



Atitudes brasileiras para as organizações hemisféricas: Círculos concêntricos

Tullo Vigevani e Juliano A. S. Aragusuku

1. Introdução

Durante o longo período que antecedeu o início do século XXI, as relações internacionais foram caracterizadas pela preponderância de uma nação: os Estados Unidos da América. Os efeitos dessa predominância fizeram-se sentir em escala global tanto no eixo econômico como no político. O continente americano em toda a sua extensão, do extremo norte ao extremo sul, sofreu impactos diretos. Dentro desse quadro, no qual os Estados Unidos são tradicionalmente observados como líder e potência em um sistema hemisférico onde são hegemônicos, foi desenhado o sistema de relações interamericanas. O quadro institucional de referência para essas relações surge como resultado da Primeira Conferência Internacional Americana,

realizada em 1889, na cidade de Washington, com a criação da União Internacional das Repúblicas Americanas, que depois tornou-se a União Pan-Americana. No ano de 1948, no âmbito da 9ª Conferência Internacional Americana realizada em Bogotá, é adotada a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), substituindo a instituição anterior.

No início do século XXI, uma série de fatores proporciona mudanças nas relações interamericanas, atenuando a preponderância norte-americana em favor de uma ordem mais multipolar. Cabe destacar o declínio relativo da influência econômica norte-americana na região, que passa a concorrer com intensos fluxos comerciais e financeiros oriundos da Ásia, principalmente da China. Há também a intensificação dos laços econômicos e de cooperação entre os países da região, que abrangem temas de segurança, meio ambiente e assistência para o desenvolvimento (Velasco e Cruz, 2008; Bittar e Hershberg, 2012; Sabatini, 2012). Alguns países tiveram no período maior atividade diplomática em suas ações para as Américas, dentre os quais podemos destacar a Venezuela. Significativa foi a criação de organizações regionais com novas propostas para as relações interamericanas, como a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) —criada em 2008— e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) —criada em 2010.

Nesse cenário de mudança, deve-se acrescentar mais um fator: o crescimento econômico na década de 2000 que impulsionou o papel do Brasil nos assuntos regionais e até mesmo globais. Neste texto, propomos discutir as posições brasileiras no cenário hemisférico, em relação às novas e velhas organizações. Ao longo dos últimos anos, há mudanças nas percepções acerca da inserção internacional do Brasil e, conseqüentemente, nas percepções a respeito de sua atuação no continente americano. Fala-se sobre o crescente papel do Brasil, que juntamente com China, Índia e Rússia, o chamado BRIC, é apontado como economia em ascensão nas projeções para meados do século XXI. Apesar de nem sempre haver correlação direta, parece que o crescimento econômico impulsiona a ação política brasileira tanto em escala regional como global. Apesar da desaceleração econômica em curso nos primeiros anos 2010, aparentemente não mudou o quadro de crescente papel do Brasil.

Neste trabalho buscamos compreender a ação brasileira no plano hemisférico. Como o incremento das capacidades brasileiras afeta as relações continentais, como o governo e a sociedade formulam suas políticas para a região. Em outros termos, identificar os fatores que motivam a adoção das estratégias no tocante às relações bilaterais, sub-regionais e multilaterais. Com esse intuito, consideramos inicialmente alguns conceitos da política brasileira. Na sequência, analisamos a política no âmbito da integração sul-americana, sobretudo em relação ao Mercosul e à Unasul. Por fim, discutimos a atuação continental, a posição frente à CELAC e, particularmente, frente à OEA. As relações com os Estados Unidos, pela sua relevância histórico-estrutural, merecem atenção específica.

2. O conceito de autonomia e a política externa brasileira

Na produção acadêmica latino-americana e brasileira sobre Relações Internacionais a autonomia é uma noção que se refere a uma política externa livre dos constrangimentos impostos pelos países poderosos. É um objetivo a ser perseguido na ação externa, também um conceito explicativo das opções internacionais. Nesse sentido, Tickner (2012: 26) considera

“que el objeto de estudio de los académicos de relaciones internacionales puede variar dependiendo de los retos que enfrentan los países donde residen y realizan sus labores profesionales. Esto se debe principalmente al interés de muchas comunidades académicas, en América Latina y otras partes del mundo, de construir un tipo de conocimiento sobre la política mundial que es susceptible de ser convertido en fórmulas políticas aplicables por los tomadores de decisiones”.

O tema da autonomia no Brasil é importante para os intelectuais, porque também o é para o Estado, o mesmo vale para outros países latino-americanos. Essa ideia e valor é algo a ser reafirmado constantemente. Isso difere da situação em que se encontram alguns países desenvolvidos, onde peso econômico, político ou militar já garantem em si um grau elevado de autonomia.

Pinheiro (2004: 7) argumenta que “no plano das ideias, valores e doutrinas que orientam a ação externa do Brasil ao longo do último século destaca-se a busca pela autonomia”. É uma condição diferente do entendimento da maior parte dos autores do *mainstream* clássico das Relações Internacionais, que definem autonomia como o reconhecimento jurídico de Estados soberanos considerados como “unidades iguais” em uma ordem internacional anárquica.

Ao invés de estar enraizada na noção jurídica de soberania, no Brasil autonomia é um conceito político; um instrumento para salvaguardar-se contra os efeitos mais nocivos do sistema internacional. Do ponto de vista dos países poderosos, a autonomia externa não é uma preocupação de maior relevo. Mello (2000) considera que a noção de autonomia fundamenta a articulação entre os conceitos de independência, diversificação e universalismo da política externa brasileira. A independência constituiria condição prévia da autonomia, enquanto que a diversificação e o universalismo remeteriam aos meios que deveriam ser promovidos para alcançá-la. O termo autonomia, no caso brasileiro, remete à ideia de ampliação das margens de atuação ou de escolha do Estado, tendo em conta a percepção das condições do sistema doméstico e internacional em um determinado período. Portanto, é uma noção relativa, depende do contexto doméstico e/ou internacional em que a política externa é implementada. Além disso, por definição, a autonomia é sempre uma questão de grau, sendo esse aspecto particularmente importante para as discussões sobre integração regional, que, por definição, implica algum grau de relativização da autonomia. Como veremos nas seções seguintes, na perspectiva do Brasil, nos anos 2000, há propensão a aceitar maiores graus de cooperação. Por exemplo, na área de segurança regional, com limitações setoriais de autonomia em prol de objetivos relativamente modestos de integração sul-americana, portanto distintos dos previstos para o Mercosul.

