados Unidos, ainda que não houvesse simpatia por ele, a não ser em setores da American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO), de alguns grupos sociais, culturais e religiosos. As previsões de antagonismo recíproco não se tornaram realidade.

Por outro lado, Paulo Nogueira Batista Jr. (2008) aponta que, devido ao impasse nas negociações acerca da ALCA (entre 2003 e 2004), a atuação dos Estados Unidos na América do Sul voltou-se para tratados bilaterais de livre comércio (firmados, por exemplo, com o Chile e com a Colômbia). A fórmula desses acordos é semelhante em todos os casos e consagra um quadro de dependência em relação aos Estados Unidos. Trata-se de poucas concessões em termos de acesso adicional ao mercado estadunidense e grande

perda de autonomia em diversas áreas cruciais, tais como política industrial, serviços, tratamento do capital estrangeiro, compras governamentais, propriedade intelectual, entre outras (BATISTA JR., 2008).

Essa estratégia vai de encontro ao processo de integração defendido pelo Brasil, qual seja, o fortalecimento do Mercosul. Os Estados Unidos aproveitam-se de pequenas divergências entre os países-membros, fazendo o possível para alargá-las. Para o autor, Washington nunca verá com bons olhos a consolidação de um bloco independente na América do Sul (BATISTA JR., 2008).

Para Fiori (2009), os Estados Unidos exercem historicamente três "direitos de intervenção" auto-atribuídos em relação à América do Sul, quais sejam i) em caso de "ameaça externa"; ii) em caso de "desordem econômica"; e, iii) em caso de "ameaça à boa democracia". Ainda que a estratégia internacional passe por um processo de reorganização a partir das eleições presidenciais estadunidenses de 2008, é muito pouco provável que os Estados Unidos abram mão desses direitos, mesmo os utilizando em menor grau. O autor ressalta, também, que a política externa estadunidense direciona-se no sentido do apoio às forças políticas conservadoras, e a opinião pública, contra os governos tidos por "populistas autoritários", que seriam ameaças à democracia.

Por fim, as ideias de Kissinger são lembradas. Fiori argumenta que o antigo Secretário de Estado considera que o principal rival da atuação estadunidense na América do Sul se concentra, "[n]o plano econômico, a ameaça vem dos projetos de integração regional que excluam ou se oponham à ALCA, e no plano político, dos populismos e nacionalismos que estão renascendo no continente" (FIORI, 2009).

Para Seelke e Meyer (2009), as relações entre Estados Unidos e Brasil podem ser caracterizadas como amigáveis. O governo de Washington vê com bons olhos a consolidação brasileira como núcleo de poder regional, especialmente no seu exercício de força estabilizadora da América Latina. O Brasil tende, na perspectiva estadunidense, a ser descrito como um país de governo esquerdista moderado. Dessa forma, um bom relacionamento e uma crescente cooperação entre as duas nações são interessantes aos Estados Unidos, porque facilitam o diálogo com países latino-americanos cujas orientações políticas seguem direções semelhantes à brasileira, ou até mesmo mais radicais. A estabilidade na região e o alívio das tensões são os objetos políticos envolvidos (Fiori 2009).

OBAMA E AS RELAÇÕES COM O BRASIL

O Presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, que assumiu em janeiro de 2009, herdou uma extensa lista de problemas internacionais para resolver. As Guerras no Iraque e no Afeganistão, os choques entre israelenses e palestinos, o programa nuclear iraniano, as relações tensas com Moscou, os impasses na relação com a Coréia do Norte, a ascensão chinesa e as dificuldades no relacionamento com o mundo islâmico poderiam ser rapidamente elencados. Tais dificuldades tomaram o foco da política externa estadunidense, que pouco pôde se voltar para a América Latina, e consequentemente para o Brasil, durante seus primeiros anos de mandato (PECEQUILO, 2010). Durante esse período, apenas a Secretária de Estado Hillary Clinton visitou o Brasil, enquanto o Presidente Lula esteve nos Estados Unidos em 2009 após a eleição de Obama (BUSH... 2010).

