

**DO ALINHAMENTO E AUTONOMIA AO
ENGAJAMENTO E CONTENÇÃO: O REPENSAR DAS
RELAÇÕES BILATERAIS BRASIL-ESTADOS UNIDOS**

**FROM ALIGNMENT AND AUTONOMY TO ENGAGEMENT
AND COINTAINMENT: RETHINKING BRAZIL-US
BILATERAL RELATIONS**

Cristina Soreanu Pecequilo¹

Resumo: Ao longo da história da diplomacia brasileira, as relações bilaterais Brasil-Estados Unidos evoluíram de forma sólida, mas não isenta de controvérsias. A oposição alinhamento e autonomia expressa estas contradições muitas vezes reduzindo as alternativas de política externa do Brasil a uma visão de cooperação ou conflito com os norte-americanos. Todavia, esta é uma abordagem simplista que não avalia a pauta estratégica dos Estados Unidos ou compreende suas interações com as potências regionais. Além disso, oferece uma percepção reducionista dos recursos de poder brasileiros, que defende um papel de baixo perfil no equilíbrio de poder mundial. O objetivo deste artigo é apresentar uma análise mais realista e pragmática destas relações, tendo como ponto de partida o olhar norte-americano sobre o Brasil em termos de engajamento e contenção, demonstrando a importância de que o país se posicione de forma autônoma no sistema internacional.

Palavras Chave: Política Externa Brasileira; Política Externa dos Estados Unidos; Relações Bilaterais

*Professora de Relações Internacionais da UNIFESP, Pesquisadora do CNPq, NERINT/ UFRGS, UnB, UNIFESP/UFABC. Este artigo é baseado nas pesquisas desenvolvidas no âmbito do projeto “Os Estados Unidos e as nações emergentes: contenção e/ou engajamento? O caso do Brasil”, financiado pelo CNPq (Bolsa PQ- 2). E-mail: crispece@gmail.com

Abstract: Considering the evolution of Brazilian diplomatic history, Brazil-US bilateral relations presented the consolidation of a solid framework, that is still involved in debates. The polarization of choices between tactics of alignment and autonomy towards this partner express these contradictions, and several times it leads to a limitation on Brazilian foreign policy alternatives, that is reduced to the analysis of how some choices would lead either to cooperation with the US. However, this is a very simple approach that does not properly evaluate US strategic agenda or understands its interactions with regional powers. Moreover, it offers a reductionist perception of Brazilian power resources that argues in favor of a low profile behavior in the world's balance of power. The goal of this article is to present a more realist and pragmatic analysis of this relations, considering US perception of Brazil regarding its engagement or containment, pointing out that Brazil needs to sustain an autonomous stance in the international system.

Key Words: Brazilian Foreign Policy; US Foreign Policy; Bilateral Relations

INTRODUÇÃO

Tradicionalmente, pensar as relações bilaterais Brasil-Estados Unidos leva à análise das alternâncias entre as políticas nacionais de alinhamento e autonomia diante da potência hegemônica. Tais alternâncias são bastante conhecidas em sua evolução histórica, assim como os conceitos de barganha e subordinação que delas derivam dependendo da opção brasileira naquele recorte temporal. O conteúdo deste debate revela o peso dos Estados Unidos para a sociedade, economia, política e cultura nacionais, capaz de transformar esta nação hegemônica, muitas vezes, no referencial em torno do qual se define o interesse nacional. Definição esta, que é, por princípio, tanto estrutural, quanto negativa, uma vez que tende a estreitar e uniformizar o cálculo estratégico do país à questão de como os Estados Unidos reagirá (ou não) a determinada agenda de relações internacionais.

Um exame detalhado deste cálculo e uniformização, que se polariza entre vantagens ou prejuízos que o Brasil teria diante dos Estados Unidos, demonstra que se encontra ausente desta equação um de seus mais importantes componentes: a relação bilateral Estados Unidos-Brasil. Não se trata aqui de um jogo de palavras, que apenas inverte os nomes dos países, mas sim a constatação de que é preciso pensar o outro. Do lado brasileiro, porém, pouco se pensa os Estados Unidos. Ou seja, a definição da relação bilateral na maioria das vezes não considera a forma como os Estados Unidos percebem o Brasil em sua pauta estratégica. Além disso, estas avaliações não levam em conta como os norte-americanos definem seu intercâmbio com potências regionais, e a percepção do entorno geopolítico e geoeconômico destas potências, e de

como a nação hegemônica projeta poder.

O Brasil não existe no vácuo, ou é único no pensamento norte-americano, ele é colocado dentro de um conceito de potência regional. Pode-se sugerir, contudo, que em poucos momentos o país levou esta dinâmica em consideração, a barganha de Getúlio Vargas na Segunda Guerra Mundial (1939/1945), a construção da potência média no Regime Militar (1964/1985) e a política externa de alto perfil de Luis Inácio Lula da Silva (2003/2010), são alguns destes recortes¹.

Nestes períodos, os governantes ampliaram a compreensão do que pensa os Estados Unidos estrategicamente e como poderiam se fortalecer diante deste parceiro, por meio da busca de alternativas externas e o reforço do poder nacional. Como resultado, conquistaram o reconhecimento do poder brasileiro em escala regional e global pelos Estados Unidos, e benefícios político-estratégicos. Isso não eliminou o nível de conflito e divergências, e sim o aumentou, à medida que o Brasil se fortaleceu. Mas, na prática, esta dinâmica é positiva, uma vez que permite a barganha e o reposicionamento. Por outro lado, períodos de alinhamento (sendo o mais recente nos anos 1990, imediato pós-Guerra Fria), não geraram benefícios ou reconhecimento, com o país permanecendo à margem do sistema mundial e, conseqüentemente, do interesse norte-americano.

Diante deste contexto, com foco no período contemporâneo, o objetivo deste artigo é propor uma abordagem diversa para pensar as relações bilaterais, que escapa as teorizações alinhamento/autonomia, e foca na compreensão do lado estadunidense. Espera-se contribuir para deixar mais claro um dos componentes menos estudados do intercâmbio, mas que é essencial em uma agenda de “mão dupla” regional e global: a política externa dos Estados Unidos. Para isso, o texto apresenta uma avaliação da percepção estratégica dos Estados Unidos sobre potências regionais e seus cálculos geopolíticos e geoeconômicos, a forma como esta percepção se aplica ao Brasil e um panorama das relações bilaterais no século XXI.

OS ESTADOS UNIDOS E AS POTÊNCIAS REGIONAIS

A ascensão dos Estados Unidos como potência hegemônica no século XX, consolidada após a Segunda Guerra Mundial, inaugurou o que passou a ser conhecido como “Século Americano”, sustentado em um estilo especial de liderança hegemônica associada à cooperação e à inclusão. Sem deixar de ser um exercício de dominação, a prática estadunidense procurou diversificar suas táticas de projeção de poder e passou a contar não somente com uma complexa supremacia militar, mas com outros dois componentes para construir e impor sua ordem: as estruturas alternativas de gestão do equilíbrio de poder mundial, as organizações internacionais governamentais, e a construção ideológica em torno do sonho americano e de seu modo de

vida (*American Way of Life*). Em termos sociais, como sustenta Brzezinski², isto se refere à mescla do idealismo com o materialismo, e que permite a construção de uma imagem associada à justiça, à prosperidade e à perspectiva de realização individual.