A noção de autonomia é caracterizada pela capacidade do Estado para implementar decisões baseadas em seus próprios objetivos, sem interferência ou restrição exterior, e pela habilidade em controlar as consequências internas de processos ou eventos produzidos além de suas fronteiras. Como dissemos, a autonomia é sempre uma questão de grau, dependendo dos atributos de poder dos Estados

e das condições externas que eles enfrentam. Na América Latina, a partir da década de 1970, a ideia de autonomia tem sido pensada como um meio de “libertar” os países da região de sua dependência externa. De fato, a origem da utilização do conceito é remota, para alguns países a encontramos no século XIX. No Brasil, fases como a do nacionalismo, da Política Externa Independente (governos Quadros e Goulart) e do Pragmatismo Responsável (governo Geisel) refletem o grau de enraizamento do conceito. Jaguaribe (1979: 91-93) descreve o sistema internacional como uma ordem hierárquica. Embora os países com capacidade para exercício pleno da autonomia não possam garantir total inviolabilidade de seus territórios nacionais, eles oferecem consideráveis obstáculos para as ações de seus inimigos, adversário ou simplesmente competidores, desfrutam de margem de manobra suficiente para conduzir suas políticas externas. As nações dependentes, por outro lado, embora formalmente independentes e soberanas, historicamente são constrangidas pelas grandes potências.

A autonomia é uma função das condições estruturais que Jaguaribe (1979:96-97) descreve como “viabilidade nacional” e “permissibilidade internacional”. O primeiro termo refere-se à existência de recursos humanos e sociais adequados à capacidade de inserção internacional e ao grau de coesão socio-cultural dentro das fronteiras nacionais. O segundo conceito relaciona-se com a capacidade de neutralizar as ameaças externas, e depende de recursos econômicos e militares e alianças com outros países. Jaguaribe também identifica dois fatores fundamentais para a existência da autonomia na periferia: autonomia tecnológica e empresarial, e relações favoráveis com o centro.

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, 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.

Avançando no entendimento do conceito, Fonseca Jr. (1998) argumenta que a diplomacia brasileira no período da Guerra Fria se caracterizou pela autonomia pela distância. Já na década de 1990, esta mesma diplomacia ganharia uma roupagem nova devido à democratização brasileira, ao final da Guerra Fria, à aceleração do processo chamado de globalização e 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 primeira expressão de autonomia seria a de manter distância em relação às ações e aos valores do ocidente capitalista e desenvolvido. Em seguida, significaria uma atitude crítica em relação às superpotências. Por outro lado, a autonomia, no mundo contemporâneo, não significaria mais “distância” dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. Ao contrário, segundo Fonseca Jr. (1998), a autonomia 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).

A *relational autonomy* traduz-se em uma crescente interação, negociação e participação na elaboração das normas e regras

internacionais. A autonomia não é mais definida “by a country’s power to isolate itself and control external process and events, but instead by its power to participate in and effectively influence world affairs, particularly in all types of international organizations and regimes” (Russell e Tokatlian, 2003: 16). 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 propositiva na lógica dos regimes internacionais prevaescentes. 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”.

Cada um dos conceitos discutidos (autonomia pela distância, pela participação, pela diversificação) está enraizado na tradição diplomática brasileira. Contudo as estratégias que derivam deles não são necessariamente bem-sucedidas a ponto de trazerem benefícios para, por exemplo, o intercâmbio comercial, a atração de investimentos diretos, a influência nos organismos internacionais, para a consolidação dos esforços de integração regional ou para o prestígio político e a influência nos temas da paz e da guerra. Por conta da forma como a questão da autonomia se insere nos objetivos de ação externa dos estados latino-americanos, particularmente no caso do Brasil, a experiência da integração tem particularidades importantes. Inclusive consequências teóricas a serem consideradas.

A integração no Cone Sul e na América do Sul, portanto no Mercosul e na Unasul, de certa forma destoa das teorias desenvolvidas por neo-funcionalistas (Matlary, 1994; Haas, 2004) e por liberais-intergovernamentalistas (Moravcsik, 1994; Moravcsik, 2005). Para os primeiros, integração significa um fenômeno de *spill over* voltado à atenuação do poder nacional em favor da supranacionalidade. Para os segundos, a interação combinada dos interesses nacionais garante a integração. Para os liberais-intergovernamentalistas, a autonomia

nacional subsiste, mas a permanência e o avanço da integração resulta da combinação de interesses nacionais. Para o Estado brasileiro, para suas instâncias formuladoras de políticas, podemos afirmar, os diferentes blocos regionais devem contribuir para o fortalecimento da autonomia dos Estados-membros, enquanto objetivo e consequência da integração. Para funcionalistas e liberais-intergovernamentalistas a integração surge da demanda dos atores domésticos e grupos de interesse dos Estados. Tem como pressuposto um grau razoável de interdependência econômica entre os membros (Choi e Caporaso, 2002).

As demandas e os interesses, decorridos vinte e três anos do Tratado de Assunção de 1991, não tiveram um crescimento qualitativo importante. 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, meados dos anos 2010, sinaliza ações de cooperação e integração de baixa intensidade.

3. Mercosul

Pierson (1998) considera que os governos nacionais, quando delegam determinadas funções a instituições ou a órgãos comunitários regionais, com o tempo tendem a perder o controle do processo de integração para essas instituições. As instituições ou órgãos regionais abririam espaço para novos atores domésticos participarem do 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. É interessante mostrar a racionalidade da posição do Brasil de defesa do princípio da autonomia no Mercosul, que tem relação com a defesa da intergovernamentalidade 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. O que aqui estamos sublinhando é que mesmo no primeiro círculo, o mais restrito e o mais aprofundado, o Mercosul, o país não abdica de sua autonomia.

Gradualmente, a dinâmica decisória da integração tende a adquirir mais autonomia em relação aos Estados nacionais. Assim, pode-se entender a baixa disposição brasileira quanto ao fortalecimento institucional do bloco, já que o Estado não deseja perder o controle do processo. As posições brasileiras são fundamentadas na lógica da inter-governamentalidade e são mais adaptadas à expansão do bloco do que propriamente ao seu aprofundamento. A inter-governamentalidade, na medida em que resguarda um alto nível de autonomia para o Estado nacional, faz com que este tenha uma forte capacidade de intervenção em relação à política de integração regional. Dessa forma, compatibiliza-se, adequadamente, com o elemento de autonomia da política exterior do Brasil.

