



# A orientação da política brasileira para as Américas em tempos de vicissitudes domésticas

Tullo Vigevani e Juliano A.S. Aragusuku

## Introdução

No início do século XXI, houve uma mudança na inserção internacional do Brasil, caracterizada por um papel mais assertivo do país nos assuntos regionais e globais, estimulado em alguma medida pelo crescimento econômico que coincidiu quase exatamente com os oito anos da administração Lula da Silva. A mudança não significou ruptura com tradições históricas ou recentes, mas fortalecimento de algumas das características que já existiam. A desaceleração econômica em curso desde 2011 parecia não mudar a essência desse quadro ao longo do primeiro mandato de Dilma Rousseff. Porém, na transição para seu segundo mandato, 2014 e 2015, o cenário doméstico brasileiro foi marcado por mudanças, que tiveram fortes consequências sobre o conjunto da sociedade. Dilma Rousseff foi eleita após uma acirrada disputa eleitoral em 2014, com mandato previsto até 2018.

As eleições foram decididas em segundo turno no dia 26 de outubro de 2014. Encabeçando a coligação liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Rousseff recebeu 51,64% dos votos válidos, ante 48,36% recebidos por Aécio Neves e sua coligação liderada pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)<sup>1</sup>. Frente ao cenário de acirrada disputa política que pairou sobre o pleito eleitoral e se estende ao segundo mandato de Rousseff, a pergunta que buscaremos responder neste artigo será: como a situação da política doméstica do Brasil afeta a sua política externa para a integração regional, relações interamericanas, relações com os Estados Unidos, assim como a política externa em geral? Isso numa conjuntura econômica de graves dificuldades, com taxa crescimento de 0,1% em 2014, segundo o IBGE divulgou em março de 2015. O Banco Central prevê para 2015 uma contração do Produto Interno Bruto (PIB) entre 1% e 2%.

Dessa forma, neste trabalho buscamos compreender a ação brasileira no plano hemisférico numa perspectiva mais geral, de longo prazo, de forma a entender os caminhos que poderão se abrir no período iniciado em janeiro de 2015. Discutindo em que medida o incremento ou o enfraquecimento da capacidade brasileira, efetiva e simbólica, afeta as relações continentais, e o modo como o governo e a sociedade formulam suas políticas para a região. Em outros termos, procuramos identificar fatores que motivam a adoção das estratégias no tocante às relações bilaterais, sub-regionais, regionais e continentais, assim como as multilaterais. Com esse intuito, analisamos inicialmente a situação da política doméstica brasileira, observando como ela afeta alguns conceitos básicos da política externa. Na sequência, consideramos a política no âmbito da integração, da cooperação e da concertação na América Latina, discutindo o Mercosul, a Unasul e a CELAC. Por fim, discutimos a atuação continental, particularmente frente à OEA e aos Estados Unidos.

Concluiremos apontando os problemas principais que se colocam no segundo mandato de Rousseff e mais em geral, para o futuro: as dificuldades de negociação política interna somada à crise econômica limitarão o protagonismo brasileiro na região, e as pressões por mais aproximação com os países centrais poderão alcançar maior intensidade. Ao mesmo tempo, tendo também em conta a história da política externa brasileira no século XX e neste início de XXI, afirmamos que o

equilíbrio nas relações internacionais não será abandonado, buscando utilizar em próprio favor relações com outros países, como os BRICS, particularmente a China.

## **Panorama doméstico e rediscussão da política externa brasileira**

Ao iniciar o segundo mandato, em janeiro de 2015, Rousseff encontrou um cenário muito diferente se comparado à situação existente quando se iniciou seu primeiro mandato. A nova fase inicia-se sem a força política que teve ao iniciar-se a primeira. Não é nosso objetivo discutir a política interna brasileira, mas essas condições devem ser compreendidas, e condicionam, como veremos, a política exterior. Influenciam fortemente no que se refere à capacidade do Estado de mobilizar seus recursos simbólicos e materiais.

A relação entre política interna e externa é um tema decisivo na análise das relações internacionais. Qualquer seja a referência teórica utilizada, essa relação é considerada essencial. No caso do Brasil da segunda metade dos anos 2010, tampouco pode-se compreender a ação externa sem considerar a todo momento a situação interna. O governo Rousseff iniciou-se com uma política exterior e regional que apresentou elementos importantes de continuidade com muitos dos aspectos da ação histórica do país, mais particularmente com aquela desenvolvida pelo governo Lula da Silva. Mas é fundamental reconhecer que constrangimentos internos passam a incidir de forma significativa. Parece que os elementos conjunturais, sobretudo as limitações impostas pelo quadro político interno, em boa medida novo, caracterizarão o segundo mandato.

O executivo enfrenta, além dos partidos de oposição, disputa interna à sua própria base partidária, materializada na constante resistência do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e outros menores. Como aconteceu ao longo dos mandatos de Lula da Silva (2003-2010), a oposição política e parlamentar concentrou os ataques ao governo apoiando-se em acusações de corrupção. A partir do início de 2014 o foco é a investigação do Ministério Público relativa a denúncias de corrupção na Petrobrás. A questão ganhou relevância maior

pela instauração de processos de investigação no Supremo Tribunal Federal sobretudo contra parlamentares, a maioria ligada a partidos que constituem a base de apoio do governo. Também há acusações contra ministros, sem que seja excluída a possibilidade de novas e maiores denúncias. No mesmo período, distintas forças de oposição ao governo mobilizam a opinião pública, em boa medida apoiadas pelas campanhas da imprensa, e contando com apoio em camadas médias.

Considerando o peso alcançado pelas forças de oposição ou mesmo de aliados que passam a condicionar o governo, deve-se esperar uma rediscussão da política externa. Há pressão de forças que vêm aumentando a crítica à política do governo brasileiro de integração, cooperação e concertação. Um dos caminhos para essa rediscussão deverá ser o da retomada da idéia de autonomia e sua ressignificação. A crítica às posições que prevaleceram nos governos do PT não se concentrarão na idéia de autonomia em si, mas na sua interpretação, buscando retomar raízes que podem ser encontradas ao longo do século XX. Raízes que permanecem vivas e vigorosas até hoje. Utilizando a formulação de Russell e Tokatlian (2010), provavelmente se buscará reinserir na equação autonomia-integração, aumentando-lhe o peso, os conceitos de globalização, de interdependência, também as idéias relativas à inserção nas cadeias globais, às vantagens comparativas, etc.. Todas idéias que estiveram e estão fortemente presentes na política externa do Brasil, inclusive ao longo dos governos Lula da Silva e Rousseff, mas seu peso, sua interpretação e sua utilização variou fortemente ao longo do tempo.

A literatura sobre política externa brasileira, sobretudo a partir de 1990, tem buscado reinterpretar o significado de autonomia considerada fio condutor explicativo. Em geral parte-se dos estudos clássicos de Jaguaribe (1958), desde seus trabalhos iniciais no ISEB.

Numa interpretação da obra de Juan Carlos Puig, Simonoff (2015) ressalta a estreita relação que apresenta o conceito de autonomia por um lado e o de integração ou concertação política por outro. Com isso discute o que seria uma forma de instrumentalização do conceito de integração na sua relação com a autonomia. O autor remete a uma conclusão cuja determinação procuraremos debater ao discutir as perspectivas que se abrem para o Brasil na segunda metade dos anos 2010. Para ele *“la idea de subordinar la integración a la autonomía*

*no resulta descabellada, ya que obedece a las necesidades de encontrar herramientas para que las sociedades periféricas logren sus objetivos”* (Simonoff, 2015:136).