Estes dois últimos elementos reforçam os aspectos institucionais e ideológicos da liderança, que permitem solidificar mecanismos de cooptação das demais nações, com ênfase no multilateralismo, enquanto o primeiro relaciona-se à capacidade física-material dos Estados Unidos impor seus valores e interesses ao sistema internacional. Tais valores e interesses, por sua vez, compõem o que se define no pós-1945 como “Século Americano” como citado, e correspondem ao exercício de um regime político e econômico interno às nações (e como padrão de ordem global) de caráter liberal. Portanto, um regime, i.e ordem internacional baseada no discurso da igualdade e reciprocidade entre os povos, nos princípios da democracia representativa e participativa e no capitalismo. Adicionalmente, deve predominar nas relações internacionais um padrão de participação coletiva dos países na construção desta ordem.

Esta dinâmica visa criar dois mecanismos simultâneos que se aplicam tanto aos países que compõem a ordem com os Estados Unidos como aos próprios Estados Unidos: um de engajamento e outro de contenção. No caso, a partir do momento que uma parcela significativa de nações pertença a este esforço de gerenciamento do sistema internacional ao lado dos norte-americanos, estas nações passam a deter interesses e obter benefícios neste espaço de poder. Portanto, elas se encontram dependentes do bom funcionamento desta estrutura hegemônica para projetar-se em espaços estatais e multilaterais, e, no limite, para preservar sua soberania e autonomia. Ikenberry³ define esta dinâmica como de *lock in* e *binding*, que traduzidos livremente referem-se ao “aprisionamento” e ao “comprometimento” com a ordem gerada pelos Estados Unidos, reforçando a interdependência⁴.

Para a hegemonia isso implica uma autorrestrição estratégica no uso de seu poder e que se encontra associada a sua legitimação. Isso significa que os Estados Unidos se “autocontém”, o que fortalece sua imagem de hegemonia “benigna”. Termos como *honest broker* que enfatizam o papel de mediador legítimo tornaram-se comuns para definir esta prática. Certamente isso não elimina, quando o país considerar necessário, ações de força ou medidas unilaterais, mas oferece certa medida de garantias de segurança ao sistema de que isso somente ocorrerá em situações excepcionais (nas quais se enquadraria, por exemplo, o 11/09/2011) e não com pretensões agressivas ou expansionistas.

Esta autorrestrição, como sustenta Kissinger⁵ foi essencial no pós-1945 para demonstrar que, mesmo com a concentração de poder estratégico que detinham naquele momento, incluindo o monopólio nuclear, os Estados

Unidos não possuíam intenções agressivas (mesmo contra a União Soviética que emergia como inimigo). Desta forma, a hegemonia se colocava como mantenedora do equilíbrio, visando a estabilidade e a modernização das relações internacionais, superando o ciclo de grandes guerras mundiais que dominara o século XX.

Desta realidade derivam termos como “Império por Convite” utilizado por John Lewis Gaddis⁶ e “Leviatã Liberal” criada por Ikenberry. Na visão de ambos, é ingênuo acreditar que a construção e expansão da hegemonia são derivadas apenas de um processo de cooptação de outras nações, que aderem à aliança devido a sua identificação com as propostas norte-americanas. Há, também, a força por trás do discurso.

Em síntese, na construção e na prática da hegemonia dos Estados Unidos são conjugados os elementos de poder *hard* (duro) e poder *soft and cooptive* (brando e cooptação⁷ para lidar com nações amigas e inimigas. Como apontam Sylvan e Majeski⁸,

A política externa dos EUA é caracterizada pelo desenvolvimento e existência continuada de certos mecanismos políticos, particularmente os que se referem à manutenção de Estados clientes e a intervenção contra inimigos.⁹

Portanto, a política externa dos Estados Unidos avalia periodicamente o cenário para estabelecer quem são as nações que seguem os padrões estabelecidos por seu sistema, e quais são as que desviam de seus parâmetros e podem vir a constituir uma ameaça. Com isso, são definições intercambiantes de quem seriam os “amigos” ou “inimigos” dos Estados Unidos, aos quais se aplicariam ora táticas de engajamento, ora de contenção, pendente o seu comportamento estratégico diante da hegemonia. Quais são os critérios que definem quem são “amigos ou inimigos”?

Estados “amigos” (“clientes” para fazer uso do termo de Sylvan e Majeski) são definidos como aqueles

Nos quais a manutenção de seu regime (i.e a configuração de arranjos políticos e econômicos que fornecem poder formal e informal a certos tipos de atores) é (1) considerada pelo governo dos EUA como um assunto de preocupação legítima e (2) que, é passível, caso considerado necessário, de esforços políticos, militares e econômicos caso o regime seja considerado em perigo. Além disso, as forças políticas dominantes do Estado também são consideradas, a partir do 1 e 2, normais e legítimas¹⁰.

Por sua vez, os Estados “inimigos”,

(...) são apresentados como, no mínimo, visando impedir ou desequilibrar a política dos EUA em relação a certos Estados clientes e, muito possivelmente, subverter o regime destes clientes. Os inimigos também são percebidos como ameaças físicas ou ideológicas aos EUA (...) ¹¹

Avaliando estas afirmações poder-se-ia supor que os defensores do alinhamento no Brasil parecem ter razão. Ou seja, tomadas ao pé de letra, as definições de quem são amigos ou inimigos apontariam a necessidade de uma subordinação de agendas políticas, estratégicas e econômicas das demais nações à hegemonia como forma de se beneficiar. Entretanto, um exame da prática da hegemonia demonstra que estas definições são ambíguas e, como ressaltado, que variam conforme o contexto histórico e as circunstâncias envolvidas. Caso contrário, nem mesmo os tradicionais aliados europeus se enquadrariam na categoria de amigos: as definições não são polarizadas, opostas entre o preto e o branco, mas existem em uma zona cinzenta.

Exemplos indicam que mais do que o regime político ou o alinhamento incondicional aos Estados Unidos, o que define a posição relativa de um país, e sua importância, são as suas condições geopolíticas e geoeconômicas. E, serão estas condições que determinam a dinâmica de engajamento e contenção que os Estados Unidos aplicarão a estes países, e que estas dinâmicas podem ser simultâneas. Portanto, uma mesma nação pode, ao mesmo tempo, sofrer medidas de engajamento e de contenção, sem que isso signifique que ela recaia na categoria de inimigo. Trata-se, portanto, de uma tática “engajar para conter”, de cooptar para o sistema norte-americano, para impedir uma ação autônoma. O inverso, por sua vez, também é verdadeiro: não necessariamente uma nação amiga consegue benefícios, mesmo que seja definida como “parceira” norte-americana.

Mas a quem os Estados Unidos “engajam para conter”? Avaliando este tema, e tentando embasá-lo em fatos concretos, até que se chegue ao caso das relações bilaterais, é preciso compreender que os Estados Unidos distinguem claramente os países por seus recursos de poder e sua localização geográfica. Isto implica avaliar, como citado acima, condições geopolíticas e geoeconômicas concretas.

Utilizando os mesmos critérios apresentados para definir a hegemonia, os recursos de poder de um país possuem duas esferas: a do poder duro e a do poder brando. Países que possuem estes recursos, e forem capazes, a partir deles, de projetar influência, seja em negociações multilaterais como em espaços regionais serão percebidos como potências, funcionando como pivôs. As capacidades e a forma de usar seu poder variam de Estado pivô a Estado pivô: enquanto países como a China e a Índia detêm tanto recursos

militares quanto econômicos e ideológicos, outros como o Brasil optam pelo foco econômico-ideológico e o poder duro não militar.

Independente do tipo de poder que possuem a questão que separa estes Estados dos demais, e os coloca em categoria intermediária, entre os que são hegemonia ou grandes potências e os fracos, é a sua capacidade de reagir e afetar o sistema internacional. Com isso eles não são apenas “recebedores de regras” (*rule takers*), mas potenciais “fazedores de regras” e capazes de mudar a ordem (*rule makers*).