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. O sentimento de que haverá perda da soberania e da autonomia brasileira, na medida em que houver um aprofundamento maior da integração no bloco, continua norteando parte da ação da burocracia estatal. Rejeita-se uma opção que teria a consequência de limitar o espaço de manobra internacional do Brasil no mundo, dificultando a diversificação das parcerias. A estrutura do bloco, definida pelo Tratado de Assunção de 1991, concentra o poder decisório e a governabilidade no Conselho do Mercado Comum (CMC). Este conselho conta com os presidentes e os ministros das relações exteriores e da economia dos países membros, enquanto o Grupo Mercado Comum (GMC), composto pelos vices ministros das relações exteriores (ou equivalentes), encarrega-se da direção executiva da integração. Essa engenharia institucional, compatível com uma leitura de autonomia nacional, tem se mostrado insuficiente para permitir o desenvolvimento de uma identidade integracionista entre os países membros.

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. Redimensionados os objetivos, persiste o interesse em aumentar o comércio e o investimento transfronteiriço. Foi o caso da Petrobrás (ainda que nos anos 2010 tenha sinalizado com desinvestimento na Argentina). Banco Itaú, Bunge, Gerdau, AmBev, Techint e outras empresas vem consolidando investimentos além de seus países de origem. Além de empreiteiras brasileiras, Camargo Correa, Odebrecht, Andrade Gutierrez, OAS, Queiroz Galvão, etc.

O bloco parece importante em situações determinadas, como na negociação em curso com a União Europeia. Também o é nas relações com os Estados Unidos, servindo como mecanismo de resistência frente a pressões assimétricas. 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.

Dando sequência a esta interpretação, compreende-se melhor porque se evitam posições que, para alguns, limitariam as possibilidades abertas pela maior autonomia e pelo maior número de parcerias comerciais. Consequentemente, “o grande obstáculo, no Brasil e na Argentina, para um efetivo ‘investimento’ no projeto Mercosul é a ambiguidade com que, para além da retórica do discurso pró-integração, diversos setores das duas sociedades e dos dois governos avaliam o bloco” (Gonçalves e Lyra, 2003: 14).

A manutenção da margem de manobra vale não somente para as relações brasileiras com outras partes do mundo, mas também com os países integrantes o Mercosul. Uma União Alfandegária pode ser viabilizada por uma arquitetura institucional intergovernamental, assim como pode também ser gerenciada mantendo-se um alto grau de autonomia nacional com relação à política regional. No entanto, consolidar plenamente esse estágio e até mesmo ultrapassá-

lo é mais difícil na medida em que a manutenção da autonomia é um eixo estruturador das posições brasileiras diante da integração. Em outros termos, o governo admite 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. Baixa complementaridade, políticas débeis no que se refere a ações conjuntas de desenvolvimento regional, projetos comuns limitados. 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 está longe de ser a única responsável pelas dificuldades. As formas de posicionamento de Argentina, Paraguai e Uruguai frente ao Mercosul contribuem para isso. Destacamos o papel do Brasil, pois a este caberia o papel de *paymaster*, de acordo com a formulação de Mattli (1999). Como dissemos, o Mercosul é o círculo mais restrito e aprofundado numa estratégia de Círculos Concêntricos para as organizações regionais.

4. Unasul

A constituição e a posterior institucionalização da Unasul, nos anos 2000, aponta para a necessidade de pesquisar em que medida representaria uma nova dimensão da integração e, ao mesmo tempo, da política brasileira em relação à América do Sul. A compreensão da relação do Brasil com a Unasul contribui para entender se o bloco representa uma forma de arranjo institucional que repetiria o padrão de política externa brasileira. Isto é, a política que coloca determinados limites para a integração regional. Em outros termos, trata-se de entender se nos encontramos frente a uma lógica em que prevalecendo o conceito de autonomia, ao mesmo tempo este consegue conectar-se positivamente com o objetivo da cooperação e de aspectos setoriais de integração. O Brasil certamente contribuiu significativamente para a constituição da Unasul. Fazem parte os doze países sul-americanos, todos: Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Chile, Guiana, Suriname, Venezuela.

As primeiras iniciativas brasileiras contemporâneas que remontam ao tema deram-se no governo Itamar Franco. A primeira manifestação foi o anúncio da ideia de Associação de Livre Comercio Sul-americana (ALCSA), em 1993, durante a VII Cúpula do Grupo do Rio. Tiveram continuidade anos depois, no segundo governo Cardoso, com a realização de cúpulas presidenciais sul-americanas em Brasília em 2000 e em Guayaquil em 2002. Em dezembro de 2004, na cidade de Cuzco foi realizada a Terceira Reunião de Presidentes da América do Sul. Foi redigido um documento, conhecido como Declaração de Cuzco, que criou as bases para a Unasul. O projeto criado naquela reunião foi denominado CASA (Comunidade Sul-Americana de Nações). Em 2007, durante a Primeira Reunião Energética da América do Sul, realizada na Venezuela, o nome foi modificado para Unasul. Em maio de 2008, em Brasília, representantes dos doze países assinaram um tratado para a criação da Unasul. Com este tratado, a Unasul passa a ser um organismo internacional.

Por se tratar de um processo recente, é difícil encontrar resposta definitiva a respeito do padrão da política brasileira. Neste caso parece haver certa tensão entre elementos de continuidade e de mudança, principalmente por se tratar de uma instituição de índole intergovernamental, que encerra elementos de uma nova força não necessariamente articulada com a diplomacia, ainda que em alguns casos convergente com ela. A Unasul tem como áreas constitutivas a militar, a infraestrutura, a defesa da democracia e das instituições, a paz entre seus membros. Trata-se de verificar se uma marca dos governos, seja dos governos Lula da Silva e Rousseff, seja dos governos dos outros países da região, de forte ativismo presidencial, especificamente regionalista, portanto com peculiaridades no que tange à mais clássica diplomacia presidencial, tem implicações que viabilizariam novo padrão de política de cooperação e integração. As diferenças do contexto social e político internacional dos anos 1990, surgimento do Mercosul, e dos anos 2000, surgimento da Unasul, é um elemento importante para entender diferenças entre os dois processos e para a própria política brasileira.