As preocupações com o Oriente Médio, durante o governo Bush, haviam dado maior margem de manobra para os países da América Latina, que nesse período vivenciou a ascensão da esquerda em vários países. Desde que assumiu a presidência, Obama procurou dar sinais de que sua política externa se basearia na combinação de diversas estratégias políticas, mas com a busca de ampliação de diálogo, inclusive com os opositores dos EUA. Por outro lado, verifica-se um interesse renovado na agenda latino-americana dos EUA, ou seja, Obama significa uma reatualização dos interesses dos estadunidenses, bem como uma renovação de seus métodos.

Desde sua posse, Obama tem dado mostras de que reconhece o crescente papel do Brasil como liderança regional com inserção global. De fato, o Brasil é considerado como o país chave para a estabilidade da América do Sul, seja pelo peso de sua economia, seja pelo peso de sua atuação diplomática. O Brasil também é visto, desde o governo Bush, como um freio e um contrapeso ao governo Hugo Chávez, da Venezuela, bem como uma ponte para dialogar com outros governos de esquerda na América Latina, como o de Evo Morales, na Bolívia.

Entretanto, o Brasil tem um projeto próprio de inserção internacional, e esse projeto requer um espaço de atuação mais amplo do que ser representante dos interesses dos Estados Unidos na América Latina. A diplomacia brasileira resistiu ao projeto dos Estados Unidos de formação da ALCA nos anos 1990. O Brasil acenava seu projeto próprio de integração da América do Sul e o fortalecimento do Mercosul e evitava os riscos maiores de uma integração sob hegemonia americana. Atualmente, o Brasil tem feito pesados investimentos econômicos e diplomáticos na América do Sul. Agora, com a retomada do interesse estadunidense sobre a América Latina, estamos diante do encontro

de dois projetos para as Américas. Seus encontros e desencontros conferirão a dinâmica desse processo.

Durante a gestão Obama, Brasil e Estados Unidos convergiram inicialmente com relação a duas crises: a ilegalidade do golpe contra o presidente hondurenho Zelaya em 2009 e a necessidade de negociação para a questão nuclear iraniana em 2010. Contudo, o desenvolvimento das duas situações levou a divergências entre os dois países: enquanto os EUA aceitaram o novo regime hondurenho, o Brasil continuou a denunciar o golpe; enquanto o Brasil alcançou um importante acordo com Irã e Turquia, os EUA pressionaram por novas sanções (PECEQUILO, 2010). Além de demonstrarem as divergências entre os dois países, esses dois casos exemplificam a nova realidade em que os Estados Unidos encontram o Brasil:

> Os EUA precisam se acostumar com a ideia de que a partir de agora irão encontrar o Brasil em lugares onde eles anteriormente não esperavam encontrá-lo[3] (VIEIRA 2010 *APUD* PECEQUILO, 2010: 148, tradução nossa).

DILMA E OS ESTADOS UNIDOS

A presidência de Dilma Rousseff manteve o padrão de relações com os Estados Unidos, em que Washington reconhece a importância brasileira no cenário internacional, respeitando as diferenças de opiniões. As desavenças diplomáticas do final do período Lula, especialmente a Declaração de Teerã e o incidente hondurenho, geraram um clima de desconfiança entre os dois países, recebido com temor no Brasil por segmentos desejosos de maior aproximação com Washington. A entrevista concedida por Dilma ao *The Washington Post* (WEYMOUTH, 2010) e outros pronunciamentos criaram uma esperança nesses setores de uma política externa de reconciliação com os Estados Unidos.

Apesar das expectativas de aproximação, as divergências no relacionamento bilateral persistiram no primeiro mandato de Dilma. Ainda que tenha havido esforços para institucionalização do "diálogo da parceria global" e iniciativas de cooperação trilateral, as divergências comerciais, como o caso do algodão exemplifica, se mantiveram. Pecequilo (2014) percebe uma continuidade na política do Estado brasileiro e na relação de respeito mútuo, após a conquista da diplomacia de Lula de aceitação por parte de Washington de uma posição autônoma, e, muitas vezes, discordante, do Brasil em relação aos EUA. Ela descreve os dois primeiros anos das relações entre Brasil e Estados Unidos sob Dilma como "diversificação e acomodação", enquanto 2013 e 2014 correspondem a "distância, repensamento e estagnação".

[3] Do original em inglês.