Países que não possuam relevância em nenhuma destas esferas já se encontram descartados na lógica das preocupações estadunidenses. Os mesmos só ganham relevância se podem ser instrumentalizados para contrabalançar as nações relevantes, criando um espaço para os norte-americanos atuarem como cabeça de ponte, ou para enfraquecer laços entre vizinhos de uma determinada região, influenciando o equilíbrio de poder (“dividir para conquistar”).

Portanto, a região também é elemento do cálculo estratégico. A tática aplicada a um país dependerá do espaço geográfico no qual esta nação se localiza, fracionando o mundo em torno dos interesses estratégicos da hegemonia. Isso permitirá que algumas nações tenham maior poder de barganha, enquanto outras tenderão a ser contidas. Estes benefícios e barganhas ainda assim serão limitados e de difícil equilíbrio, visto que por mais que os Estados Unidos precisem auxiliar um país, sempre buscarão fazê-lo de forma a impedir que este mesmo país possa tornar-se um adversário direto.

Ou seja, a autonomia e influência das potências regionais devem ser mantidas sob controle, a fim de que não ameacem os interesses estadunidenses. De acordo com Kissinger, impedir a ascensão de potências regionais que possam ameaçar a hegemonia global dos Estados Unidos, ao mesmo tempo em que estas potências funcionem como moderadoras das regiões, desonerando os norte-americanos deste papel é um objetivo histórico, repleto de dificuldades, riscos e contradições.

Esta definição estratégica, de impedir o avanço de potências regionais além do ponto que poderiam se tornar ameaças encontra-se presente tanto nas *National Security Strategy* (NSS) em sua dimensão retórica (que se repete em discursos do Presidente), quanto na dimensão prática nos *Quadrennial Defense Review* (QDR)¹². A última NSS emitida pelo governo Obama em 2010 reconhece a existência, a influência e a relevância dos polos regionais, definidos como “novas esferas de influência” no que se refere às nações do Terceiro Mundo.

Ao mesmo tempo, reafirma sua preocupação com o enquadramento político-estratégico-econômico, indicando que qualquer ameaça a esta estrutura, será combatida. Além disso, ressalte-se que se busca tratar estas esferas de forma individualizada, não reconhecendo os atores multilaterais que compõem como interlocutores. Assim, os Estados Unidos não falam em

“BRICS” (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), mas sim em relações bilaterais com cada um destes países como foco de sua agenda.

Em 2011, Barack Obama realizou discurso no Parlamento Britânico, deixando bastante clara esta questão¹³,

Países como a China, a Índia e o Brasil estão crescendo rapidamente. Este desenvolvimento deve ser bem recebido, pois permitiu que milhões, por todo o mundo, tenham saído da pobreza, criando novos mercados e novas oportunidades para nossas nações. Enquanto esta rápida mudança ocorre, tornou-se moda em alguns meios questionar se esta ascensão irá acompanhar o declínio da influência americana e europeia no mundo. Talvez, segundo este argumento, estas nações representem o futuro, e o tempo de nossa liderança passou. O argumento está errado. O tempo da nossa liderança é agora. Foram os EUA (...) e nossos aliados democráticos que moldaram o mundo no qual estas nações (...) puderam crescer.

Completando esta dimensão retórica, no QDR são estabelecidas as metas militares para a contenção destas ameaças, e o engajamento dos parceiros regionais, aos instrumentos estabilizadores providos pela hegemonia. Dentre estes, os Comandos Militares globais espalhados por todos os continentes e que permitem aos Estados Unidos projetar poder mundialmente. No século XXI, a consolidação dos polos emergentes levou, inclusive, à reavaliação do posicionamento e papel destes Comandos, com criação de novos mecanismos como o USAFRICOM (Comando Militar da África) e o aumento de investimentos nos Comandos do Sul (USSOUTHCOM) e da Ásia Central (USCENTCOM). Nestas regiões, países como China, Índia e Brasil têm reforçado sua agenda de poder, pressionando os interesses norte-americanos.

Mesmo assim, a realidade demonstra que não necessariamente os Estados Unidos estão conseguindo cumprir plenamente seus objetivos de conter as potências regionais. Em certa medida, países que recebem benefícios ou apresentam forte interdependência com os Estados Unidos começam a superar a hegemonia e com ela competir em vários cenários: a China é o tipo ideal desta dinâmica no século XXI. Ao mencionar a China, neste sentido, adentra-se no quadro de exemplos concretos que colocam em xeque a perspectiva do alinhamento defendida no Brasil como a melhor forma de se relacionar com os Estados Unidos e como a dinâmica amigo/inimigo é cinzenta (provando, ainda, que os norte-americanos respeitam poderes fortes e não subordinados).

Um breve histórico do relacionamento Estados Unidos-China na Guerra Fria (1947/1989) sugere que pensar a política internacional em termos absolutos revela ausência de pragmatismo e de percepção dos cálculos

estratégicos que envolvem o exercício de poder de potências, regionais ou globais. Se os Estados Unidos, ou a China, tivessem tomado em termos absolutos as definições amigo/inimigo quando iniciaram suas negociações para a reaproximação nos anos 1960, o processo não ocorreria.

Afinal, a época era a da bipolaridade, e a grande estratégia dos Estados Unidos definida em 1947 tinha três prioridades: a contenção da União Soviética, a contenção do comunismo e a promoção do liberalismo político-econômico. Portanto, a China, como país comunista deveria ser vista apenas como inimiga e contida, e vice-versa, os Estados Unidos eram um país capitalista hegemônico que ameaçava a China e todo o mundo comunista. Contudo, a aproximação ocorreu, conduzida por Richard Nixon e Henry Kissinger do lado estadunidense, e Mao Tsé-Tung na China, e se tornou um dos marcos da transformação do mundo contemporâneo a partir dos anos 1970.

Basicamente, Estados Unidos e China definiram, naquele momento, que o aprofundamento de sua aliança era mais eficiente para realizar seus objetivos estratégicos, independente de seu regime político e do conflito sistêmico comunismo e capitalismo. Como indica Halliday¹⁴, a aliança sino-americana demonstra que a Guerra Fria era um conflito sistêmico entre grandes potências pela hegemonia. Neste quadro, o combate à ideologia do “inimigo”, mesmo sendo um aspecto importante, poderia ser flexibilizado, em nome de um bem maior: ou seja, usar um “inimigo”, a China, para combater o “inimigo maior”, a União Soviética. Portanto, o propósito comum que uniu Estados Unidos e China foi um dos elementos deste conflito sistêmico: a União Soviética, percebida como ameaça por ambos.

O relacionamento bilateral era instrumental para que os parceiros pudessem minar as forças do seu principal rival em escala regional e global. Para a China, a União Soviética era avaliada como um risco a sua soberania e um obstáculo a seu fortalecimento na Ásia, enquanto para os Estados Unidos era a principal desafiadora. Outros alvos derivavam das agendas: crescimento econômico, modernização e rompimento do isolamento internacional no caso chinês e reposicionamento global para os norte-americanos, contrabalançando o crescente poder do Japão e da Europa Ocidental e permitindo uma aproximação e cooptação do Terceiro Mundo.

Como resultado, a aliança sino-americana consolidou-se como uma das mais relevantes do sistema internacional. No cenário contemporâneo fala-se até mesmo da constituição de um G2 para lidar com os desafios do século XXI, sinalizando a possível emergência de uma nova bipolaridade. Apesar da tendência à construção de um mundo multipolar no pós-Guerra Fria devido à ascensão não só do polo chinês, mas de outras nações emergentes, e que em seu conjunto compõem os BRICS, a interdependência entre os Estados Unidos e a China surge como elemento definidor.