Apesar de constantemente reinterpretada, a ideia genérica de autonomia permanece constante ao longo da história da política externa brasileira. Mesmo não sendo o objetivo deste texto, é importante lembrar que até governos “americanistas” são considerados por alguns autores como interessados na preservação da autonomia (Malan, Bonelli, Abreu e Pereira, 1977; Ferreira, 2001; Casarões, 2014). Nesses casos, nos referimos aos governos Dutra (1946-1950), Castello Branco (1964-1967) e Collor de Mello (1990-1992). Os autores atribuem o filo-americanismo – fortemente presente em suas políticas externas – a determinadas formas consideradas necessárias para a preservação da autonomia ou para o desenvolvimento nacional, etc.

Pensando em um cenário de maior pressão contra o governo do PT, e considerando as dificuldades de boa parte dos países da América do Sul, deve-se identificar como provável a tendência à intensificação da crítica ao Mercosul. Apresentado como entrave a acordos com outros países por ser uma união alfandegária, dificultaria o acesso às economias de mercado mais desenvolvidas – sobretudo os Estados Unidos. Nas palavras de Rubens Barbosa<sup>2</sup> (2014), “o Brasil deveria rever sua estratégia de negociação comercial, sem preconceitos ideológicos, com vista à abertura de novos mercados, não só entre os países em desenvolvimento, mas também nos países desenvolvidos. A prioridade nos últimos 12 anos, apenas para as negociações multilaterais no âmbito da OMC, do Mercosul e na América do Sul não serve mais aos interesses do Brasil.”

Simetricamente, indícios de atitudes semelhantes surgem em outros países, contribuindo para que a pressão por mudanças ganhe força em camadas da sociedade brasileira, particularmente em setores empresariais, mas também entre setores do governo e em segmentos importantes da administração pública. Na chancelaria do governo uruguaio de Tabaré Vázquez, as opiniões restritivas ao Mercosul também são comuns.

Em suas reflexões sobre a autonomia, Puig (1980, 1984), diferentemente de autores realistas como Morgenthau (2003) e Waltz (1979),

argumenta que o sistema internacional não é caracterizado pela anarquia, mas por uma hierarquia internacional. Conforme Puig (1980:149-155), a obtenção da autonomia passa por quatro estágios: 1) o *status* formal de Estado soberano; 2) os benefícios materiais suficientes para elaborar e pôr em prática um projeto nacional; 3) aceitação das políticas da potência em suas áreas de interesse estratégico em troca do exercício de autonomia em setores de igual importância para os países latino-americanos, como por exemplo, na escolha de seus modelos de desenvolvimento; e 4) a ruptura da dependência com o centro e ações de não-obediência. Para Puig, assim como para Jaguaribe (1979), a autonomia requer graus adequados de “viabilidade nacional”, uma considerável quantidade de recursos domésticos e um compromisso explícito das elites com um projeto nacional. Os dois autores também compartilham a noção de que a autonomia requer a mobilização de recursos de poder na periferia. Alianças regionais contra o centro, integração política e econômica, e a melhora de estratégias negociadoras constituem os instrumentos para se alcançar esta meta. Nessa perspectiva, a integração regional pode ser um objetivo estratégico.

Analisar a existência dos quatro estágios formulados por Puig seria um exercício interessante nas atuais condições latino e sul americanas, em particular para o Brasil. No caso brasileiro, certamente temos o primeiro estágio, o Estado soberano. Esse estágio existe em maior ou menor medida em qualquer país da região atualmente. Mais difícil é definir como se encontram os outros três. A realidade brasileira dos anos 2010, com forte evidência no segundo mandato Rousseff, é que a capacidade de por em prática um projeto nacional encontra-se sob *judice*. Encontram-se claramente divididas as elites nas formas de construí-lo. O combate à corrupção, que vem constituindo-se com força em regime internacional inovador, imbricado com relações de poder, tem, do mesmo modo que em outros países, inclusive centrais, como efeito secundário o surgimento, ou ressurgimento, de interesses que não consideram como objetivo nacional importante a preservação de alguns dos grandes grupos empresariais, estatais ou privados. No caso brasileiro atual, empresas como Petrobras, grandes empreiteiras da área da construção civil e pesada, e mesmo grupos industriais e de serviços, correm o risco de serem enfraquecidos ou mesmo destruídos. O enfraquecimento das estruturas empresariais, traz consequências para a política externa brasileira, para a região e para o mundo. O re-

sultado pode ser o debilitamento das bases materiais de uma política de integração sustentada simbioticamente pelo conceito de interesse nacional. Discutiremos o tema das relações com os Estados Unidos adiante: na crise brasileira contemporânea ganham força os setores que apontam para a importância da relação com esse país, com a União Europeia e com a China.

Para entender os diferentes conceitos de autonomia na sua relação com a integração e o mundo, e como são debatidos atualmente no Brasil, é importante lembrar suas formulações anteriores. Adaptando o conceito de autonomia em meados dos anos 1990, Fonseca Jr. (1998) argumentava que a diplomacia brasileira no período da Guerra Fria se caracterizou pela autonomia pela distância. Já na década de 1990, esta mesma diplomacia seria levada a incorporar novos valores devido à 1) democratização brasileira, 2) ao final da Guerra Fria, 3) à aceleração do processo chamado de globalização e 4) à entrada de “novos temas” na agenda internacional – questões ambientais, direitos humanos, reforma do sistema internacional de comércio. Em suma, a própria ideia de autonomia ganharia nova conotação. Segundo o autor, a autonomia pela distância seria manter-se afastado, ainda que nem sempre contrário, em relação às ações e aos valores do ocidente capitalista e desenvolvido, seria também manter atitude crítica em relação às superpotências. No mundo pós Guerra Fria, o sentido da autonomia seria outro, ainda segundo Fonseca (1998): não significaria mais “distância” dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis, mas se traduziria por “participação”, por um desejo de influenciar a agenda participando dos processos decisórios.

Na mesma linha de raciocínio, Russell e Tokatlian (2003) argumentam que a aceleração da globalização nas últimas décadas teria modificado sensivelmente o espaço de ação dos países latino-americanos. Esse novo contexto global demandaria que a autonomia fosse definida de uma forma diferente, havendo a necessidade de transição da *antagonistic autonomy* (que é similar à autonomia pela distância) para a *relational autonomy* (que é parecida com a autonomia pela participação). No momento atual, no Brasil essas ideias estão sendo rediscutidas. Em pormenorizado estudo em que são avaliadas diferentes possibilidades para o país, por meio da simulação de situações, particularmente as que adviriam da finalização das negociações para o Acordo de Parceria

Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP) e para a Parceria Trans-Pacífica (TPP), Thorstensen e Ferraz (2014) afirmam que as consequências em termos de comércio seriam particularmente prejudiciais. Sobretudo, segundo os autores, num contexto de estagnação da posição internacional do Brasil. Ao simularem o potencial impacto da adesão do Brasil ao TTIP, concluem que seria fortemente positivo. A atenção é voltada aos riscos da não negociação de acordos comerciais com os países centrais e com os grandes blocos, existentes ou em processo de negociação.