Diferentemente do Mercosul, a Unasul surge num contexto de diversidades na região. Inclusive diversidade no tocante à política de inserção na economia internacional. Diversidades aceitas,

consideradas normais, portanto não traz como objetivo a integração econômica, descartando-se qualquer proposta de mercado comum. A Unasul não visa política externa comum. Busca superar diferenças, sem desconhece-las, mantendo um espaço de interlocução. Do ponto de vista do Brasil, segundo Guimarães (2006: 275) é 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”. Na perspectiva brasileira, de diplomatas e funcionários formuladores de políticas, é importante a Unasul configurar-se como um espaço onde se atenua ou mesmo deixa de existir polarização focada fora da região, nos Estados Unidos particularmente. Não se trata de contraposições, mas de adensar capacidades propositivas próprias. Isto é, os governos no Brasil, os de Lula da Silva e de Rousseff, acreditam na possibilidade da focalização de poder em termos regionais, focalização própria, não determinada pela antítese adesão/contraposição. Temos aqui claramente identificada a ideia do que seria o segundo Círculo Concêntrico. Depois do Mercosul, a Unasul é a estrutura regional, o nível mais importante para os interesses próprios do Brasil.

Podemos apropriar-nos da ideia de Bull (2002) de *Sociedade Internacional* para entender melhor a questão. De acordo com o autor, para a *Sociedade* existir é necessário algum nível de “consenso que precisa incluir uma percepção de interesses comuns” (Bull, 2002: 353). Na perspectiva de Lula da Silva (2006), em discurso na cerimônia de abertura da II Reunião de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade Sul-Americana de Nações, antecessora da Unasul: “Um projeto tão amplo quanto o da nossa Comunidade tem que contar com instituições que permitam realizar nossos projetos. Se queremos uma Comunidade forte é necessário dotar-lhe dos instrumentos necessários”. O objetivo é a existência 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, ainda utilizando Bull (2002), são possíveis na medida em que se busca a ordem e, como discute no Capítulo I (O conceito de ordem na política mundial), permitem “manter

a independência ou a soberania externa dos estados individuais”. Mais relevante, consensos que podem ser obtidos como resultado de uma composição de poder marcadamente regional. Desse modo, compatibiliza-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. Nessa esfera sul-americana alguns países ganham maior capacidade decisória. Para os dirigentes do Estado, podemos dizer para o conjunto das elites, para a diplomacia, o Brasil obtém maior poder de decisão. Como dissemos, a formulação brasileira de um espaço sul-americano tem continuidade, vem consolidando-se desde 1993, e mesmo antes. Percebemos claramente que corresponde no tempo à política mexicana de inserção no espaço norte-americano, rompendo o México com sua tradição secular de anti-americanismo.

A política brasileira que conflui na Unasul sinaliza mudança em relação a posições anteriores do Brasil na América do Sul. Há tentativas mais ou menos articuladas de conectar a autonomia nacional com os objetivos de cooperação e integração sul-americana. A questão do financiamento da integração, tema em relação ao qual o Brasil havia resistido, parece passar por modificação (Carvalho, 2009). A crítica brasileira, sobretudo do Ministério da Fazenda e do Banco Central, referia-se ao risco de critérios não rigorosos na administração de instituições regionais de financiamento. Por isso o governo insistiu em regras precisas para a criação do Banco do Sul.

Em setembro de 2009, com apoio do Brasil¹, foi assinado o Convênio Constitutivo do Banco do Sul, com sede em Caracas; contou com a adesão de Argentina, Bolívia, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela. De acordo com declarações de Garcia em dezembro de 2011, sinalizava-se a vontade de consolidar o projeto: “vamos mandar imediatamente o acordo de criação do Banco do Sul ao Congresso e fazer com que se possa votar o mais rápido possível o assunto²”. Uma das motivações da posição do Brasil de apoio ao Banco do Sul está relacionada à impossibilidade de utilizar recursos do BNDES para financiar investimentos de empresas estrangeiras fora do Brasil. Trata-se de uma mudança que sinaliza posições cooperativas num tema em

que a questão de maiores níveis de integração não se apresenta, nem há relação com o tema da autonomia.

A integração da infraestrutura é uma das ações que avançam notavelmente no processo da Unasul. A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), lançada no ano 2000, foi incorporada como órgão técnico do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) da Unasul. Nessa temática, o foco é a cooperação nas áreas de integração física, energética, logística e ciência e tecnologia. A ideia da importância desse tema origina-se na consideração de seu sentido estratégico, conectado às demandas econômicas, sociais e culturais dos países, com destaque à necessidade de superação das assimetrias³. Uma decisão relevante, presente em documento do COSIPLAN de março de 2012, refere-se à criação de uma rede de conectividade sul-americana, cujo objetivo é viabilizar a infraestrutura de comunicação na região composta de uma rede de fibras óticas terrestres e submarinas a fim de melhorar a qualidade das comunicações, diminuir custos, garantir que uma parte maior de transferência de dados ocorra na própria região e promover o intercâmbio de conteúdos gerados no subcontinente.

Do ponto de vista do Brasil, a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, em dezembro de 2008, vincula-se ao objetivo de fortalecer a cooperação em temas de defesa e segurança e remete também à intenção de estabelecer um contraponto à penetração dos Estados Unidos na América do Sul, mais precisamente, na região andina. De acordo com Villa e Viana (2010), diferentemente dos quatro órgãos básicos da estrutura da Unasul⁴, delineados por todos os membros em conjunto, a criação do Conselho de Defesa foi proposta exclusivamente pelo Brasil. O governo da Venezuela, por seu lado, defendia a partir dos anos 1990 um acordo na área de defesa e segurança. Os países da região, em diferentes fóruns, discutiam temas atinentes à defesa e segurança; no Mercosul os Ministros da Defesa tinham fóruns institucionalizados. Nas reuniões de Ministros de Defesa do hemisfério havia resistência à aceitação da agenda norte-americana.

Com a formação do Conselho de Defesa Sul-Americano, a ideia é utilizar a institucionalidade própria da Unasul para solucionar controvérsias e tensões na região, como ocorreu nos casos da crise

institucional da Bolívia em 2008, da reação à utilização de bases militares dos Estados Unidos na Colômbia, da tensão entre Colômbia e Venezuela, em julho de 2010, e da deposição do Presidente do Paraguai, Fernando Lugo, em junho de 2011. O Conselho de Defesa da Unasul tem tido um papel estabilizador e busca ser um garante para a paz, tentando antecipar-se na resolução de potenciais conflitos. Isso de forma convergente com a ação visando o respeito à democracia. A presença na observação dos processos eleitorais, inclusive os de abril de 2013 na Venezuela e no Paraguai, tem servido como facilitadora, propiciando à organização seu reconhecimento e base de legitimidade. O objetivo é consolidar as capacidades próprias, sem necessariamente contrapor-se aos Estados Unidos. A Secretária de Estado Hillary Clinton, durante a Assembleia Geral da OEA em 2010, saudou a “meta do Conselho de Defesa Sul-Americano de promover maior confiança entre seus membros e mais cooperação efetiva para garantir a segurança contra o crime organizado e o terrorismo.” (Clinton, 2010) Trata-se de uma releitura norte-americana buscando espaços de superposição com seus objetivos tradicionais, não necessariamente compatível com as políticas de países membros da Unasul.