O exponencial crescimento da econômica chinesa, que deriva de sua associação com os norte-americanos, extrapolou os limites de cooperação estabelecidos, elevando a posição chinesa de potência regional a mundial. Isso se deve muito a uma combinação de dificuldades dos Estados Unidos em gerenciar este processo de ascensão chinesa, como da capacidade político-estratégica-econômica chinesa. Esta capacidade permitiu à China maximizar os ganhos da aliança, e já buscar contrabalançá-la por meio de uma política externa autônoma e da abertura de alternativas de parcerias internacionais, sustentadas no discurso do desenvolvimento pacífico. Isto é, de uma ascensão chinesa não hegemônica, não confrontacionista e que busca a prosperidade mútua¹⁵.

Outro exemplo, mais recente, refere-se à relação Estados Unidos-Índia, cuja evolução na última década é exemplar da relevância que poder, autonomia e geopolítica possuem nos cálculos estratégicos norte-americanos para definir amigos e inimigos. Hoje, os Estados Unidos detém com a Índia parceria estratégica sólida, superando os conflitos que predominaram na Guerra Fria e no imediato pós-1989. Na Guerra Fria, a liderança do Movimento Não-Alinhado pela Índia, permitia ao país manter forte autonomia diante de norte-americanos e soviéticos, assim como barganhar com as duas superpotências como uma nação chave da Ásia e do nascente Terceiro Mundo.

Nos anos 1990 a 2005, ano que marca o estabelecimento da parceria estratégica, predominavam as divergências no intercâmbio, em particular no que se refere ao domínio da tecnologia nuclear pela Índia e a sua recusa em assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), questão que tem suas origens nos anos 1960. Na passagem do século XX a XXI, os norte-americanos chegaram a impor um embargo econômico aos indianos, devido à realização de testes nucleares. Pouco tempo depois, ao estabelecerem a parceria estratégica, os países uniram-se em um acordo bilateral, no qual os Estados Unidos reconhecem a Índia como poder nuclear e criam mecanismos de cooperação tecnológica de alto nível. E, isso tudo, sem que a Índia tenha aberto mão de não assinar o TNP ou alinhado sua agenda de relações internacionais aos Estados Unidos nos anos 1990, como foi o caso do Brasil.

Mas, por que ambos mudaram suas posições? Como no caso da relação sino-americana, a interação indo-americana é sustentada em objetivos comuns: o temor do avanço da China na região eurásiana e o receio do fortalecimento das parcerias sino-russas. Além disso, surgem como objetivos específicos: para a Índia, buscar melhor posicionamento no mercado norte-americano, diminuir as pressões da hegemonia sobre seus interesses e fragilizar seu vizinho Paquistão; e, para os Estados Unidos, tentar cooptar a Índia a sua esfera eurásiana e global, conter seu avanço na África e América Latina e afastá-la de alianças com nações emergentes como Brasil e África do Sul que elevam seu poder, vide o Fórum IBAS.

Por fim, cabe mencionar as interações União Europeia e Estados Unidos, apontadas como prova de que o alinhamento é uma postura eficiente e que elimina divergências. Apesar de estruturas sólidas de parceria como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), este intercâmbio sofreu profundo racha nos anos 2003/2005 quando alguns países-chave do bloco europeu como França e Alemanha se opuseram à intervenção no Iraque (que culminou com a Guerra de 2003). Chegou-se a anunciar um divórcio transatlântico e a consolidação da União Europeia como um novo ator estratégico de vanguarda (“poder civil global”) que não apela ao militarismo e foca em temas de cooperação e governança como direitos humanos e meio ambiente.

Efetivamente, nenhum divórcio ocorreu, a OTAN continua o principal pilar de poder do relacionamento e desde 2013 está sendo negociado um acordo bilateral entre os Estados Unidos e a União Europeia no campo de comércio e investimentos (a TPPI, ou Parceria Transatlântica). O inimigo comum? O crescimento dos emergentes, a ameaça russa no entorno europeu (as “guerras energéticas”) e as alianças sino-russas na Ásia Central.

Comum aos três exemplos é o fato de que existem interesses convergentes entre os Estados Unidos e os parceiros, mas que estes parceiros são também autônomos (ainda que em menor escala no caso da União Europeia) e detêm capacidade de afetar o equilíbrio de poder. É preciso conter e engajar estas nações, para que estas capacidades atuem em consonância e não em oposição aos Estados Unidos, evitando criar alternativas à ordem hegemônica. Tenta-se dividir ônus e benefícios com estas nações, sem que elas desafiem o *status quo*. Portanto, nenhum conflito ou conceito, é absoluto. Mas e o Brasil, como se encaixa nesta lógica?

O BRASIL NO PENSAMENTO ESTRATÉGICO DOS ESTADOS UNIDOS: AS RELAÇÕES BILATERAIS NO SÉCULO XXI

Historicamente, a avaliação dos Estados Unidos sobre o Brasil segue a mesma linha dos intercâmbios norte-americanos com outras potências regionais, alternando políticas de contenção e engajamento. O Brasil é visto como ameaça e aliado. Porém, existe um diferencial importante que não pode ser desconsiderado nas relações bilaterais, e que afeta o limite de benefícios e concessões estratégicas que os Estados Unidos tendem a oferecer: ambos compartilham o mesmo espaço físico. Esta realidade leva a um cálculo complexo: o Brasil não pode nem ser muito fraco no hemisfério ou no subsistema sul-americano, pois isso levaria a desequilíbrios sérios, mas nem muito forte, porque afetaria a capacidade norte-americana de controlar a região.

Dividido em três subsistemas, América do Norte, América Central e o Caribe e América do Sul, o hemisfério se polariza em torno de seus

dois principais poderes geopolíticos e geoeconômicos, os Estados Unidos e o Brasil. As demais nações tendem a ser satélites destas potências que, apesar de suas diferentes escalas de poder contemporâneas, Estados Unidos hegemonia, Brasil potência regional com alcance global, atuam naturalmente como líderes.

Para os Estados Unidos, que desde o século XIX regem suas relações hemisféricas pela Doutrina Monroe (1823), que estabelece a América Latina como zona preferencial de influência que deve ser mantida estável e preservada de ameaças intra e extrarregionais isso significa sempre estar atento. Por sua vez, para o Brasil isso possui duas implicações que refletem as ambiguidades do pensamento estratégico norte-americano: a primeira é que o Brasil, assim como os demais, tende a ser pensado a partir de um conjunto de políticas para o hemisfério, e, a segunda, de que o país é percebido como uma ameaça.

No que se refere à primeira implicação, os Estados Unidos muitas vezes percebem a América Latina como um problema de política interna, ou *intermestics* (*interna e externa*), e não necessariamente uma pauta de relações internacionais. Parte-se do princípio de que a vizinhança próxima, em particular a América do Norte, a América Central e o Caribe, são “quintais” e/ou periferias, que devem ser mantidas sob controle. Segundo Lowenthal¹⁶, esta agenda remete à Doutrina Monroe e a seu Corolário Roosevelt (1904) e traz a imagem da América Latina como um “turbilhão” que periodicamente demanda a intervenção estadunidense para se manter estabilizada.