A inflexão das relações bilaterais ocorreu no ano de 2013, quando o escândalo referente à descoberta de redes de espionagem de agências de inteligência estadunidenses voltadas a chefes de Estado de diversos países, inclusive o Brasil, eclodiu. Tendo os líderes latino-americanos sido os primeiros a descobrir tais atos de espionagem, eles deram início às fortes críticas ao desrespeito estadunidense para com o seu sigilo. A presidente Dilma fez menção ao caso durante seu discurso no Debate Geral da Assembleia Geral das Nações Unidas. Embora seu discurso tenha recebido pouca atenção na ocasião, a descoberta da espionagem de chefes de Estado europeus deu novas proporções à questão. Os acontecimentos levaram a presidente a cancelar sua visita aos Estados Unidos.

A resposta de Dilma ao escândalo da espionagem pode ser entendida como composta por dois elementos. Em primeiro lugar, a presidenta cancelou viagem marcada aos Estados Unidos para o mesmo ano. Em segundo lugar, ela iniciou campanha, a que o governo alemão aderiu após ter descoberto também ter sido alvo da espionagem, por um regime internacional de governança da internet. Esse movimento levou à adoção doméstica do marco civil da rede, regulamentando condições de utilização da internet como a privacidade, a inviolabilidade, o sigilo, a neutralidade, entre outras (JUNGMANN, 2014).

Em meio ao que Pecequilo (2011) define como redução do espaço de atuação estadunidense na América Latina em prol dos emergentes, o governo Dilma buscou fortalecer sua posição, diversificando ainda mais as parceiras. Tal esforço de diversificação fica demonstrado pelo leilão da exploração do campo de libra e pela compra dos caças Gripen suecos. O tom da interação com Washington, em linhas gerais, foi mantido: demanda por respeito à autonomia brasileira e algumas tensões sobre comércio e segurança, principalmente. O respeito à posição brasileira se demonstra através do esforço de Washington em se reaproximar do Brasil, como na visita do vice-presidente Joe Biden em 2014 (BARROCAL, 2014).

TEMAS DA AGENDA BILATERAL

As questões comerciais são chaves na relação Brasil-Estados Unidos, já que ambos os países estão constantemente envolvidos em negociações de âmbito sub-regional, regional e global. O Brasil busca não só fortalecer os acordos com as nações vizinhas, mas também se aproximar cada vez mais do bloco europeu. Os Estados Unidos, por seu turno, estiveram envolvidos ativamente nas rodadas de Doha e na fracassada tentativa de criação da ALCA. Ambos, não obstante, são parceiros importantes bilateralmente. Embora a China tenha substituído os Estados Unidos enquanto principal parceiro comercial brasileiro, os números ainda se mostram promissores:

> O comércio bilateral entre Estados Unidos e Brasil totalizou US$63,4 bilhões em 2008, com as exportações dos EUA para o Brasil aumentando em 34% para US$32,9 bilhões e as importações dos EUA do Brasil aumentando em 19% para US$30,5 bilhões.[4] (SEELKE & MEYER 2009: 14, tradução nossa).

Igualmente, o papel exercido pelo Brasil nas negociações de Doha é importante, mas encontra-se no lado oposto dos Estados Unidos. Aquele país é líder entre os países em desenvolvimento e clama pela redução e eventual eliminação dos subsídios agrícolas como parte essencial do bom andamento das negociações. Em julho de 2004, a OMC julgou possível realizar tais discussões, mas os debates cessaram dois anos depois, devido à divergência na questão das tarifas agrícolas. Em 2007, em conversa de caráter informal, os representantes de Brasil e Índia recusaram-se a abrir ainda mais seus mercados nacionais se Estados Unidos e União Européia mantivessem a política subsidiária. No ano de 2008, no encontro de ministros em julho, nos debates acerca de NAMA, e no encontro do G-20 em novembro, novamente as partes não chegaram a um denominador comum.