Há um esforço normativo no sentido de associar os objetivos de redução da pobreza e das desigualdades sociais, presentes no Tratado Constitutivo da Unasul, com a de-securitização⁵ de alguns desafios enfrentados pelos países. Há a busca de construção de instrumentos que permitam maior confiança nas relações entre os próprios países, fortalecendo a ideia de segurança regional combinada com a preservação da autonomia nacional dos Estados⁶. Nesse sentido, é notável o avanço representado pela discussão em torno do Registro de Gastos em Defesa entre os países da Unasul, acordado na reunião de junho de 2012 da instância executiva do Conselho de Defesa Sul-Americano⁷. Trata-se de aspecto relevante na construção de instrumentos que permitam uma confiança maior nas relações entre os países da América do Sul. As discussões em torno de um projeto industrial e de defesa regional, de produção de um avião militar sul-americano, entre outras, inserem-se na mesma perspectiva. Projetos em relação aos quais o maior desenvolvimento relativo do Brasil na tecnologia e na indústria aeroespacial poderia lhe assegurar papel destacado.

A absorção da iniciativa IIRSA pela formação do COSIPLAN, assim como a formação do Conselho de Defesa Sul-Americano e o apoio à formação do Banco do Sul representam novidades importantes na forma como o Brasil atua em temas que exigem coordenação. Do ponto de vista que interessa ao tema central deste texto, a ideia e a *praxis* de autonomia na política externa brasileira e sua relação com as posições do país nos processos de integração regional no Cone Sul e na América do Sul e sua posição frente às organizações hemisféricas em geral, é relevante observar que o elemento que articula os temas de segurança e defesa, integração da infraestrutura e financiamento da integração é a ideia de autonomia nacional. Ou seja, os esforços de cooperação e integração relacionados com essas três dimensões fundamentam-se no objetivo de fortalecimento da autonomia dos Estados, seja do ponto de vista de aumento das margens de manobra no sistema internacional, seja do ponto de vista de exercer efetivamente a soberania sobre o território nacional (Borda, 2012).

Comparativamente à política brasileira para o Mercosul, no caso da Unasul, a autonomia parece se conectar mais diretamente com alguns dos objetivos da cooperação, ao menos nas três dimensões discutidas. Deixando mais claro: o Mercosul é desenhado como união alfandegária visando um mercado comum (do Sul); portanto, por definição, há um horizonte de abdicação de segmentos de autonomia e de soberania, por isso, o definimos como o primeiro Círculo Concêntrico. Parte dos problemas do Mercosul referem-se, como discutimos, a essa questão, não apenas no que toca ao Brasil, mas repetem-se para Argentina, Paraguai e Uruguai. Os Estados, assim como as respectivas sociedades, tanto as elites quanto a população em geral, consideram que o foco de seu próprio desenvolvimento depende da própria capacidade nacional. No caso da Unasul, exatamente por se privilegiar a ideia de autonomia nacional e de soberania sobre o território nacional, conseguem convergir interesses muito diferentes e ideologias extremamente distantes —como a de governos conservadores, o Chile na administração Piñera, e de governos populares-distribucionistas, como o de Chávez na Venezuela. O elemento unificador é o respeito à autonomia e à estabilidade. Isto interessa ao Brasil.

Concluindo esta parte da análise sobre a posição do Brasil frente à Unasul, retomamos a ideia de *relational autonomy* de Russell e

Toklatian (2003:19). É parcialmente útil para pensarmos como o princípio de autonomia se relaciona com as posições do país na Unasul. Assim o consideramos, pois, ao contrário do significado original do conceito, como desenvolvido por seus autores, não se observa grande participação da opinião pública, dos grupos de interesses e de atores domésticos diversos na definição das posições do Brasil. A política brasileira para a América do Sul, embora não desconsidere as preferências domésticas, é muito mais determinada pelas instituições do Estado, pela ação da Presidência e do Ministério das Relações Exteriores. No caso da Unasul é importante a participação do Ministério da Defesa. O apoio doméstico necessário para a implementação dos acordos, em geral, é buscado *ex post facto*, sendo essa uma das particularidades da integração regional na América do Sul que dificulta a utilização de teorias de matriz neofuncionalista ou liberal-intergovernamentalista para o seu entendimento. A ideia de *relational autonomy* deve ser compreendida e utilizada considerando-se também a análise de Pinheiro (2004) sobre o duplo padrão da política externa do Brasil, definido como de institucionalismo pragmático. Isto é, há esferas distintas de análise. Por um lado, busca-se manter autonomia pela distância ou pela diversificação (Vigevani e Cepaluni, 2007), por outro lado, busca-se manter a autonomia pela cooperação, estabelecendo uma relação entre as duas que visa garantir benefícios, afastando riscos. Nos governos Lula da Silva e Rousseff intensificou-se em parte, sobretudo na visão da presidência, a ideia da importância da construção institucional, sem deixar de existirem padrões duplos.

5. CELAC, uma alternativa para as relações interamericanas?

A Comunidade de Estados Latino Americanos e Caribenhos (CELAC) surgiu no México em fevereiro de 2010, durante a Realização da II Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC), que ocorreu simultaneamente à XXI Cúpula do Grupo do Rio. Em grande medida, a CELAC torna realidade o Grupo do Rio, que é um desdobramento do Grupo da Contadora, criado por México, Colômbia, Panamá e Venezuela em 1983 para mediar conflitos armados na América Central que

ameaçavam a estabilidade regional: sobretudo em El Salvador, Guatemala e Nicarágua. Adicionalmente, em 1985, foi criado o Grupo de Apoio a Contadora, que reunia Argentina, Brasil, Peru e Uruguai. Em conjunto, os membros desses dois grupos formaram o Grupo do Rio (Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política), cujo nome foi adotado em 1990.