*The conclusion of TTIP and TPP will represent a serious threat to Brazil. Not only it will lose international market, but will be left behind in the negotiations of international trade rules, loosing its present role as relevant global rule maker, accepting a secondary role of passive rule taker. In a time of global value chains, the integration of Brazil with major economies is fundamental to the survival of the industry. The present research shows clearly that the negotiation of an agreement between Brazil and the EU, now in its final phase, is an important step forward and should be concluded rapidly, before the finalization of the TTIP negotiation. But a second step should also be considered seriously – that of an agreement with the US. There is no “trade logic” of an agreement with the EU without an agreement with the US in the case of a successful TTIP. With the TTIP and TPP, a new opportunity is open to Brazil. It is time to review the priorities and to re-evaluate losses and gains. The costs of Brazil’s isolation in the World because of the difficulties of Mercosul should be re-examined with care (Thorstensen e Ferraz, 2014:7-8).*

A *relational autonomy* traduz-se em uma crescente interação, negociação e participação na elaboração das normas e regras internacionais. Para Russell e Tokatlian (2003:19), a *relational autonomy* deve ser alcançada por meio de compromissos e negociações com grande participação da opinião pública, fortalecendo o aspecto democrático deste tipo de desenvolvimento de política externa. O abandono parcial de elementos de soberania (marca da *relational autonomy*) seria feito no sentido de desenvolver instituições e normas para a promoção do bem comum. Percebemos nessa perspectiva a idéia da inserção pro-



positiva na lógica dos regimes internacionais prevalecentes. Briceño Ruiz (2012:54) entende que *“las recientes reflexiones sobre densidad nacional y autonomía relacional confirman que el desarrollo económico y la autonomía política continúan siendo ideas centrales en la reflexión integracionista latinoamericana”*.

Na perspectiva do Estado brasileiro e de suas instâncias formuladoras de políticas, podemos afirmar que os diferentes blocos regionais devem contribuir para o fortalecimento da autonomia dos Estados-membros, enquanto objetivo e consequência da integração. De certa forma nos reencontramos mais uma vez com a formulação de Puig (1984), resgatada por diversos autores, Colacrai (2009), Bernal Meza (2005) e Simonoff (2015), em que a ideia de integração deve ser funcional à de autonomia.

Na busca pela compreensão do futuro da política brasileira, em qualquer caso haverá uma reiteração do conceito de autonomia, ainda que fortemente reinterpretado. Do ponto de vista de política exterior, houve mudanças importantes nos anos do PT. Mudanças introduzidas pela “diplomacia presidencial” de Lula da Silva, em geral acompanhadas por Rousseff ao menos em seu primeiro mandato. A cúpula diplomática formulava e operacionalizava as mudanças, particularmente as críticas das políticas hegemônicas. Cabe registrar, o que se tornou mais visível a partir de 2015, que o conjunto da estrutura administrativa – que inclui muitas outras áreas além das relações exteriores, ministérios, instituições – não acompanhou de forma ativa essas mudanças. Conclui-se que se o governo, a partir de 2015, for levado a novos direcionamentos, estes encontrarão uma estrutura certamente não hostil.

As demandas e os interesses voltados à integração regional, desde a assinatura do Tratado de Assunção em março 1991, não tiveram crescimento qualitativo constante, sobretudo no Brasil. Não há no Brasil forte demanda pela integração, nem houve crescimento vigoroso da interdependência. Sem desconhecer que há avanços históricos em pontos importantes: por exemplo, o quase desaparecimento de hipóteses de guerra em todo o subcontinente e uma presença maior de investimentos intra-regionais, o estágio atual, segunda metade dos anos 2010, sinaliza ações de cooperação e integração de baixa intensidade. A qualidade do comércio regional, a melhor em relação a todas as regiões do mundo, com exportações de maior valor agregado pelo Brasil, não

parece suficiente para fortalecer a integração. No ano de 2014, produtos manufaturados correspondiam a aproximadamente 77% do total das exportações brasileiras para os outros membros do Mercosul<sup>3</sup>. Enquanto para os outros principais parceiros os produtos manufaturados representam: China, 4%; União Europeia, 37%; Estados Unidos 55%.

O conceito de autonomia está profundamente enraizado, mas sua interpretação dependerá dos atores que prevalecerão na política brasileira nos próximos anos. A vida democrática viabiliza a presença de posições contrapostas. Ao longo do primeiro mandato de Rousseff as posições que vinculam autonomia com integração regional não se fortaleceram do ponto de vista de suas bases de sustentação política e material. No segundo mandato, as forças que optam por uma maior inserção nos mercados “globais” tem presença importante no governo.

### **Integração e concertação política na América Latina: Mercosul, Unasul e CELAC**

Na análise de Pierson (1998), os governos nacionais tendem gradualmente a perder o controle do processo de integração para as instituições regionais quando delegam funções a elas. As instituições ou órgãos regionais abririam espaço para a participação de atores domésticos no processo decisório sem a intermediação dos governos, fato que tenderia a fortalecê-las e a fornecer-lhes novas fontes de legitimidade. Uma vez alcançada, por essa instituição ou órgão, certa autoridade no processo de integração, torna-se difícil para os governos fazê-lo recuar, viabilizando a recuperação do poder original dos Estados-parte. O custo dessa ação de recuperação, de certa forma, inviabiliza a sua concretização. Essas observações contribuem para a compreensão da racionalidade da posição brasileira na defesa do princípio da autonomia no Mercosul, que tem relação com a defesa da inter-governamentalidade enquanto princípio da integração. Trata-se de posição restritiva ao adensamento da institucionalidade do bloco.

A posição brasileira frente aos órgãos regionais pode ser interpretada como a de uma estratégia de círculos concêntricos. E aqui sublinhamos que mesmo no Mercosul, primeiro círculo, mais restrito e aprofundado, o país não abdicou de sua autonomia. De fato, os governos brasileiros

sempre defenderam a impossibilidade de submeter-se, ao menos em alguns casos, a decisões colegiadas, atribuindo isso aos riscos que adviriam da instabilidade nos países-parte. A consequência de um posicionamento estrutural que dura há mais de 25 anos, é atualmente considerado pressuposto para abrir um debate sobre os próprios fundamentos do Mercosul. No segundo mandato de Rouseff, há atores com peso social, econômico, político e cultural que defendem abertamente a necessidade de rebaixamento do atual nível de integração a acordo de livre comércio. Bacha (2014:11) afirma:

Dado o amplo mercado interno que abrirá às exportações dos demais países do mundo, o Brasil estará em condições de fazer negociações vantajosas para a abertura compensatória dos mercados de seus parceiros comerciais. O leque de possibilidades é amplo, envolvendo acordos multilaterais, regionais e bilaterais. O certo é que o país necessitará de liberdade de movimentos e, portanto, de flexibilizar as regras de lista comum para a negociação com terceiros países que têm sido observadas no Mercosul.

O mesmo autor afirmou a necessidade da retomada das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), interrompidas em novembro de 2005 em Mar del Plata<sup>4</sup>. As indefinições havidas a partir das crises brasileira de 1999 e argentina de 2001, com as lentidões que passaram a prevalecer, colocaram os aspectos econômicos da integração parcialmente em compasso de espera. Seguidos contenciosos, ainda que circunscritos, colocariam a necessidade de novas decisões se o objetivo é a continuidade e o aprofundamento do Mercosul. Em boa medida dependerão dos processos políticos internos que encontram-se sob forte tensão nos países. No caso brasileiro, vistas as posições de parte de atores empresariais e políticos, surge que somente no caso da retomada do controle do processo político de parte do PT ou de forças decididamente favoráveis à integração, poderia haver novos sinais de aprofundamento do Mercosul. Como apontamos, os conceitos de autonomia e de diversificação das parcerias, defendidos por parte das elites e presente na memória institucional do Ministério das Relações Exteriores (Mariano, 2007), colocam questionamentos ao Mercosul.