Durante a Guerra Fria, quando os Estados Unidos assumiram a posição de hegemonia, a presença regional tornou-se mais pontual sustentada nas bases do sistema interamericano TIAR (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca) e OEA (Organização dos Estados Americanos) e na premissa da “sombra” da liderança (*hegemony by default* como sustenta Peter Smith¹⁷). Isso somente consolidou a visão de que a América Latina era um conjunto de nações subordinadas aos Estados Unidos, ao qual seriam aplicadas políticas homogêneas, e administrados riscos mais imediatas e “internas”. Dentre estes, imigração, tráfico de drogas, tensões fronteiriças com o México, e a crise de Cuba. Cuba tornou-se caso exemplar do fracasso desta visão regional, ao realizar a Revolução Comunista em 1959 e incorporar-se à esfera soviética.

De 1947 a 1989, esta agenda tornou-se cada vez mais reativa a crises, e sustentada em políticas que alternavam fases de ingerência as de cooperação: apoio a golpes militares de direita, interferências internas promessas de cooperação econômica e política. A Aliança para o Progresso dos anos 1960, que previa ajuda econômica ao continente, condicionada à preservação da democracia e projetos de modernização atrelados aos Estados Unidos, somente foi apresentada após a Revolução Cubana. Ainda assim, pouco caminhou pois o foco estadunidense estava na Eurásia (Guerra do Vietnã, negociações com a China) e o projeto demandava recursos financeiros que o Legislativo norte-

americano não forneceu à presidência Lyndon Johnson, que herdara o projeto do seu antecessor John F. Kennedy assassinado em 1963.

No pós-Guerra Fria isso pouco mudou, bastando observar o conteúdo dos projetos da Iniciativa para as Américas de (IA), do Acordo de Livre Comércio Estados Unidos, Canadá e México (NAFTA) e da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), trazidos pelos Presidentes republicano George H. Bush e o democrata Bill Clinton nos anos 1990. Sustentadas nos pilares do neoliberalismo econômico, da governança democrática e da segurança coletiva, estas propostas visavam remodelar a projeção de poder hegemônica, com base no discurso da cooperação. O momento era de crise econômica para os Estados Unidos, associadas a hipóteses sobre o declínio relativo vis a vis a Europa Ocidental e o Japão, e a América Latina era percebida como uma válvula de escape para tentar conquistar novos mercados externos (deve-se lembrar que nem a IA ou a ALCA foram implementadas, apenas o NAFTA está funcionando).

Além disso, era preciso aproveitar o momento de fragilidade da região, que facilitava a reaproximação hemisférica, com base na retórica da prosperidade e do crescimento coletivos. Mesmo o Brasil que havia se destacado por sua modernização, autonomia e desenvolvimento na década de 1970, e uma política externa autônoma de construção de potência média conduzida pelo Regime Militar (1964/1985) encontrava-se em profunda crise. Os anos 1980 ficaram conhecidos na América Latina como a “década perdida” por sua combinação de desequilíbrios econômicos, sociais e políticos.

Ou seja, não haviam adversários na região para as iniciativas dos Estados Unidos que podiam impor condicionalidades a estas nações, e ainda contavam com o apoio de forças políticas internas a estes países que defendiam a subordinação diante da hegemonia por meio da agenda do alinhamento automático. Portanto, o cenário era favorável a este reenquadramento,, no qual se incluía o Brasil. Independente de não ter “políticas específicas” para o Brasil, esta agenda, em seu conjunto, é acompanhada pela segunda implicação citada: a de que o país é percebido como ameaça¹⁸.

Portanto, o cenário na década de 1990 era favorável a minimizar os riscos que o Brasil poderia oferecer, sem grandes concessões, ou práticas de engajamento, pois o país optara por uma ação de baixo perfil. Havia, com isso, somente uma prática de contenção, sem a necessidade de engajar. Ao alinhar-se o Brasil abria mão de barganhar melhores condições político-estratégicas-comerciais com este parceiro, e se afastava de sua agenda de autonomia e alternativas externas.

Desenvolve-se uma posição que aprofunda a dualidade do intercâmbio estadunidense com potências regionais: interessa um Brasil estável, que siga os parâmetros dos regimes estabelecidos na comunidade internacional, mas ao qual se aplicam limitações estratégicas para a conquista de poder. Se o Brasil,

por suas escolhas, já delimita marginalmente sua atuação, não há necessidade dos Estados Unidos oferecerem concessões ao país, engajando-o. Ou seja, não há o que conter, e o país some do radar de prioridades como Estado pivô, diferente da China e da Índia.

Em contraposição a estas nações eurásianas, a tendência é que o Brasil receba menos concessões estratégicas devido a sua condição geopolítica de país americano¹⁹. Porém isso não impede alcançar alguns benefícios e o reconhecimento como potência a partir de uma agenda autônoma (ou mesmo imaginar que em estas concessões possam ser ampliadas). As percepções norte-americanas sobre o Brasil e outros Estados pivôs somente mudam com a consolidação do poder destas nações e não porque as mesmas se subordinam. Quanto mais forte uma nação, mais respeitada ela será²⁰.

Isso pode ser comprovado na prática no caso brasileiro: apesar de toda a ideologização que os debates internos sobre o alinhamento e a autonomia trazem, em particular dos defensores da primeira corrente que se utilizam de termos como agressividade, isolamento, para definir a política externa contemporânea, o século XXI trouxe uma nova percepção dos Estados Unidos sobre o Brasil e o adensamento do intercâmbio bilateral. Desde 2005, os países estabeleceram um Diálogo Estratégico, nas presidências de Bush filho e Lula. Neste ano, o Presidente Lula²¹ afirmou,

Quando da minha eleição para a presidência não foram poucos a prever a deterioração das relações entre Brasil e EUA. Equivocaram-se redondamente. Ao contrário, nossas relações atravessam hoje um de seus melhores momentos. As relações econômicas e comerciais se ampliaram em muito e nosso diálogo político ganhou qualidade superior. Compreendemos, EUA e Brasil, nossa importância econômica e política e as responsabilidades que disso decorrem (...) É por todas estas razões que vemos com entusiasmo a disposição norte-americana de incluir o Brasil entre os países com os quais mantém diálogo estratégico privilegiado (...) Nesse marco (...) as relações EUA-Brasil são fundamentais e seu aperfeiçoamento é um legado que devemos deixar aos que virão depois.

Segundo Antonio Patriota²², ex-Embaixador dos Estados Unidos no Brasil e ex-Ministro das Relações Exteriores, o Diálogo Estratégico representa um marco, pois implica o reconhecimento de duas condições formalmente: o do *status* do Brasil potência em nível global e o da ampliação da agenda. Esta condição de parceria é similar a que os norte-americanos já detêm com Grã-Bretanha, China e Índia, e não significa a eliminação de divergências do relacionamento ou a obrigação do alinhamento, mas sim a sua dimensão global.

Reforçando estas reflexões podem ser citadas as palavras da ex-Secretária de Estado Rice em diversas oportunidades sobre o Brasil,

(...) os EUA buscam no Brasil um parceiro regional e um líder global (...) (RICE, 2005, s/p). O Brasil vem desempenhando um papel muito positivo nos últimos eventos aqui na região. Portanto, o Brasil que é uma grande democracia multiétnica deve desempenhar um papel fundamental não só nos assuntos regionais, mas nos globais (RICE, 2008)²³

Por fim, Rice ainda afirma sobre o Brasil e demais emergentes, reforçando os argumentos que tem se procurado desenvolver neste artigo,

(...) nossas relações com as grandes potências tradicionais e emergentes ainda importam para a condução eficiente da nossa política (...) Nossas alianças com as Américas, a Europa e a Ásia se mantêm como pilares da ordem internacional e agora as estamos transformando para encarar os desafios de uma nova era (...) A importância de relações fortes com poderes globais, estende-se aos emergentes. Com estes, em particular Índia e Brasil, os EUA construíram laços mais amplos e profundos (...) Já que estes países emergentes mudam a paisagem geopolítica, é importante que as instituições internacionais também reflitam esta realidade (...) investir em poderes emergentes e fortes como responsáveis pela ordem internacional e apoiar o desenvolvimento democrático de Estados fracos e governados com dificuldades são objetivos de política externa que são certamente ambiciosos (RICE, 2008, s/p).