A CALC se reuniu pela primeira vez em dezembro de 2008 por iniciativa do Brasil, em Costa do Sauípe, Bahia, e discutiu como tema central a integração e o desenvolvimento dentro de um contexto de crises (financeira, energética, alimentar, climática). De acordo com Celso Amorim, então ministro das relações exteriores:

A Cúpula representou momento histórico. Pela primeira vez, em dois séculos de independência política, as nações latino-americanas e caribenhas reuniram-se por iniciativa própria, sem tutela externa, para discutir uma agenda comum em torno de seus mecanismos regionais e sub-regionais de integração (Amorim, 2009: 11).

Apartir da realização simultânea das duas reuniões em fevereiro de 2010 no México, surge a CELAC, incorporando a agenda da concertação política (Grupo do Rio) e da integração e desenvolvimento (CALC). A organização possui 33 membros, todos os países latino-americanos e do Caribe. No hemisfério ocidental, apenas Estados Unidos e Canadá não fazem parte. O surgimento da CELAC é um fenômeno recente, o que dificulta a sua compreensão, assim como a da atuação brasileira. Alguns autores analisam a CELAC como uma iniciativa estritamente declaratória, que até o momento apresenta apenas uma proposta de ações (Albuquerque, 2013: 291).

Entre alguns governos participantes, observa-se a CELAC como possível fórum alternativo à OEA. O presidente do Equador, Correa, é quem mais avançou nessa direção, para ele a CELAC deveria substituir a OEA⁸. Dando continuidade às análises que fizemos nas seções anteriores das posições brasileiras frente às organizações hemisféricas, também frente à CELAC 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. Como surge das análises relativas às políticas hemisféricas de outros países, por exemplo do México (Ziccardi, 2012) e da Colômbia (Borda, 2012), essa possibilidade não seria realista, nem é considerada de interesse dos governos no Brasil. Por isso entendemos que deva ser considerada o terceiro Círculo Concêntrico. De acordo com Garcia:

A Celac não se opõe à Organização dos Estados Americanos (OEA). Ela vem colocando novos desafios para o que anos atrás era celebrado como *política hemisférica*. Sinais dessa nova realidade apareceram na IV Cúpula das Américas⁹ [sic] em Cartagena (2012), quando os Estados Unidos ficaram isolados em sua oposição à presença do governo de Cuba na reunião e a uma moção que pedia a abertura de negociações entre o Reino Unido e a Argentina, a fim de encontrar uma solução ao contencioso sobre as Malvinas. Mas ao invés de boicotar a reunião de 2012 na Colômbia, a imensa maioria dos países compareceu, deixando claro que aquela seria a última cúpula sem a presença de Cuba (Garcia, 2013: 61).

Para o Brasil, a CELAC surge como uma organização que congrega todos os países da América Latina e do Caribe e, nas palavras de Garcia, “sem países estranhos a eles.” (2013: 61). Segundo o Ministério das Relações Exteriores, “Para o Brasil, a CELAC deverá contribuir para a ampliação tanto do diálogo político, quanto dos projetos de cooperação na América Latina e Caribe. O novo mecanismo também facilitará a conformação de uma identidade própria regional e de posições latino-americanas e caribenhas comuns sobre integração e desenvolvimento”¹⁰. Trata-se sim de construção de organizações ou foros 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 tipo 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 do governo brasileiro, 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, não todas, afinidades e que pode articular

conjuntamente algumas ações, inclusive algumas relações com o resto da comunidade internacional, também com os Estados Unidos. Para o ministério das Relações Exteriores do Brasil, “o Grupo do Rio fortaleceu-se gradualmente como espaço presidencial privilegiado e como um mecanismo regional representativo da América Latina e do Caribe em relação a outros países e blocos. Os contatos políticos institucionalizados do Grupo do Rio com terceiros promoveram o diálogo interregional entre autoridades do mais alto nível, com o intercâmbio de pontos de vista sobre importantes temas da agenda internacional. Atualmente, são dezenove parceiros de diálogo com o Grupo do Rio, que devem ser herdados pela CELAC: União Européia, Conselho de Cooperação do Golfo, China, Rússia, Canadá, Índia, Japão, Coreia do Sul, ASEAN, Israel, Ucrânia, Liga Árabe, G-77, Grupo GUUAM (Geórgia, Ucrânia, Uzbequistão, Azerbaijão e Moldova), CEI, Austrália, EUA e União Africana”¹¹.

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. Paralelamente há excesso na interpretação de que o Brasil buscaria a formação de um polo alternativo com poder competitivo extra regional (Burges 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 fundamentais, particularmente em relação à necessidade de não superestimar a capacidade nacional.

Dissemos que o governo brasileiro contribuiu fortemente com a proposta de constituição da Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC) que viria a se fundir com o Grupo do Rio para se tornar a CELAC. A contribuição não foi isolada nem se deve dizer que teve papel totalmente decisivo: somou-se a diferentes articulações. Sem elas a CELAC não teria se constituído. Lembremos também que coube ao governo do México, sendo presidente Felipe Calderón, papel relevante, correspondente ao interesse em evitar um único vínculo externo: o NAFTA e os

Estados Unidos. É por isso que definimos a organização para o Brasil como o terceiro Círculo Concêntrico. É importante para o Brasil, mas com menor densidade que Mercosul e Unasul. Essa interpretação da posição brasileira é compartilhada por um espectro amplo de autores. Sorj e Fausto, partindo de posição diferente daquela do governo, coincidem em parte das conclusões em relação às motivações: “El objetivo central de la acción brasileña en su entorno es la estabilidad política. En general, Brasil tuvo éxito al mediar en conflictos entre la agenda anti-norteamericana liderada por Chávez —y apoyada por el resto de los países de la ALBA— y los demás países de la región. Moderando los impulsos, Brasil se ha constituido en eje central del desarrollo de instituciones que apuntan a limitar la importancia de la OEA, léase los Estados Unidos, sin proponer su desaparición. A la vez, la existencia de organizaciones regionales sin la presencia efectiva del gigante del norte impulsa la influencia brasileña” (2013: 65).

6. OEA e os dilemas da ação hemisférica

O Brasil inseriu-se nos processos de integração e coordenação política, com maior ou menor intensidade, administrando a manutenção de sua autonomia. A inserção no Mercosul e na Unasul foram mais ou menos profundas em razão da vontade brasileira de resguardar determinado grau de autonomia, que ao longo das últimas décadas passou por mudanças e reformulações (autonomia pela distância, pela participação, pela diversificação¹²). Ao estudarmos agora o âmbito hemisférico, abrangendo o conjunto das Américas, do Norte, Central, do Sul, é necessário considerar outras variáveis que inferem de forma decisiva na ação brasileira.