Um Mercosul mais institucionalizado não atenderia aos interesses de parte considerável das elites, de grupos sociais, econômicos e regionais,

de setores políticos, que parecem ter suas necessidades contempladas pela atual estrutura. Vimos que há importantes tendências que apontam para a necessidade do seu rebaixamento. De todo modo, mesmo se redimensionados os objetivos, persistirá o interesse no aumento do comércio e do investimento transfronteiriço. Nos períodos anteriores grandes empresas buscaram os mercados regionais. Foi o caso de Petrobras, Itaú, Bunge, Gerdau, AmBev e outras. Também empreiteiras: Camargo Correa, Odebrecht, Andrade Gutierrez, OAS, Queiroz Galvão, etc.. No início da integração Brasil-Argentina, algumas grandes empresas multinacionais, particularmente o setor automotivo (Volkswagen, Fiat, Ford, General Motors, etc.), tiveram forte interesse no mercado comum, na liberalização intra-regional. A crise desencadeada em 2014/2015 pelas investigações e processos relativos à corrupção na Petrobras certamente terá impacto na posição brasileira de integração. Com reflexo em toda a região. O enfraquecimento ou mesmo potencial desaparecimento de algumas dessas empresas diminuirá o ímpeto, já fragmentado, dos empresários pela integração. Todas as teorias de integração regional reconhecem a importância desse setor, seja público ou seja privado, para o avanço do processo.

O Mercosul foi importante em situações determinadas, como o é na negociação em curso com a União Europeia. Também o foi nas relações com os Estados Unidos, servindo como mecanismo de resistência frente a pressões assimétricas. Há na tradição diplomática brasileira a preocupação pela busca de formas para evitar compromissos que possam mais tarde levar a perdas para o país. Isso tem acontecido nas negociações econômicas, mas o mesmo vale para outros campos. Ao mesmo tempo, deve ser observado que apesar do quadro internacional sugerir o fortalecimento da integração para negociar em melhores condições frente ao mundo exterior, isso não tem acontecido sempre. Por exemplo, verificam-se situações tipicamente contraditórias: a União Europeia valorizou a relação bloco a bloco; ao mesmo tempo, a parceria estratégica entre a UE e o Brasil, estabelecida em 2007, mostra que parceiros importantes aumentam o nível de reconhecimento dos Estados-nacionais. No caso de acentuarem-se dificuldades nas relações intra-Mercosul, certamente as pressões, como já vimos, para buscar soluções nacionais vão se acentuar.

Os governos brasileiros, inclusive o de Rousseff, admitem a ideia de que integração significa conceder algo de soberania, mas as concessões

tendem a ser restritas: por isso a defesa do gerenciamento da união alfandegária com políticas limitadas no tocante ao combate às assimetrias. A baixa complementaridade não tem sido enfrentada com políticas conjuntas de desenvolvimento regional, com projetos comuns e com ações mais fortes para criar cadeias produtivas. Na medida em que as assimetrias mantêm-se altas, em virtude da ausência de instrumentos regionais adequados, a tendência é que a união alfandegária não se complete e acabe sendo debilitada por uma lógica na qual os conflitos são sobrevalorizados, já que os meios para sua superação têm relação com a mudança de postura dos Estados. A posição do Brasil, mesmo considerando as atuais incertezas, está longe de ser a única responsável pelas dificuldades. As formas de posicionamento de Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela frente ao Mercosul contribuem para isso. Destacamos o papel do Brasil, pois a este caberia o papel de *paymaster*, ainda que não o tenha sido, de acordo com a formulação de Mattli (1999). Nesse contexto, cresceu nos anos 2000 o debate sobre o significado mesmo da integração. Há movimentos que impulsionam o debate sobre aspectos que deveriam ser mais valorizados: integração social, cultural, educacional, combate comum à pobreza.

Diferentemente do Mercosul, a Unasul surge num contexto de diversidades na região. Inclusive diversidades no tocante à política de inserção na economia internacional. Diversidades são aceitas, consideradas normais, portanto a Unasul não traz como objetivo a integração econômica, descartando-se qualquer proposta de mercado comum. Não visa política externa comum. Busca superar diferenças, sem desconhece-las, mantendo um espaço de interlocução. Portanto reconhecemos na Unasul o segundo círculo concêntrico para a política brasileira, que pelas suas características intergovernamentais e flexíveis, sem compromissos institucionais de significados incontornáveis, pode consolidar-se.

A Unasul tem o caráter de um instrumento sul-americano, portanto não latino-americano e ainda menos hemisférico. Esse objetivo explica-se porque nesse espaço, na formulação do Estado brasileiro, de seus políticos e de seus altos funcionários, podem-se criar consensos a respeito de alguns temas. Consensos que, lançando mão da formulação já clássica de Bull (2002), são possíveis na medida em que se busca a

ordem e permitem manter a independência dos estados individuais. Mais relevante, consensos que podem ser obtidos como resultado de uma composição de poder marcadamente regional. Desse modo, compatibilizam-se preservação da autonomia, cooperação, integração seletiva e um espaço comum onde as relações correspondem a outra geografia, atenuando, não eliminando, o peso de fatores extra-regionais. Isso seria possível na América do Sul, mas não na América Latina e menos ainda na esfera continental.

Na perspectiva brasileira dos anos 2000, sobretudo a do governo Lula da Silva, seria indispensável trabalhar de forma “consistente e persistente em favor da emergência de um sistema mundial multipolar no qual a América do Sul venha a constituir um dos polos e não ser apenas uma sub-região de qualquer outro polo econômico ou político” (Guimarães, 2006:275). A continuidade de conflitos domésticos em países da América do Sul, inclusive nos três maiores do Mercosul (Argentina, Brasil, Venezuela), mostra as dificuldades para atingir o patamar de polo. Mesmo nas relações entre os países que constituem os três grupos em que se subdividem atualmente os países membros da Unasul – Mercosul, Aliança do Pacífico e Aliança Bolivariana para os Povos de nossa América (ALBA) – há consistentes problemas. Alguns de origem histórica, como entre Chile e Peru, outros ligados a problemas atuais. Para o Brasil, o espaço sul-americano vem se delineado politicamente de forma consistente, como reconstitui em perspectiva histórica Santos (2014:184), desde o governo Itamar Franco.

O conceito de América Latina consolidou-se a partir da construção de um imaginário comum por intelectuais da própria região – com o Brasil muitas vezes recebendo ou atribuindo-se um papel peculiar nessa arquitetura identitária –, mas, também, como uma representação do ‘outro’ para a sociedade estadunidense, como um contraconceito assimétrico de suas autoatribuídas virtudes. No entanto, a adesão do México ao Nafta, em 1992, contribuiu para erodir o conceito de América Latina, ao aproximar decisivamente um de seus polos mais importantes, o México, do ‘outro’ desse conceito: os Estados Unidos.