De acordo com Crandall²⁴ e Smith²⁵, os ganhos de prestígio brasileiros foram os responsáveis por estas transformações²⁶. Em 2010, a redefinição da parceria estratégica é objeto da NSS,

A liderança do Brasil é bem vinda e desejamos nos mover além das ultrapassadas divisões Norte-Sul para alcançar progressos em questões bilaterais, hemisféricas e globais. O sucesso macroeconômico do Brasil aliado aos esforços para diminuir diferenças sócio econômicas, oferecem importantes lições para países por todas as Américas e a África (...). Como guardião de um patrimônio ambiental (...) único e líder em combustíveis renováveis (...) é um parceiro (...) para (...) mudança climática global e (...) segurança energética. E no contexto do G20 e da Rodada Doha, trabalharemos ao lado do Brasil para assegurar que o desenvolvimento e a prosperidade sejam compartilhados

(...)²⁷

A consolidação desta posição não provém do alinhamento da década de 1990, portanto, mas do “desalinhamento” que se consolida no governo Lula. Os primeiros passos deste processo de retomada da autonomia ocorrem na administração de Fernando Henrique Cardoso (1995/2002), com as críticas à globalização assimétrica e a retomada dos projetos de integração sul-americanos liderados pelo país: a revitalização do MERCOSUL e a criação da IIRSA (Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana). Porém, como indica Visentini²⁸, é somente com Lula a partir de 2003 que esta agenda ganha sentido estratégico.

Em linhas gerais, Lula apresenta uma diplomacia de alto perfil, que recupera a assertividade e a confiança nacional, assim como a identidade do Brasil como país terceiro-mundista. A prioridade às relações Sul-Sul, sem quebrar dinâmicas positivas no campo Norte-Sul, no qual se incluem as relações bilaterais com os Estados Unidos é marca desta administração, que abre uma nova era de projeção internacional. Na dimensão Sul-Sul, o Brasil reforça seus intercâmbios com as nações emergentes e com os países de menor desenvolvimento relativo, com a recuperação de espaços no Oriente Médio, na África e na Ásia.

Solidificam-se as alianças de geometria variável como o citado IBAS, os BRICS (com os quais se compartilham pautas de defesa da ordem global, da multipolaridade e multilateralismo), e o espaço sul-americano com a criação da UNASUL (União das Nações Sul-Americanas) e da CELAC (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos). Apresenta-se uma agenda social ativa, com metas como Fome Zero, o acesso gratuito a medicamentos e programas de moradia dentre outros. Combinados à estabilidade econômica e política, estes fatores voltam a colocar o Brasil na agenda estratégica dos Estados Unidos, que leva a hegemonia a reavaliar suas táticas. Esta reavaliação passa pelo descolamento do Brasil do conjunto da América Latina e o já citado reconhecimento de seu *status* global, assim como pela implementação de táticas de engajamento e contenção da potência emergente brasileira.

Comentando esta agenda de alto perfil, e atribuindo-lhe caráter positivo, o ex-Embaixador norte-americano no Brasil, Thomas Shannon²⁹ afirma,

Ninguém duvida mais de que o papel do Brasil se torna a cada dia mais importante no mundo. Da mesma maneira que o Brasil se transformou domesticamente durante os últimos dezesseis ou vinte anos está-se transformando internacionalmente. No começo do governo Lula o Brasil era um poder regional com ambições globais. Hoje é um poder global com interesses regionais e responsabilidades

internacionais. Essa transformação precisa ser entendida plenamente não apenas nos Estados Unidos, mas em outras partes do mundo, e até aqui mesmo no Brasil. (...) Para nós, é fascinante ver o Brasil como, talvez, o primeiro país de dimensões continentais que se insere no contexto global usando apenas o *soft power* (...). O Brasil vem fazendo isso na economia, na própria sociedade, na capacidade de seus diplomatas e pelo carisma de seus líderes políticos. Isso é interessante como fenômeno, pois o século xx foi construído em meio a guerras (...).

No que se refere ao engajamento, o pilar é, certamente, o Diálogo Estratégico e as negociações setoriais que tem se desenvolvido. Se muitas destas negociações nem sempre atingem as metas, como uma maior ampliação da agenda comercial e da cooperação energética (etanol e pré-sal), não é por “culpa” do Brasil, mas sim como resultado de interesses e limitações dos dois lados. Além disso, até o momento o Brasil ainda não recebeu o apoio formal dos Estados Unidos a sua candidatura como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Ilustrando esta dinâmica com um destes setores, em termos comerciais, os Estados Unidos não detém uma política de abertura de sua economia, e sim de protecionismo e subsídios a setores internos como o agrícola. Isso ocorre pela necessidade de responder a estes grupos de interesse, como pela preocupação em não ampliar o déficit comercial: o objetivo é vender e não comprar. Para os Estados Unidos, o Brasil é um mercado que interessa para a venda de seus produtos, tentando compensar sua fragilidade diante de economias como a China. Para o Brasil, interessa a mesma coisa: vender mais para os Estados Unidos, e não comprar. Assim, sem reciprocidade pouco se avança nestas negociações.

Para os que afirmam que o Brasil perde espaço e não consegue um acordo bilateral com os norte-americanos, ou que teria sido do responsável pela não implementação da IA e da ALCA, basta lembrar que nas Américas, os acordos são apenas com nações de menor porte e com quem os Estados Unidos já possuem forte interdependência³⁰ e não demandam concessões: Chile, Colômbia e Peru são alguns destes países. Mesmo assim, as assimetrias nestas relações, a ausência de abertura do mercado e de investimentos, tem levado a um desgaste relativo da posição norte-americana nestas nações, que buscam cada vez mais parcerias com a China. Em 2009 a China superou os Estados Unidos como principal parceiro individual do Brasil.

Em termos de contenção, mecanismos já mencionados como o USSOUTHCOM de projeção estratégica foram ampliados, incluindo-se a reativação da Quarta Frota do Atlântico Sul. O foco no Atlântico Sul (igualmente dominado como “Amazônia Azul”) é resultante da atuação sino-brasileira tanto na África quanto na China, como da existência de reservas

de gás e petróleo neste espaço geopolítico. A região é zona de passagem estratégica de recursos energéticos, bens industriais e demais *commodities* como os agrícolas. Discursos como o de Obama em Westminster, a crítica a um suposto imperialismo do Sul também compõem estas táticas.

Esta dinâmica de engajamento e contenção prolongou-se ao governo Dilma (2011/2014), mas com alterações devido ao recuo brasileiro. Ainda que a continuidade seja a tônica retórica da agenda externa, houve uma diminuição real de intensidade e projeção de poder. O Brasil tornou-se menos visível no mundo e com menor exercício de liderança na região sul-americana.

Adicionalmente, de 2011 até a crise da espionagem de 2013, gerada pelas declarações de Edward Snowden de que os Estados Unidos monitoravam secretamente líderes de nações amigas como Brasil e Alemanha, o país perseguiu uma ação de baixo perfil diante dos norte-americanos. A ideia era promover um ajuste nestas relações, tentando diminuir os conflitos internos do governo com os defensores do alinhamento que haviam se exacerbado nas eleições presidenciais de 2010 tendo como foco o acordo trilateral nuclear Brasil-Turquia-Irã e o caso de Sakineh Ashtiani, iraniana condenada à morte por apedrejamento.