No âmbito da OMC, o mesmo tema é recorrente, e o governo brasileiro, em 2004, moveu uma ação contra os altos índices de subsídio do algodão estadunidense. Embora tenha havido apelação, os brasileiros sagraram-se vencedores. O congresso americano se viu obrigado a alterar suas taxas de ajuda aos agricultores, acabando com as retaliações por parte do Brasil. No entanto, esse tema é controverso até os dias de hoje. Em dezembro de 2007, a OMC aceitou as acusações brasileiras de que o programa de auxílio ao agricultor estadunidense excedeu seis vezes, desde 1999, a taxa permitida e abriu investigações. Em 2009, a OMC deu ganho de causa ao Brasil contra os Estados Unidos em disputa sobre a questão do algodão. O Brasil foi autorizado a retaliar os EUA em até US$830 milhões, mas acabou negociando a retaliação para que Washington revisse sua política e fizesse pagamentos anuais ao Instituto Brasileiro do Algodão. Em 2013, os repasses foram interrompidos, e seguros às lavouras estadunidenses foram adotados. Uma nova decisão consensual foi adotada em 2014 encerrando a disputa e acordando não mais suspender concessões e obrigações anteriores (WTO, 2014).

Outro ponto polêmico levantado pelos autores versa sobre o *Generalized System of Preference*, que prevê tarifas mais brandas a certos produtos comercializados por países em desenvolvimento com os Estados Unidos. No 109º encontro do Congresso, a renovação do acordo foi posta em xeque, uma vez que países como Brasil e Índia eram apontados, por suas posturas irredutíveis, como principais responsáveis pelos fracassos em Doha. Entretanto, no 110º Encontro, a parceria foi estendida até 31 de Dezembro de 2009 (SEELKE & MEYER, 2009). O *Generalized System of Preference* foi novamente re-

[4] O original em inglês.

novado para até o final de 2010 durante o 111º Encontro (US 2009). Estendido até 2013, o sistema tem sua última atualização ainda sem deliberação congressual. Tendo sido proposta em 2013 para valer até 30 de setembro de 2015, a extensão foi apenas enviada ao subcomitê de comércio (US, 2015).

Do ponto de vista da segurança, os autores dão especial destaque às questões relacionadas ao combate ao tráfico de drogas e à campanha antiterrorista. O Brasil não é considerado um país com extensa produção de drogas ilícitas, muito embora figure no roteiro de distribuição de tais substâncias, servindo como ponto de trânsito entre as áreas consumidoras. Dessa forma, os Estados Unidos têm contribuído (nos anos de 2008, 2009 e 2010) com 1 milhão de dólares anuais para financiar ações do governo brasileiro no sentido de impedir o tráfico. Resultado dessa união, em parceria com as autoridades colombianas, foi a prisão de um líder do cartel Norte Del Valle em 2007. Ele foi extraditado aos Estados Unidos pela polícia federal brasileira para ser julgado, sob acusações de tráfico de drogas, lavagem de dinheiro e assassinato (SEELKE & MEYER, 2009).

Sobre o terrorismo, a preocupação estadunidense recai principalmente sobre a zona da tríplice fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai. A região tem um histórico de contrabando de armas, lavagem de dinheiro e outras atividades ilícitas. Além disso, investigações do Departamento de Estado Estadunidense sugeriram que o Hamas e o Hezbollah angariavam fundos de simpatizantes e de comunidades muçulmanas fixadas na área. O Hezbollah teria, segundo essa investigação, arrecadado mais de 10 milhões de dólares por ano através de atividades ilegais na região. Nesse sentido, os Estados Unidos uniram-se aos outros três países e formaram, em 2007, uma Junta Central de Inteligência para combater crimes de natureza transfronteiriça. Outra proposta é a criação de um Centro Regional de Coordenação, composto pelos mesmos quatro países, para melhor alocar esforços, capacidades e inteligência no combate ao terrorismo e na prevenção da proliferação de armas químicas e nucleares (SEELKE & MEYER 2009).

Em relação à questão nuclear, o presidente Lula intermediou, em maio de 2010, um acordo entre o presidente iraniano, Mahmoud Ahmadinejad, e o primeiro-ministro da Turquia, Tayyiq Erdogan. O acerto previa o envio de 1,2 mil quilos de urânio iraniano para a Turquia, que estocaria o material enquanto França e Rússia o enriqueceriam em 20% - tratamento insuficiente para o uso militar do elemento. A negociação comprovou a capacidade de negociação brasileira e turca, tendo em vista que as concessões feitas pelos iranianos foram muitas dentro dos pontos de impasse entre Teerã e o grupo de Viena. O Brasil se colocava em uma posição de mediador de conflitos internacionais, além de seus interesses regionais, ganhando importância no cenário internacional. Con-

tudo, essa posição contrariou os interesses dos Estados Unidos, que negaram o acordo e pressionaram o Conselho de Segurança da ONU para implementar sanções ao Irã. Tais sanções foram aprovadas, apesar dos votos contrários de Brasil e Turquia e da abstenção do Líbano (AMORIM 2010).