Comparativamente à política brasileira para o Mercosul, no caso da Unasul, a autonomia parece se conectar mais diretamente com

alguns dos objetivos da cooperação. Isso ocorre ao menos em três dimensões: financiamento para a integração, mesmo considerando as restrições brasileiras ao Banco do Sul; integração da infraestrutura (incorporação da IIRSA e estabelecimento do COSIPLAN); e defesa (Conselho de Defesa Sul-Americano). Trata-se de tentativas mais ou menos articuladas de conectar a autonomia nacional com os objetivos de cooperação e integração sul-americana. Importante ressaltar que o processo de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano vinculava-se não apenas ao objetivo de fortalecer a cooperação em temas de defesa e segurança, mas remeteu também à intenção de estabelecer um contraponto à influência dos Estados Unidos na América do Sul, mais precisamente, na região andina.

A Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), estabelecida em 2010, aparece como o terceiro círculo concêntrico na política hemisférica brasileira. Alguns dos Estados membros observam a organização como possível fórum alternativo à OEA. O presidente do Equador, Correa, foi quem mais avançou nessa direção. Para ele a CELAC deveria substituir a OEA<sup>5</sup>. A posição brasileira surge como mais branda e articulada. O governo reconhece a importância da organização, mas não entende que deva se transformar numa alternativa à OEA, nem deva servir como base de confrontação direta a ela.

Para o Brasil, a CELAC surge como uma organização que congrega todos os países da América Latina e do Caribe e, nas palavras de García, “sem países estranhos a eles” (2013:61). Trata-se sim da abertura de fóruns sem a participação dos Estados Unidos e Canadá, mas a concepção pragmática no campo internacional estimula evitar ações de confrontação e mesmo políticas que diretamente visem o enfraquecimento da OEA ou outros instrumentos de caráter continental. Percebemos claramente a ideia do terceiro círculo concêntrico, o governo brasileiro considera existir maior grau de identidade na CELAC que na OEA.

No entendimento dos governos brasileiros, a CELAC deve dar continuidade às ações desenvolvidas anteriormente pelos Grupos de Contadora e do Rio. Pode-se afirmar que a CELAC é vista como a representação de um grupo continental de Estados que têm em comum algumas afinidades e que pode articular ações conjuntamente, inclusive parte das relações com o resto da comunidade internacional, também com os Estados Unidos.

Compreender a política externa brasileira e particularmente a política hemisférica, exige entender que não há preocupação por uma liderança acima das próprias possibilidades. Algumas análises sobre a política brasileira na região insistem a respeito do papel pretendido pelo país na relação com o próprio entorno. Nessa perspectiva exagera-se na interpretação de que o Brasil buscaria a formação de um polo alternativo com poder competitivo extra regional (Burgess 2008; Gardini e Lambert, 2010; Malamud, 2005). Apesar de fortes diferenças em relação a aspectos da política exterior, regional e hemisférica, inclusive em relação ao Mercosul e à Unasul, na sociedade civil e entre as forças políticas encontramos razoável consenso sobre alguns pontos, particularmente em relação à necessidade de não superestimar a capacidade nacional. Os dois mandatos de Rousseff acentuaram esta característica. Em parte pelo reconhecimento dos limites, em parte pelo agravamento das crises política e econômica que pesa de forma decisiva na limitação de influência. A crença na capacidade de intermediação brasileira, ou mesmo no poder de convicção, em alguns casos é superestimada até por grupos de interesse e setores do governo norte-americano.

## O eixo hemisférico: OEA e as relações com os Estados Unidos

A relação com os Estados Unidos poderá voltar a se tornar o foco no redirecionamento das relações exteriores do Brasil. As indicações nesse sentido surgem tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos. As pressões pelas mudanças resultam não tanto do quadro internacional ou das relações bilaterais, ainda que possam estimular novos caminhos, mas do entendimento que os grupos dirigentes e as elites brasileiras terão desse quadro e dessas relações. Em outros termos, relacionam-se diretamente, como estamos discutindo, com as condições internas do país e, secundariamente, com as atitudes dos setores norte-americanos preocupados com o Brasil, sejam empresariais, sejam governamentais. As atitudes norte-americanas são importantes, mas o ponto relevante na atualidade é como elas influem nas relações de poder no Brasil. Como vimos, a qualidade do comércio, mais especificamente das exportações brasileiras aos Estados Unidos, tem composição de maior valor agregado que aquelas feitas à União Europeia e à China, ainda que menor qualidade que aquelas direcionadas ao Mercosul e à área



da ALADI. Para os Estados Unidos, o percentual de produtos manufaturados exportados é, como vimos, aproximadamente 55%. Para os empresários brasileiros, vista a dimensão e a potencialidade do mercado norte-americano, que vem absorvendo quantidades maiores de produtos brasileiros nos anos 2010, o atrativo é significativo.

Como demonstramos nas seções anteriores, a ideia de autonomia tem sido uma diretriz sempre presente na política brasileira. A ação dos Estados Unidos nas relações hemisféricas é, por si mesma, um desafio para o exercício da autonomia nessa esfera. No início do século XXI fatos novos surgem, particularmente a possibilidade de mudança gradual no equilíbrio internacional. O que importa aqui sinalizar, pelas consequências que poderia ter nas relações nas Américas, é o declínio relativo dos Estados Unidos, mesmo continuando a ser, de longe, a principal potência mundial. Importante é ter em conta o significado que pode ter a presença chinesa, econômica, política e mesmo estratégica (Vadell, 2011). De todo modo, as consequências desse processo a longo prazo não são claras, tampouco sua influência sobre os fenômenos de integração.

A análise da posição brasileira no continente deve ter em conta esse conjunto de fatores, que provavelmente explicam ambiguidades. Nos governos Lula da Silva e no primeiro mandato Rousseff, houve a busca do fortalecimento de organizações sub-regionais, de forma a aumentar a autonomia frente aos Estados Unidos. Seja de parte brasileira, seja de parte dos Estados Unidos, assim como de inúmeros países do continente, houve coincidência na manutenção de um perfil baixo para a OEA, utilizada como foro limitado de discussão de alguns temas. A OEA foi historicamente um *locus* para o desenvolvimento das relações com os Estados Unidos, mas na atualidade está longe de ser o único e mesmo o principal. Boa parte das ações externas concretiza-se no contexto de foros bilaterais. Inclusive as do Brasil com os Estados Unidos. Compreendemos assim o significado da OEA para o Brasil, e sua relativização. Aplica-se a ideia do quarto círculo concêntrico. Os dados recentes, mesmo na fase de realização da VII Cúpula das Américas no Panamá de abril de 2015, não sugerem mudanças significativas.

Na OEA observa-se uma diminuição do peso norte-americano, que para alguns autores é considerado consequência de razoável desinteresse, ainda que seu financiamento dependa em sua maior parte dos

Estados Unidos. Fenômeno não conjuntural, manifestando-se desde os anos 1990 e atravessando todo o mandato Insulza (2005-2015), continuando na gestão de Almagro. A evolução da influência norte-americana na organização também apresenta ambiguidades. Dissemos que a influência parece diminuir. Por outro assistimos, no segundo termo da administração Obama, a um renovado interesse pela América Latina: o que não é previsível é se isso se refletirá na reanimação da OEA. A retomada das relações com Cuba, e mesmo a possibilidade de alguma normalização das relações com a Venezuela, indica a busca de apaziguamento regional. É desta forma que deve ser interpretada a ação do Embaixador Thomas Shannon no tocante à Venezuela. É nesse contexto que deve ser analisada a visita de Rousseff aos Estados Unidos no final de junho de 2015. Na administração em Washington, parece prevalecer a ideia que é de interesse norte-americano rebaixar tensões e fortalecer laços. A administração tem suas preocupações voltadas a outras regiões, Ásia e Leste Europeu.