Este recuo brasileiro levou, naturalmente, a uma diminuição de conflitos com os Estados Unidos, à medida que a diplomacia deixou de atuar de forma incisiva e perseguindo os interesses nacionais. Como resultado, também se diminuiu a preocupação norte-americana em oferecer concessões ao Brasil, e se manteve apenas a política de contenção, o que prevaleceu até 2013 quando o país tentou retomar um padrão similar ao da gestão Lula.

Além do caso Snowden, outro motivador da administração Dilma para tentar retomar a assertividade foram as crises internas de Julho 2013, geradas por protestos nas ruas das principais cidades do país em torno de demandas contra o aumento do preço dos transportes públicos (que detonou o movimento em Janeiro daquele ano), a reforma política, o combate à corrupção e contra a Copa do Mundo, prevista para 2014. A realização dos dois grandes eventos esportivos no Brasil, Copa do Mundo em 2014 e Olimpíadas do Rio de Janeiro em 2016, símbolos da consolidação do país global, passaram a ser apresentados no discurso político de alguns grupos como incompatíveis com a nação, dentre outras polêmicas. A sombra das eleições presidenciais de 2014 esteve presente nestes protestos.

Não cabe aqui detalhar estas movimentações, de caráter polêmico e de certa forma, limitadas a certos setores, mas apenas indicar que este clima interno e o escândalo da espionagem, foram instrumentalizados pelo governo para reforçar a imagem da presidência. O cancelamento da visita oficial aos Estados Unidos em Outubro de 2013, as fortes declarações a favor da regulamentação da privacidade na era digital caracterizaram-se como marcos do processo³¹. Em 2014, a criação do Banco dos BRICS na reunião de Cúpula

de Fortaleza também pode ser inserida neste campo.

No caso das relações bilaterais, mesmo com as crises de 2013 não houve rompimento: tensões e jogos de poder entre potências são normais, e as negociações setoriais estiveram em andamento. Os fundamentos estruturais do intercâmbio, tanto no que se refere a suas potencialidades, quanto as suas dificuldades permaneceram inalterados ainda que à primeira vista do público e da mídia, parecesse predominar apenas uma pauta de desentendimentos.

Esta cortina de fumaça somente começou a se dissipar em 2014, com a visita do Vice-Presidente dos Estados Unidos Joe Biden. Biden veio ao Brasil em Junho, para a Copa do Mundo, e incluiu em sua passagem no país uma visita à Natal, cidade chave na história da aliança bilateral durante a Segunda Guerra Mundial. Isso sinalizou o encerramento do contencioso em torno da espionagem. Na oportunidade, o Vice-Presidente afirmou que Brasil e Estados Unidos haviam voltado a “namorar”, declaração que foi acompanhada por afirmações de Dilma de que o governo Obama não poderia ser responsabilizado por todos os atos cometidos indevidamente por setores de segurança e defesa em nome da segurança nacional³².

Este clima “positivo” seria novamente abalado ao longo do segundo semestre quando a Presidente Dilma expressou críticas às intervenções militares dos Estados Unidos e aliados contra o Estado Islâmico. Estas críticas coincidiram com o período eleitoral no Brasil, com mais uma vez a política externa do governo sendo apresentada como ideológica. A reeleição de Dilma, contudo, reiniciou o ciclo de reaproximação, com o reagendamento da visita de Estado a Washington e à revalorização da agenda bilateral. Se isso significará um ano 2015 profícuo no intercâmbio ou a retomada da intensidade das relações internacionais do Brasil que caracterizaram o período Lula continua em aberto. A realidade, contudo, demonstra que para que exista uma progressão estratégica da parceria é essencial que o Brasil sustente relações internacionais autônomas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto do século XXI, a ascensão dos emergentes tem colocado pressões sobre os norte-americanos, que demanda novas respostas deste país para cooptar e conter estas nações e coloca desafios a sua tradicional percepção sobre potências regionais. Esta ascensão não ocorre de forma isolada ou individualizada, mas também a partir do estabelecimento de coalizões de geometria variável e organismos multilaterais que excluem os Estados Unidos (o equilíbrio de poder brando). Iniciativas como os G20s financeiros e comercial, no qual os emergentes compuseram agendas comuns para defender seus interesses, a institucionalização dos BRICS e de organismos como o IBAS e a OCX (Organização da Cooperação de Xangai) inserem-se neste vetor.

As pressões ainda residem no próprio recuo do poder norte-americano após a crise de 2008, levando ao renascimento das hipóteses do declínio. A superextensão imperial da era Bush filho, o unilateralismo exacerbado, a desaceleração do crescimento, a desregulamentação e financeirização dos mercados, as transformações sociais internas fragilizaram a hegemonia. Combinadas, estas crises criam desafios significativos à hegemonia, cujo objetivo é sustentar o seu domínio da ordem internacional diante destes polos alternativos., sem que sua sociedade se fragmente.

Desde a segunda metade do século XX, a orientação estratégica hegemonia para alcançar estes objetivos, tem sido o de alternar táticas de contenção e engajamento em uma condição na qual predominou a sua força e domínio do sistema. No mundo contemporâneo, esta é uma força e um domínio mais tênue, revelando tendências sólidas de construção de um mundo multipolar. Neste cenário, para que o Brasil possa continuar detendo relevância regional e globalmente, é preciso que se façam escolhas claras em direção à revitalização de uma política externa de alto perfil. Para esta revitalização devem ser considerados os interesses nacionais brasileiros, avaliando estrategicamente seus parceiros, não só os Estados Unidos.

Feito este exercício, o relacionamento com os Estados Unidos será, então, função de uma escolha brasileira, que definirá o lugar do país no pensamento estratégico da hegemonia. Com isso, se superará a polarização maniqueísta entre o alinhamento e a autonomia, com o próprio Brasil reconhecendo seu potencial. Prevalecerá uma dinâmica complexa de engajamento e contenção nas relações bilaterais: ambos os países se percebem como diferentes, mas igualmente relevantes, projetando poder em um cenário de redefinição de posições relativas regionais e globais.

NOTAS

¹ Para uma análise mais detalhada do histórico do intercâmbio bilateral ver PECEQUILLO Cristina Soreanu. *Relações Brasil-Estados Unidos*. Belo Horizonte: Fino Traço Editora, 2012.

² BRZEZINSKI, Zbigniew. *Strategic Vision*. New York, Basic Books. 2012

³ IKENBERRY, G. John. *Liberal Leviathan- the origins, crisis and transformation of the American order*. Princeton and Oxford: Princeton University Press. 2011

⁴ Apesar de somente ter se consolidado após a Segunda Guerra Mundial, esta “visão americana de ordem” foi inicialmente introduzida pelo Presidente Woodrow Wilson em 1918. Com base nos “14 Pontos”, discurso proferido por Wilson ao Congresso norte-americano em 1918, esta perspectiva sobre as relações internacionais sustentava-se na defesa da institucionalização da cooperação (em particular da segurança coletiva a partir da criação da Liga das Nações), da democracia como regime político e no direito à autodeterminação dos povos. Premissas como “as democracias não vão à guerra umas com as outras”, da igualdade e da reciprocidade,

como base da cooperação são o sustentáculo do wilsonianismo. Para o maior detalhamento da evolução histórica da política externa dos Estados Unidos ver PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A Política Externa dos EUA: Continuidade ou Mudança?* Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2011, 3aed ampliada e atualizada.