No que concerne a questão energética, o Brasil é apontado como um promissor líder mundial. A descoberta do campo petrolífero de Tupi e os maciços investimentos em fontes alternativas implicam esse título. Brasil e Estados Unidos são os dois maiores produtores globais de etanol e a cooperação bilateral se dá principalmente através dessa matéria. Em março de 2007, ambos assinaram o *memorando de entendimento*, para promover a ampliação da cooperação nesse campo. O acordo prevê: (1) compartilhamento de tecnologia entre as duas nações; (2) estudos de viabilidade e assistência técnica à instalação de indústria de biocombustíveis em países terceiros; e (3) esforços multilaterais para o desenvolvimento e avanço dos biocombustíveis numa perspectiva mundial. O acordo levou a tecnologia de tais fontes alternativas para diversos países da América Latina, como Guatemala, Haiti, El Salvador e se estendeu para países africanos como Senegal e Guiné-Bissau. Em face ao sucesso, os governantes estadunidenses comprometeram-se em destinar 6 milhões de dólares no ano de 2010 para incrementar essa cooperação com o Brasil. Não obstante, a tarifa cobrada sobre o etanol brasileiro é o principal entrave:

> Os Estados Unidos permitem atualmente acesso isento de tarifas a importações de etanol com base em açúcar de muitos países através da Iniciativa da Bacia Caribenha, Acordo de Livre Comércio da América Central, e o Ato de Preferências Comerciais Andino, entre outros, mas exportações vindas diretamente do Brasil estão atualmente sujeitas a um imposto de 54% por galão, mais uma tarifa de 2,5% [5] (SEELKE & MEYER, 2009: 13, tradução nossa).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Desde o início do século XX, Brasil ampliou suas capacidades de atuação em âmbito global. Ao se aproximar dos países em desenvolvimento e ao estreitar os laços comerciais e diplomáticos com esses países, o Brasil tem sua importância relativa aumentada no cenário internacional. Com relação aos Estados Unidos, o governo Lula realizou uma inflexão, amparada nas mudanças paradigmáticas ocorridas na política externa brasileira no período analisado. Os Estados Unidos passaram, diante da ascensão do Brasil no cenário internacional, a considerar o país como um importante interlocutor na política externa para a América do Sul, realizando uma "acomodação estratégica", embora

[5] o original em inglês.

matizada. Apesar das expectativas de aproximação, as divergências no relacionamento bilateral persistiram no primeiro mandato de Dilma.

No âmbito global, fortificou-se o "diálogo estratégico" entre as duas nações, positivado através de declaração conjunta e institucionalização da parceria com encontros periódicos de autoridades. No entanto, essas relações não afastam a perspectiva de dificuldades nas relações entre os dois países, em amplas agendas que passam por temas variados, como os conflitos no Oriente Médio, a integração regional, os contenciosos na OMC, temas de segurança e, mais recentemente, o caso de espionagem. Nesse sentido, ao ter posições diferenciadas dos Estados Unidos nessas questões, o Brasil exercita sua opção de dizer "não" aos Estados Unidos, aprofundando e cristalizando a sua nova política externa, em defesa da multipolaridade e do multilateralismo.

O Brasil vem se valendo de diferentes instâncias para firmar sua posição em relação aos Estados Unidos: através de fóruns multilaterais, como o mecanismo de solução de controvérsias da OMC, através de iniciativas com outros emergentes, como o G20 comercial, o BRICS e o IBAS, e através de parcerias com outros países do Norte, como a cooperação com a Alemanha na questão da espionagem. Assim, a "parceria estrutural" segue sendo uma análise válida, uma vez que a interação com Washington se reflete na atuação em outras instâncias, ainda que a posição brasileira tenha se fortalecido e não requeira aprovação estadunidense.