Dada a assimetria de poder, a experiência histórica e recente tem sugerido ao Estado brasileiro que políticas multilaterais no âmbito da OEA não surtem os efeitos desejados pelos governos do país. A preocupação do Brasil no governo Lula da Silva pelas bases norte-americanas na Colômbia, a falta de sintonia na crise de Honduras, o modo como os Estados Unidos persistem em discutir questões como o narcotráfico e as guerrilhas colombianas, são todos pontos que indicam evidentes dificuldades na utilização da OEA, mesmo sem abdicar do reconhecimento de sua competência no trato de alguns temas de interesse comum. Torna-se evidente que para os governos brasileiros, na OEA há menor comunidade de valores que os existentes nas relações com Mercosul, Unasul e CELAC, o que a coloca numa posição inferior na escala de prioridades. Desse modo, justifica-se a alocação dessa organização como o quarto círculo concêntrico para a política externa brasileira no continente.

Ao longo dos governos do PT, não houve tensões significativas entre o Brasil e os Estados Unidos. Pelo menos desde 1990, o relacionamento não se modificou estruturalmente. Porém, não significa que inexistiram contraposições, particularmente em temas atinentes à crítica do sempre renovado unilateralismo norte-americano; o que não impediu políticas de entendimentos e cooperação (Patriota, 2008). No campo econô-

mico e comercial, houve disputas, como o recurso brasileiro contra os subsídios norte-americanos ao algodão na Organização Mundial do Comércio (OMC), julgada definitivamente pelo seu Órgão de Solução de Controvérsias favoravelmente ao Brasil em junho de 2008. Em geral disputas inseridas no quadro de controvérsias “normais” entre países. As controvérsias de caráter econômico e comercial sempre tiveram apoio *bi-partisan* no Brasil. Trinkunas (2015), da Brookings Institution, que defende maior aproximação entre Brasil e Estados Unidos, explica desta forma a especificidade nas relações bilaterais em geral:

What is fundamentally different about the U.S. relationship with Brazil in comparison to other major global players is the lack of a weighty constituency in each country for maintaining good relations. In spite of a significant trade relationship, the U.S. and Brazilian economies are not integrated into each other's economic value chains. Unlike Canada, China, Germany, India, or Israel, where a wide array of actors in the private sector, civil society, and government care deeply about mutual trade, investment, security, and the wider global order, no such powerful Brazil lobby exists in Washington or U.S. lobby in Brazil.

Não se trata de adesão aos interesses da potência hegemônica. China e Índia conseguem articular sua agenda nos Estados Unidos de forma autônoma, sempre na clara perspectiva de seus interesses nacionais.

Tudo isso não desconhece que nos anos 2010, até hoje, em 2015, houve fatores importantes que sinalizaram falta de sintonia, o que levou a alguns estremecimentos, sobretudo políticos e estratégicos. Como exemplos, citemos os casos da intervenção brasileira em relação ao Irã em 2010 e a crise das escutas da NSA em 2013. O que devemos considerar importante, para a análise da posição brasileira frente aos Estados Unidos, com reflexos no que se refere à OEA, é que um campo onde essa falta de entendimento tem se feito sentir com intensidade foi justamente na condução das relações interamericanas. Para os governos brasileiros, a consequência é o enfraquecimento da instância que deveria abrigar institucionalmente essas relações, a OEA.

O novo quadro das relações dos Estados Unidos com a América Latina, fortemente marcado pelo reatamento com Cuba, mas também

pela tentativa de normalização das relações com o Brasil, não parece pesar para o revigoramento da OEA. A posição do Brasil não pode ser classificada como de oposição à OEA e às suas diferentes áreas de atuação, mas deve ser considerada como sendo uma posição de perfil baixo. Em 2011 houve uma crise em relação à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) decorrente da medida cautelar que recomendava a suspensão imediata do licenciamento da usina hidrelétrica de Belo Monte, crise superada apenas em 2015, com a indicação de um Embaixador na OEA, depois de quatro anos de vacância do cargo. Do mesmo modo é também consensual a ideia que os Estados Unidos não encontram na organização uma estrutura que sistematize suas relações continentais.

A probabilidade desta situação da OEA modificar-se no final dos anos 2010 parece difícil. Tanto de parte brasileira quanto de parte norte-americana há indícios fortes no sentido de privilegiar a tentativa de melhoria das relações bilaterais. Por um lado, como vimos no caso de forças econômicas, políticas e sociais brasileiras, em oposição ou dentro do governo, redobram-se as pressões para buscar consistentes pontos de encontro, sobretudo nos aspectos econômicos e comerciais, além de políticos. No caso dos Estados Unidos, há ambiguidades. Muitas vezes a posição do governo, particularmente da administração Obama, converge para a busca da melhora nas relações. Nisto parcialmente apoiada por outros setores governamentais, empresariais, *think tanks*, sobretudo os liberais. Tem tido papel relevante neste sentido o vice-presidente Joe Biden. No caso das escutas realizadas pela *National Security Agency* (NSA) em relação à presidente brasileira, sobre o qual o governo do Brasil exigiu pedido formal de desculpas desde 2013, o movimento que visou acomodar a situação, dele participando o ministro das Relações Exteriores Mauro Vieira, foi bem sucedido. Ao mesmo tempo, devemos registrar que setores conservadores, sobretudo no âmbito republicano, agem de modo agressivo, particularmente contra aspectos da política externa brasileira: por exemplo, são decididos críticos do sistema BRICS - o que faz parte de uma estratégia que parece consolidar-se nos Estados Unidos de contenção da China. A percepção desses setores conservadores é que, através do BRICS, a multipolaridade é um caminho que os chineses utilizam para se precaver em relação à estratégia de contenção norte-americana (Schaefer e Poffenbarger, 2014). No caso brasileiro, mesmo consideradas as mudanças em curso e possíveis

alterações nas relações políticas internas, a busca de melhora da relação bilateral com os Estados Unidos (e de regularização da presença na OEA), será acompanhada pela continuação da busca de valorização da multipolaridade.

Neste contexto amplo compreende-se o encontro presidencial bilateral no Panamá em abril de 2015 e a visita de Rousseff a Washington no final de junho. As diferenças conjunturais entre o segundo mandato Rousseff e as administrações anteriores são bem identificadas nos Estados Unidos. O *New York Times* (21/3/2015), ao analisar em editorial os problemas brasileiros<sup>6</sup>, busca destacá-los:

So far, those hopes appear to have been misplaced. Ms. Rousseff has been an underwhelming leader on domestic matters and, perhaps most disappointing, on the world stage. While the other three large emerging economies, China, Russia and India, are pursuing muscular foreign policies, under Ms. Rousseff's watch, Brazil's voice in the international arena barely registers above a whisper.

As conclusões para o jornal são de que um caminho para a busca de maior estabilidade no Brasil seria agir de forma a contemplar interesses norte-americanos contestados na América Latina. Em alguma medida, essas sugestões parecem incorporadas na agenda bilateral após a visita oficial em junho. No comunicado conjunto divulgado após o encontro, foi afirmado que: “Os Presidentes reconheceram os esforços do Brasil e da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) para a promoção do diálogo político na Venezuela e para a realização de eleições legislativas com credibilidade, transparência e monitoramento internacional, em dezembro” (Brasil, 2015).