⁵ KISSINGER, Henry. *Diplomacy*. NY: Simon and Schuster, 1994.

⁶ GADDIS, John Lewis. *We now know*. Clarendon Press, Oxford, 1998.

⁷ NYE JR., Joseph S. *Bound to lead*. Basic Books, New York, 1990.

⁸ SYLVAN, David and MAJESKI, Stephen. *US foreign policy in perspective*. London: Routledge: 2009.

⁹ Ibidem, 2009, p. 8

¹⁰ Ibidem, 2009, p. 29

¹¹ Ibidem, 2009, p.176

¹² *Quadrennial Defense Review*. 2014. Department of Defense. Disponível em:

http://www.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf. Acesso em 04 de Julho de 2014.

¹³ OBAMA, Barack. “Remarks by the President to Parliament in London”, United Kingdom. May 25, 2011. The White House.

¹⁴ HALLIDAY, Fred. *Repensando as relações internacionais*. Ed. da Universidade/UFRGS e FAPA, Porto Alegre, 1999.

¹⁵ As raízes do “Desenvolvimento Pacífico” remetem aos “Cinco Princípios da Coexistência Pacífica” apresentados pela China Conferência de Bandung em 1955. Estes princípios defendem a cooperação entre os povos, a não ingerência de políticas, o respeito à soberania e o valor máximo da paz.

¹⁶ LOWENTHAL, Abraham F. *Partners in conflict*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1987.

¹⁷ SMITH, Peter H. *Talons of the eagle – dynamics of U.S.-Latin American relations*. New York: Oxford University Press, 1996.

¹⁸ Apesar desta ausência de políticas específicas, o Brasil foi objeto de diversos estudos em universidades norte-americanas que geraram livros clássicos como os de Thomas Skidmore “Brasil- De Getúlio a Castelo”, dentre outros. Estes analistas ficaram conhecidos como “Brazilianistas”, tendo um auge nas décadas de 1960/1970. Posteriormente, o Brasil passa a ser secundário, por sua crise e ações de alinhamento entre 1980/1990, renascendo como tema de estudo no século XXI para novas gerações de potenciais Brazilianistas.

¹⁹ Contudo, isso não é algo definitivo, pode mudar dependendo da forma como o cenário da América Latina se desenvolver, e o Brasil seja considerado um parceiro essencial para barrar avanços de poderes extrarregionais no hemisfério que serão vistos como ameaças potencialmente maiores. Caso os Estados Unidos considerem necessário, podem ampliar seu leque de concessões ao Brasil, até mesmo em setores como o nuclear.

²⁰ Esta visão é destacada por diversos analistas norte-americanos: Brzezinski (2012), Hachigian e Stuphen (2008), Kupchan (2013) e Zakaria (2009) que chega até a mencionar o nascimento de um mundo pós-americano. Para todos, é preciso que os Estados Unidos renovem seus sistemas de cooptação e dominação hegemônica, tese igualmente defendida por Ikenberry (2011). Ver as obras respectivas: HACHIGIAN, Nina and STUPHEN,

Mona. "Strategic collaboration: how the United States can thrive as other power rise". *The Washington Quarterly*, 31(4), Autumn 2008, p. 43-57, ZAKARIA, Fareed. *The post American world*. NY: WW Norton, 2008.

²¹ SILVA, Luiz Inácio Lula da. Declaração à imprensa do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita oficial ao Brasil do presidente os EUA da América», Granja do Torto, 6 de novembro de 2005, disponível em www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalle.asp?ID-Discurso=2719>

²² PATRIOTA, Antonio de Aguiar. "O Brasil e a política externa dos EUA". *Política Externa* (17) 1, Junho/Julho/Agosto 2008. p. 97-109

²³ RICE, Condoleezza. Remarks at the Memorial Museum of Juscelino Kubitschek. Brasília, Brazil, April 27, 2005. <http://www.state.gov/secretary/rm/2005/45276.htm>. Acesso em: 01/02/2008 .

RICE, Condoleezza. Remarks with Brazilian Foreign Minister Celso Amorim. Itamaraty. Brasília, Brazil, March 13, 2008. www.state.gov/secretary/rm/2008/03/102228.htm. Disponibilidade: 14/03/2008

RICE, Condoleezza. "Rethinking the national interest- American realism for a new world". Disponível em: <http://www.foreignaffairs.org/20080701faessay87401/condoleezza-rice/rethinking-the-national-interest.html>

²⁴ CRANDALL, Britta H. *Hemispheric Giants- the misunderstood history of US-Brazilian Relations*. Rowan & Littlefield Publishers inc. NY: 2011

²⁵ SMITH, Joseph. *Brazil and the United States*. Athens & London: The University of Georgia Press, 2010.

²⁶ Tais transformações, assim como a necessidade de repensar o intercâmbio bilateral foram também objeto em 2011 de um relatório intitulado *Global Brazil and US-Brazil Relations* publicado pelo *Council on Foreign Relations*, um dos mais importantes *think tanks* norte-americanos. O relatório completo encontra-se em *GLOBAL BRAZIL AND US-BRAZIL RELATIONS. A Task Force Report*. Council on Foreign Relations. Disponível em <http://www.cfr.org/brazil/global-brazil-us-brazil-relations/p25407>. Acesso em 15 de Julho de 2011

²⁷ *NATIONAL SECURITY STRATEGY*. The White House, Washington, 2010. Disponível em http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf. Acesso em 10 de Julho de 2011

²⁸ VISENTINI, Paulo Fagundes. *A projeção internacional do Brasil 1930-2012*. Rio de Janeiro. Ed. Elsevier, 2013

²⁹ ALMEIDA, Mariana Pereira de. "O Brasil já tem poder global- Entrevista do Embaixador Thomas A. Shannon". *Revista Veja*, 15 de Dezembro de 2010. p. 21-25

³⁰ Mesmo os acordos comerciais bilaterais com a Índia e as negociações em andamento com a União Europeia para o estabelecimento da área de livre comércio e investimentos transatlântica (TPPI) reproduzem dinâmica similar: ocorrem em situações de interdependência prévias. E, no caso indiano, consolida-se como concessão dos Estados Unidos, para afastar o país da China e outros emergentes, na tática de engajar e conter, dividindo para conquistar. Ver PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Os Estados Unidos e o século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier. 2013.

³¹ Como pode ser visto em ROUSSEFF, Dilma. "Discurso da Presidente da República Dilma Rousseff, na abertura do Debate Geral da 68ª Assembleia-Geral das Nações Unidas- Nova

Iorque, EUA”. Disponível em <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-68a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>. Acesso em 20 de Novembro de 2013.

³² As declarações se encontram em entrevistas de ambos, consultar BIDEN, Joe. Entrevista do Vice-Presidente dos Estados Unidos Joe Biden a Raul Juste Lopes. “Queremos reconstruir a confiança com o Brasil”, diz vice dos EUA. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2014/06/1470975-queremos-reconstruir-a-confianca-com-o-brasil-diz-joe-biden.shtml>. Acesso em 07 de Julho de 2014 e ROUSSEFF, Dilma. Entrevista de Dilma Rouseff a Catarina Alencastro. Dilma exime Obama por espionagem e diz que conduta decorre do 11 de Setembro. Disponível em <http://oglobo.globo.com/brasil/dilma-exime-obama-por-espionagem-diz-que-conduta-decorre-do-11-de-setembro-13210528>. Acesso em 10 de Julho de 2014.

Artigo recebido em janeiro de 2015. Aceito em junho de 2015.