O crescimento do papel do Brasil no sistema internacional é reconhecido pelos Estados Unidos, tendo em vista a mudança do status das relações dos dois países, mas também é visto com receio, uma vez que Washington visa a conter algumas das ações brasileiras. Esse novo papel brasileiro tem seus efeitos para a relação dos dois países, uma vez que ambos aceitam as divergências sem que isso comprometa suas relações.

Assim, nos marcos deste trabalho, considera-se que a experiência das relações entre o Brasil e os EUA tem sido marcada por um crescente diálogo estratégico, mas buscando redefinir continuamente os seus termos. O governo brasileiro foi assumindo as posições no sistema internacional que considerava necessárias para o prosseguimento de seu projeto de desenvolvimento. As oscilações entre momentos de distanciamento e aproximação aos Estados Unidos estavam vinculadas à posição concreta que os EUA representavam para esse projeto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio. 2006. *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas.* São Paulo, Saraiva.

AMORIM, Celso. (2010). Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. ***Revista brasileira de política internacional***, v.53, n. especial.

BACOCCINA, Denize. (2007). **Lula se encontra com Bush em busca de 'novo paradigma**. Brasília, *BBC Brasil,* 30 de março. In: http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2007/03/070329_brasilparadigmadb.shtml (acessado em 17 de maio de 2010).

BANDEIRA, Moniz. (2004). **Relações Perigosas: Brasil Estados Unidos- de Collor a Lula (1990-2004***)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira

BARROCAL, André. (2014). O clímax diplomático de Dilma. São Paulo, **Carta Capital** 20 de julho. In: http://www.cartacapital.com.br/sociedade/o-climax-diplomatico-de-dilma-6650.html (acessado em 24 de maio de 2015).

BATISTA JR., Paulo Nogueira. (2008). A América do Sul em Movimento. ***Revista de Economia Política***, v.28, n.2, abr./jun.

BECARD, Danielly Silva Ramos. (2013). Parcerias Estratégicas nas Relações Internacionais: Uma análise Conceitua". In: LESSA, Antônio Carlos; ALTEMANI, Henrique (orgs.). ***Parcerias Estratégicas do Brasil*: *os significados e as experiências tradicionais*** *Volume I*. Belo Horizonte, Fino Traço Editora. p.37-68.

BRAUN, Frank. (2009). Brazil exercises the option to say 'no'. **Brown Journal of World Affairs**, v.15, n.2.

BUSH termina visita ao Brasil e segue para o Panamá. 6 de novembro de 2005. Brasília, *Agência Brasil*. In: http://www.radiobras.gov.br/materia_i_2004.php?materia=245929&editoria=> (acessado em 18 de maio de 2010).

CAMERON, F.; YONGNIAN, Z. (2011). "China-EU: a common future". **World Scientific Publishing Co.** In: http://www.worldscibooks.com/eastasianstudies/6491 (acessado em 28 de dezembro de 2011).

CERVO, Amado Luiz. (2008). ***Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*.** São Paulo, Saraiva.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo.(2008). **História da Política Externa do Brasil**. Brasília, Editora Universidade de Brasília.

DIAS, Roberto. (2003). "Presidente americano diz que ligação entre os dois países é 'vital'". São Paulo, **Folha de São Paulo***,* 21 de junho. In: http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao_detalhe3.asp?ID_RESENHA=277983 (acessado em 18 de maio de 2010).

FARIAS, Rogério de Souza. (2013). "Parcerias estratégicas: marco conceitual". In: LESSA, Antônio Carlos; ALTEMANI, Henrique (orgs.). ***Parcerias Estratégicas do Brasil*: *os significados e as experiências tradicionais Volume I***. Belo Horizonte, Fino Traço Editora. p.15-36.

FIORI, José Luís. (2009). Estados Unidos, América do Sul e Brasil: seis tópicos para uma discussão. **Diplomacia, Estratégia, Política**, n.9, p.35-44, janeiro/março.

GUERREIRO, Gabriela. (2008). Condoleezza Rice se reúne com Celso Amorim no Itamaraty. São Paulo, **Folha de São Paulo***,* 13 de março. In: http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u381524.shtml (acessado em 17 de maio de 2010).