Na mesma direção, em Washington busca-se mostrar como o interesse econômico dos dois países aponta para a melhoria das relações, o que deveria encaminhar a um novo patamar de convergência e de cooperação. Meacham (2015), do *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) indica o que entende ser o caminho:

The two biggest economies in the Western Hemisphere can't continue to operate in economic parallel. The potential gains from broader bilateral trade cooperation are enormous, and

both Washington and Brasilia appear increasingly open to having the discussion. In the face of domestic turmoil and dissatisfaction, Dilma could seize bilateral trade as a new goal—and one that could deliver tangible results that could play well at home given growing public support. Even embroiled in political crisis, working with Washington could be a much-needed way out.

Deve-se chamar a atenção ao fato de que, desde o início de 2015, setores como o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil já estavam trabalhando nesta direção. Negociações como a Rodada de Diálogo Comercial entre Estados Unidos e Brasil, desenvolvidas por esse ministério nos meses de fevereiro e março de 2015, visavam abrir caminhos. O que deve ser destacado, como sinalizou o secretário de Comércio Exterior, Daniel Godinho<sup>7</sup>, é que há novidades. Além de tratar as questões de facilitação de comércio no âmbito multilateral como tem sido feito, avançou-se no tratamento bilateral. O comunicado conjunto divulgado ao final da visita de Rousseff a Washington em junho de 2015 demonstrou que houve algum sucesso nos esforços desses setores.

Em linha com o objetivo de expandir os fluxos de comércio bilaterais, os Presidentes ressaltaram os recentes avanços nas áreas de facilitação de comércio e avaliação de conformidade. Congratularam-se pela recente assinatura de Memorando de Intenções sobre Facilitação de Comércio, entre o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e o Departamento de Comércio dos Estados Unidos (DoC), e reiteraram a importância do compartilhamento de melhores práticas público-privadas para o avanço do comércio (Brasil, 2015).

O desenvolvimento econômico e político brasileiro na década 2000 foi importante, mas está longe de ser suficiente para vislumbrar atenuação na assimetria com os Estados Unidos. Não houve de parte dos governos brasileiros o objetivo de competir nem de criar blocos antagônicos. Buscaram negociar, contrapor-se partindo do pressuposto dos interesses nacionais, que incluem o combate à miséria, a diminuição das desigualdades que persistem, a defesa de políticas adequadas de proteção ambiental preservando ao mesmo tempo políticas de desenvolvimento,

etc.. Vimos que houve uma ação visando constituir um polo no sistema internacional. As dificuldades enfrentadas pelo segundo mandato de Rousseff parecem contribuir para uma aproximação bilateral entre o Brasil e os Estados Unidos.

## Conclusões

Ao discutir a posição brasileira frente às organizações regionais, um tema histórico parece retomar força: a relação com os Estados Unidos. Durante o governo do PT, de Lula da Silva, condições particulares, comércio internacional favorável, fortalecimento dos países genericamente anti-hegemônicos na América do Sul, capacidade de protagonismo internacional, participação no grupo dos BRICS, crescente relevância da China, possibilitaram manter relações amistosas com os Estados Unidos, sempre no plano da normalidade diplomática. Isso ocorreu em um contexto de posicionamento forte contra o unilateralismo nas diferentes arenas, seja no comércio, seja na geopolítica, seja nas organizações multilaterais, inclusive a ONU, OMC, G20, etc.

A crise brasileira de 2014/2015, política e econômica, fortalece novas atitudes. No tocante às relações externas, há o crescimento da reivindicação de empresários, de forças políticas, com impacto na alta administração do Estado, visando a adesão aos regimes internacionais formatados pelos Estados centrais. Isso não quer dizer que traços clássicos da política externa brasileira desaparecerão. Como discutimos, sofrerão uma ressignificação. O interesse pela diversificação das relações, buscando maximizar vantagens, viabilizadas pelo cenário político e econômico internacional deve manter-se. Daí a continuidade do interesse pelas organizações regionais, como Mercosul, Unasul e CELAC, e em baixo perfil, também pela OEA. Da mesma forma há também interesse pelas relações com a China e pela ativa participação em diferentes fóruns internacionais, particularmente os BRICS. Vimos como as atitudes de uma parte das elites repercutem na defesa da adesão aos grandes acordos internacionais em discussão, seja com a União Europeia seja com os Estados Unidos e países asiáticos. Os atuais impasses no cenário político doméstico não se resolverão rapidamente. A pergunta que podemos fazer, sem resposta, é se os fortes debates em curso no Brasil sobre sua inserção internacional, como

os que discutimos neste texto, indicam uma mudança de orientação brasileira, ou apenas pequenos ajustes na tradição histórica discutida, da autonomia e do fortalecimento das instituições regionais.

## NOTAS

1. Fonte: Folha de S. Paulo, 27/10/2014.
2. <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,uma-nova-politica-comercial-imp-,1591030>> O Estado de S.Paulo, 11/11/2014; p. 2.
3. Dados extraídos de relatório produzido pela Divisão de Inteligência Comercial do Departamento de Promoção Comercial e Investimentos do Ministério das Relações Exteriores do Brasil em 2015. Disponível em: <<http://www.brasilexport.gov.br/>>.
4. Entrevista ao jornal Valor Econômico, 5/2/2015.
5. Infolatam. Equador: Rafael Correa apresenta a Insulza suas propostas para reformar a OEA. 30 de novembro de 2012. Disponível em: <<http://www.infolatam.com.br/2012/11/30/equador-rafael-correa-apresenta-a-insulza-suas-propostas-para-reformar-a-oea/>>. Acesso em: 28 mai. 2013.
6. <[http://www.nytimes.com/2015/03/22/opinion/sunday/brazils-dim-voice-on-the-world-stage.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2015/03/22/opinion/sunday/brazils-dim-voice-on-the-world-stage.html?_r=0)>
7. “Diálogo Brasil-EUA avança nas áreas de regulação e facilitação do comércio”. Valor Econômico, 20/03/2015.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bacha, Edmar (2013). “Integrar para crescer: o Brasil na economia mundial”. *Texto para Discussão n. 27*. Rio de Janeiro: IEPE/Casa das Garças.
- Bernal-Meza, Raúl (2005). *América Latina en el mundo*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.



- Brasil. Ministério das Relações Exteriores (2015). *Comunicado conjunto da Presidenta Dilma Rousseff e do Presidente Barack Obama* – Washington, 30 de junho de 2015. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2015.
- Briceño Ruiz, José (2012). Autonomía y desarrollo en el pensamiento integracionista latinoamericano, en: Briceño Ruiz, José, Andrés Rivarola, e Ángel Gragea (eds.) *Integración Latinoamericano y Caribeña. Política y economía*. España: Fondo de Cultura Económica.
- Bull, Hedley (2002). *A sociedade anárquica*. Brasília: Editora UnB.
- Burges, W. Sean, (2008). “Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War.” *International Relations*, Vol. 22, No. 1.
- Casarões, Guilherme Stolle (2014). ‘O tempo é o senhor da razão’? *A política externa do governo Collor, vinte anos depois*. Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo.
- Colacrai, Myriam (2009). “Los aportes de la Teoría de la Autonomía, genuína contribución sudamericana. La autonomía es hoy una categoría en desuso o se enfrenta al desafío de una renovación en un contexto interdependiente y más complejo?”, en: Lechini, Gladys, Victor Klagsbrunn e William Gonçalves, eds. *Argentina e Brasil, vencendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepção estratégica*. Rio de Janeiro: Revan: 33-49.
- Ferreira, Oliveiros S. (2001). *A crise da política externa (autonomia ou subordinação?)*. Rio de Janeiro: Editora Renavan.
- Fonseca Jr., Gelson (1998). *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais*. São Paulo: Paz e Terra.
- Garcia, Marco Aurélio (2013). “Dez anos de política externa”, en: Sader, Emir (ed.) *Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. Rio de Janeiro: FLACSO Brasil.
- Gardini, Gian Luca, e Peter Lambert, eds. (2010). *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*. New York: Palgrave Macmillan.
- Guimarães, Samuel Pinheiro (2006). *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto.