Uma variável da maior relevância merece atenção. Ela implica a possibilidade de constrangimentos para a autonomia da política externa brasileira. Qualquer que seja o aspecto da análise das relações continentais há um ator suficientemente forte para colocar constrangimentos: os Estados Unidos. No período compreendido entre a realização da Cúpula das Américas em Miami (1994) e a IV Cúpula das Américas realizada em Mar del Plata (2005), o tema recorrente das relações interamericanas foi a negociação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), proposta na administração

Bill Clinton. O processo de negociação do acordo de livre comércio abarcava posições dificilmente conciliáveis. De um lado, os Estados Unidos promoviam a inclusão de temas como serviços, investimentos e propriedade intelectual. Do outro lado, o Brasil focava no comércio de produtos agrícolas e no acesso a mercados, sendo que também havia preocupação pelos riscos de desvio de comércio e de investimentos, sobretudo o risco de enfraquecimento da base industrial e tecnológica. O resultado foi o fracasso das negociações em 2005, visto o não interesse também de outros países, particularmente da Argentina, Venezuela, etc. Vista a sensibilidade de alguns temas no plano doméstico dos países envolvidos, o processo negociador determinou um ambiente favorável à criação de mecanismos para participação da sociedade civil.

Tradicionalmente, parte das relações interamericanas realizam-se num quadro institucional bem definido: a Organização dos Estados Americanos (OEA). Desde a sua criação em 1948, e no decorrer da segunda metade do século XX, a OEA foi em boa medida utilizada como instrumento da política externa dos Estados Unidos. Da mesma forma como o foi o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), assinado no Rio de Janeiro em 1947. Os Estados Unidos tiveram sucesso ao promover a ideia do conflito ideológico bipolar, incorporando grande parte dos países da região à sua área de influência, contraposta à área liderada pela então União Soviética. A OEA também foi instrumento do conflito, o que a caracteriza particularmente durante a década de 1960. Para compreender a ação brasileira no continente, especificamente na OEA, é necessário compreender suas relações com os Estados Unidos. Não apenas, é preciso lembrar que a memória institucional e popular no Brasil ficou marcada, no tocante à OEA, a alguns episódios vistos como negativos: entre eles, a resolução da VIII Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores, de janeiro de 1962, em Punta del Este, decretando a suspensão/expulsão de Cuba e a participação do Brasil durante o governo militar do General Castello Branco na Força Interamericana de Paz, com contingente significativo, que ocupou a República Dominicana de maio de 1965 a setembro de 1966.

Como discutido nas seções anteriores, a ideia de autonomia tem sido uma diretriz sempre presente na política brasileira. A ação da

maior potência do mundo ao longo de todo o século XX no coração das relações hemisféricas sugere em si mesmo um desafio para o exercício da autonomia nessa esfera. Neste início de 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. Também importante é ter em conta o significado que poderia vir a 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. Por um lado, a busca do fortalecimento de organizações sub-regionais, de forma a fortalecer a autonomia frente aos Estados Unidos, e, por outro, a manutenção do interesse pela OEA como foro de discussão de alguns temas, inclusive o da relação política com os Estados Unidos. A OEA é um *locus* para o desenvolvimento dessas relações, mas está longe de ser o único e mesmo o principal. Boa parte das ações externas são efetivadas no contexto de foros bilaterais. Inclusive as do Brasil com os Estados Unidos. Compreendemos assim o significado da OEA para o Brasil, em termos relativos. Aplica-se a ideia de quarto Círculo Concêntrico.

Mesmo no âmbito da OEA, observa-se uma diminuição da influência norte-americana, para alguns autores tratada como desinteresse. De acordo com Herz (2011), a organização não pode mais ser vista como um instrumento da política externa norte-americana como no passado. “The shift toward the left in many countries, the diversification of their foreign policies, the abyss between the main US interests and objectives for the region, such as drugs, terrorism, and migration, and the focus of Latin American governments, apart from the lack of a clear strategy emanating from Washington, put the United States in a very different position in the hemisphere. Thus the meaning of multilateralism within the OAS has gradually changed” (Herz, 2011, p. 34). A evolução da influência norte-americana na organização também apresenta grandes ambiguidades. Por um lado, parece diminuir, particularmente pela ausência de políticas para a região, mas, por outro, ela continua possuindo grande significado. Para avaliar esse grande significado, veja-se que no ano fiscal de 2012,

42%¹³ do orçamento ordinário da OEA corresponde à contribuição norte-americana (Meyer, 2013). Esse peso não se modificará no curto e médio prazo visto que as cotas relativas a cada país obedecem a critérios vinculados ao peso das próprias economias.

Russell e Tokatlian (2007: 22), ao discutirem as possíveis estratégias da América Latina frente aos Estados Unidos, consideram que para os países da região é útil: “O multilateralismo vinculante (que) implica a utilização das instituições internacionais para se opor a propostas ou ações dos Estados Unidos que violem a legalidade internacional, e para induzi-los, com outros países, a aderir a acordos e regimes internacionais que necessitem a sua participação para ser eficientes, assim como concertar com outros países a fim de ampliar a capacidade de ação coletiva frente a Washington”. Essa análise contribui à explicação da perspectiva geral da política brasileira. Mas não ajuda a explicar a posição frente à OEA, pela especificidade das relações dentro desta organização. No caso da organização hemisférica, vista a assimetria de poder, a experiência histórica e recente tem sugerido ao Estado brasileiro que políticas multilaterais não surtem os efeitos desejados pelos governos do país. A preocupação do Brasil 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 a colocação da OEA numa escala com menor comunidade de valores que os existentes nas relações com Mercosul, Unasul e CELAC.

O desenvolvimento econômico e político brasileiro na década 2000 foi importante, mas não permite vislumbrar atenuação forte na assimetria com os Estados Unidos. Por isso, apesar de manifestações jornalísticas que apresentavam o *Brazil: a new counterweight to the United States*¹⁴ naquela década, não é possível perceber de parte dos governos brasileiros o objetivo de competir nem de criar blocos antagônicos. Buscam 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 as políticas de desenvolvimento, etc.

Algumas vozes norte-americanas parecem reconhecer isso.

É tempo de trabalhar de forma mais próxima com o Brasil na busca dos interesses em comum relativos ao fortalecimento da governança global, da promoção da estabilidade regional, da proteção ao meio ambiente e à saúde pública, da liberalização e expansão do comércio internacional na agricultura e nos serviços e na segurança energética (Lowenthal, 2008: 37-38).