JUNGMANN, Mariana. (2014). Senado aprova Marco Civil da Internet. São Paulo, **Carta Capital**, 23 de abril. In: http://www.cartacapital.com.br/politica/senado-aprova-marco-civil-da-internet-e-texto-segue-para-sancao-presidencial-7704.html (acessado em 3 de junho de 2015).

LESSA, Antônio Carlos. (1998). A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. Brasília, **Revista brasileira de política internacional**, v.41, n. especial, p.29-41.

_____. (2010). Brazil's Strategic Partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010). Brasília: **Revista brasileira de política internacional**. v.53, n. especial, p115-131.

LIMA, Maria Regina Soares de. (1994). Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña. **América Latina/Internacional**, v.1, n.2, p.27-46.

PECEQUILO, Cristina S. (2010). A new Strategic Dialogue: Brazil-US relations in Lula's presidency (2003-2010). Brasília: **Revista brasileira de política internacional**, v.53, n. especial, p.132-150.

_____. (2008). As relações bilaterais Brasil-Estados Unidos (1989-2008): As três fases contemporâneas. **Nueva Sociedad**, outubro.

_____. (2014). As relações bilaterais Brasil-Estados Unidos no governo Dilma Rousseff, 2011-2014. Porto Alegre, **Austral: Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais**, v.3, n.6, p.11-36, julho-dezembro.

_____. (2007). Bush no Brasil. Brasília, **Meridiano 47**, v.8, n.83, p.7-8, junho.

_____. (2011). "O antes, o durante e o depois: Barack Obama e o Brasil". São Paulo: **Carta Capital**, 22 de março. In: http://www.cartacapital.com.br/politica/o-antes-o-durante-e-o-depois-barack-obama-e-o-brasil (acessado em 21 de maio de 2015).

_____. (2005). "As viagens de Rice". Brasília: **Meridiano 47**, n.56, p.17-19, março

RENARD, Thomas. (2010). Strategic Wanted: The European Union and Strategic Partnerships. **The Security Policy Brief**, n.13, p.1-7, setembro.

SEELKE, Clare R.; MEYER, Peter J. (2009). Brazil-U.S. Relations. **Congressional Research Service Report for Congress**.

SENNES, Ricardo. (2003). **As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém-industrializada**. Porto Alegre, Editora da UFRGS.

SENNES, Ricardo Ubiraci. (2008) . Las relaciones Brasil-Estados Unidos: un acuerdo tácito. **Foreign Affairs en Español**, v. 8, p. 83-91.

SHAMBAUGH, David. (2001). "L'enjeu stratégique: de l'antagonisme à la compétition dans la coexistence». In: GODEMENT, François (org.). ***Chine-États-Unis: entre méfiance et pragmatisme*.** Paris, La Documentation Française.

SILVA, André Luiz Reis da. (2010). As transformações matriciais da política externa brasileira recente (2000-2010). Brasília, **Meridiano 47**, v.120, p.1-10.

_____. (2009). **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).** Curitiba, Juruá.

_____. (2015). Geometria Variável e Parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula. Rio de Janeiro, **Contexto Internacional**, v.37, n.1, p.143-184, janeiro/abril.

SIRUTAVICIUS, Vladas. (2006). **Lithuanian-polish strategic partnership: genesis and prospects**. In: http://www.lfpr.lt/uploads/file/2001-7/Sirutavicius.pdf (acessado em 2 de janeiro de 2012).

UNITED STATES (US). Congress. 2009. *Public Law 111–124, 111th* **Congress: An Act. Washington**, dezembro. In: http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-123/pdf/STATUTE-123-Pg3484.pdf (acessado em 24 de outubro de 2013).

_____. 2015. *Bill Text 113th Congress (2013-2014) .R.2709.IH.* Washington. In: http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c113:H.R.2709 (acessado em 13 de junho de 2015).

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. (2007). A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, v.29, n.2, p.273-335, dezembro.

WEYMOUTH, Lally. 2010. An Interview with Dilma Rousseff, Brazil's president-elect. Washington: **The Washington Post**, 3 de dezembro. In: http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/12/03/AR2010120303241.html (acessado em 29 de maio de 2015).

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). (2015). **United States – Subsidies on Upland Cotton**. Genebra. In: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm (acessado em 13 de junho de 2015).