- Jaguaribe, Hélio (1958). *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB.
- Jaguaribe, Hélio (1979). Autonomia Periférica e Hegemonia Cêntrica. *Estudios Internacionales*, vol. 46 (abril-junho): 91-130.
- Malamud, Andres (2005). “Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement.” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 18, No. 3.
- Malan, Pedro S., Regis Bonelli Marcelo de P. Abreu e José Eduardo de C. Pereira (1977). *Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil, 1939-1952*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.
- Mariano, Marcelo P. (2007). *A Política Externa Brasileira, o Itamaraty e o Mercosul*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Faculdade de Ciências e Letras – UNESP -Araraquara – SP.
- Mattli, Walter (1999). *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meacham, Carl (2015). *Protests, Corruption, and Recession: Is Brazil Ready for Trade Cooperation with the United States?*. Washington: Center for Strategic and International Studies (CSIS). 23 março. Disponível em: <<http://csis.org/>>.
- Morgenthau, Hans (2003). *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: Editora UnB.
- Patriota, A. A. (2008). “O Brasil e a Política Externa dos EUA.” *Política Externa*, Vol. 17, No. 1 (Junho/Agosto): 97-109.
- Pierson, Paul (1998). *The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis*, en: Sandholtz, Wayne e Alec Stone Sweet (eds.) *European Integration and Supranational Governance*. New York: Oxford University Press.
- Puig, Juan Carlos (1980). *Doctrinas internacionales y Autonomía Latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina. Universidad Simón Bolívar.
- Puig, Juan Carlos (1984). “Introducción”, en Puig, Juan Carlos (org) *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*. Tomo I. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

- Russell, Roberto e Juan Gabriel Tokatlian (2003). "From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy." *Latin American Politics and Society*, Vol. 45, No. 1: 1-24.
- Russell, Roberto e Juan Gabriel Tokatlian (2010). *Autonomía y neutralidad en la globalización. Una readaptación contemporánea*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Santos, Luís Cláudio Villafañe G. (2014). *A América do Sul no discurso diplomático brasileiro*. Brasília : FUNAG.
- Schaefer, Mark E., e John G. Poffenbarger (2014). *The Formation of the BRICS and its implication for the United States: Emerging Together*. New York: Palgrave Macmillan.
- Simonoff, Alejandro (2015). "Integración y autonomía em el pensamiento de Juan Carlos Puig", en Briceño Ruiz, José e Alejandro Simonoff (eds.) *Integración y cooperación regional en América Latina: una relectura a partir de la teoría de la autonomía*. Buenos Aires: Biblos.
- Thorstensen, Vera, e Lucas Ferraz (2014). *The impacts of TTIP and TPP on Brazil*. Paper. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.
- Trinkunas, Harold (2015). Moving beyond dispensable: strengthening U.S.-Brazil Relations. *Order from Chaos: foreign policy in a troubled world*, Brookings, Washington, 26 junho. Disponível em: <<http://www.brookings.edu/blogs/order-from-chaos/posts/2015/06/26-us-brazil-relations-rousseff-trinkunas>>.
- Vadell, Javier (2011). "A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do consenso do pacífico." *Revista de Sociologia e Política*, Vol. 19, No. Suplementar: 57-79.
- Waltz, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.

#### SUMMARIO

### A orientação da política brasileira para as Américas em tempos de vicissitudes domésticas

O objetivo deste artigo é buscar a compreensão de como a situação da política doméstica do Brasil durante o segundo governo Rousseff, caracterizado por acirrada disputa política, afeta a sua política

externa para a integração regional, relações interamericanas, relações com os Estados Unidos, assim como a política externa em geral. Analisamos o panorama da política doméstica brasileira, observando seu relacionamento com alguns conceitos básicos da política externa; concentramos a atenção nos temas da integração e da cooperação na América Latina, discutindo o Mercosul, a Unasul e a CELAC; e analisamos a atuação continental, particularmente frente à OEA e aos Estados Unidos. Concluiremos apontando os problemas principais que se colocam no segundo mandato de Rousseff, considerando cenários nacionais e internacionais de longa duração. As dificuldades de negociação política interna somada à crise econômica limitarão o protagonismo brasileiro na região, e as pressões por mais aproximação com os países centrais poderão alcançar maior intensidade. Ao mesmo tempo, tendo também em conta a história da política externa brasileira no século XX e neste início de XXI, afirmamos que o equilíbrio nas relações internacionais não será abandonado, buscando utilizar em próprio favor relações com outros países, como os BRICS, particularmente a China.

#### RESUMEN

#### La orientación de la política brasileña para las Américas en tiempos de vicisitudes domésticas

El objetivo de este artículo es intentar comprender cómo la situación de la política doméstica de Brasil durante el segundo gobierno de Rousseff, que se caracteriza por una exacerbada disputa política, afecta a su política exterior tanto hacia la integración regional, las relaciones interamericanas y las relaciones con los Estados Unidos, como también de modo general. Hemos analizado el panorama de la política interna brasileña, observando su relación con algunos conceptos básicos de la política externa. Concentramos la atención en los temas de la integración y la cooperación en América Latina, poniendo en discusión el Mercosur, la UNASUR y la CELAC, además de analizar su actuación continental, en particular con relación a la OEA y los Estados Unidos. Como conclusión, señalamos los principales problemas presentes en el segundo mandato de Rousseff, teniendo en cuenta escenarios nacionales e internacionales de larga duración. Las dificultades de

negociación en la política interna, sumadas a la crisis económica, limitarán el protagonismo brasileño en la región. Además, las presiones por un mayor acercamiento con los países centrales podrán cobrar más intensidad. Al mismo tiempo, teniendo también en cuenta la historia de la política exterior de Brasil en el siglo XX y en estos inicios del XXI, sostenemos que el país no abandonará el equilibrio en sus relaciones internacionales, tratando de utilizar a su favor relaciones con otros países, tales como los BRICS, en particular, con China.

**ABSTRACT**

**Focus of Brazilian Policy for the Americas  
in Times of Internal Vicissitudes**

The intent of this article is to shed light on how the domestic political scenario in Brazil during Rousseff's second administration -which is characterized by exacerbated political confrontation- affects its foreign policy both in terms of regional integration, inter-American relations and links to the United States, and in general terms as well. We analyzed the Brazilian domestic political situation, taking into account the connections with certain basic foreign policy concepts. We focused on integration and cooperation issues in Latin America and we challenged Mercosur, UNASUR and ECLAC. Also, we examined Brazil's continental relations, in particular with the OAS and the United States. By way of conclusion, we identified the main problems present during the second administration of Rousseff, taking into consideration long-term national and international scenarios. Difficult domestic politics negotiations, combined with the economic crisis, will impair Brazil's prominent role in the region. Furthermore, pressure to develop closer ties with core countries may intensify. At the same time, considering Brazil's foreign policy history in the 20th and the beginning of the 21st centuries, we argue that the country will maintain the balance in its international relations, in an attempt to leverage on its relations with other countries such as BRICS and, particularly, China.