Existe uma geral constatação de que há um bom relacionamento entre o Brasil e os Estados Unidos nas últimas décadas, pelo menos desde 1990, que não se modificou estruturalmente nos governos do Partido dos Trabalhadores. As relações bilaterais têm tido contraposições, particularmente em temas atinentes à crítica do sempre renovado unilateralismo norte-americano, sem impedir políticas de entendimentos e cooperação (Patriota, 2008). No campo econômico 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. Ao mesmo tempo, há espaço para falta de sintonia, que nos anos 2010 cresceram em alguns campos. O que devemos considerar importante, para a análise da posição brasileira frente à OEA, é que um dos campos onde essa falta de entendimento tem se feito sentir com intensidade é justamente no campo das relações hemisféricas. “Mas não há dúvidas de que o período desde 2009 tem evidenciado a distância fundamental que separa Brasil e Estados Unidos quando o tema é a gestão da ordem regional nas Américas” (Castro Neves e Spektor, 2011: 149). Para os governos brasileiros, a consequência é o debilitamento da instância que deveria abrigar institucionalmente essas relações, a OEA. A existência na América Latina, particularmente entre alguns países da América do Sul, de posições que coincidem na busca de maior autonomia frente aos Estados Unidos, acaba fortalecendo a percepção brasileira de parcial enfraquecimento da OEA.

Não se pode falar em políticas convergentes entre os países que colocam a autonomia no centro das preocupações, pois a política externa desses países difere em grande medida. A crise da OEA não

é nova. Em diferentes momentos históricos ela se debilitou. Mas podemos afirmar que, desde a crise de Honduras de julho de 2009, a OEA enfrenta diversas dificuldades para manter-se como referência institucional para as relações hemisféricas. Ao longo dos últimos anos, o Brasil adotou uma postura para a gestão das relações hemisféricas que não era compatível com as posições norte-americanas. No conjunto das relações interamericanas, essa falta de compatibilidade confluiu para o impasse que é observado simultaneamente como causa e sintoma de enfraquecimento da OEA. Naquilo que concerne às posições brasileiras, destaca-se a crise em relação à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) decorrente da medida cautelar que recomendava a suspensão imediata do licenciamento da Usina Hidroelétrica de Belo Monte em abril de 2011, e a posição na VI Cúpula das Américas em abril de 2012, quando a totalidade dos países latino-americanos deixaram os Estados Unidos, e parcialmente o Canadá, isolados na sustentação da posição de não participação de Cuba nas cúpulas seguintes e de não apoiar a reivindicação argentina no tocante à sua soberania sobre as Ilhas Malvinas/Falklands.

No tema dos direitos humanos, particularmente da CIDH e da Corte Interamericana de Justiça, havia muitos anos que a posição brasileira lhes era simpática. Em 2009 o Ministro das Relações Exteriores, Amorim (2009a: 74), ao discutir a posição do país no tocante ao estado dos direitos no mundo, escrevia que especialmente em relação ao sistema interamericano “são reais os impactos que esses mecanismos de garantia podem provocar no cotidiano das pessoas dos países que reconhecem sua competência. Os principais temas levados ao sistema interamericano têm relevância direta na vida de grande número de pessoas, como segurança pública, condições carcerárias, racismo, direitos indígenas e proteção de defensores de direitos humanos”. O recurso de pessoas físicas e associações brasileiras à Comissão foi importante no período do regime militar. Inúmeros casos foram considerados, desde o de Olavo Hanssen, iniciado em 1970, até o Caso da Guerrilha do Araguaia julgado em 2010. Alguns desses casos serviram no período do regime militar para debilitá-lo.

No ano de 2011, a construção da Usina Hidroelétrica de Belo Monte, importante obra de infraestrutura do governo brasileiro desenvolvida no âmbito do Projeto de Aceleração do Crescimento (PAC), foi objeto

de medida cautelar (MC 382/10) de parte da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). A medida cautelar foi outorgada a favor de membros de comunidades indígenas da bacia do Rio Xingu, no Pará. Através da medida, a CIDH solicitou a suspensão imediata do processo de licenciamento do projeto da Usina Hidroelétrica Belo Monte e a adoção de “medidas para proteger a vida e a integridade pessoal dos membros dos povos indígenas” (OEA, 2011). Essa medida gerou reação dura do governo brasileiro que, através do Ministério das Relações Exteriores, considerou “as solicitações da CIDH precipitadas e injustificáveis.” (Brasil, 2011) Concretamente, o governo convocou de volta ao país o embaixador que representava o Brasil na OEA, Ruy Casaes, e suspendeu a candidatura a uma das vagas na CIDH, para a qual era potencial candidato Paulo de Tarso Vannuchi. Suspendeu também, por ordem da presidenta Rousseff, o repasse de verbas à entidade previsto para o ano¹⁵. O não pagamento da cota anual brasileira, seis milhões de dólares, 6% do orçamento, agravou as dificuldades financeiras da OEA no ano de 2011¹⁶.

A reação brasileira foi em grande medida personificada na figura da presidenta. Sotero, através de entrevistas realizadas com funcionários do governo brasileiro não identificados, apresentou dois motivos principais para as duras reações de Dilma Rousseff: 1) “Belo Monte [...] es, a los ojos del Gobierno y de una parte importante de la sociedad brasileña, un proyecto estratégico prioritario y modelo de desarrollo sostenible de la Amazonia” (p. 109); 2) “el hecho de que la petición [...] se basara en una demanda por la protección de los derechos humanos [...]. Rousseff —ex-prisionera política, torturada de forma bárbara por el régimen militar— no recibe bien las lecciones sobre derechos humanos” (Sotero, 2012: 110). De fato, o tema é polêmico na sociedade brasileira. O governo e parte importante da sociedade considerou a medida cautelar uma interferência na soberania nacional e na autonomia do país para definir suas políticas de desenvolvimento. Setores da sociedade civil, sobretudo os mobilizados em favor das populações indígenas e ribeirinhas consideraram positivamente a medida cautelar. A crítica à posição do governo aconteceu em alguns setores. No âmbito acadêmico, Ventura e Cetra (2013: 50), argumentam contra a posição do governo, buscando sinalizar sua contradição: “Por tudo isso, é curioso que se perceba como ‘ingerência externa’ uma medida

internacional que recomenda a suspensão do licenciamento de uma obra em nome dos direitos humanos, e não a decisão nacional de realização, a qualquer custo, de uma obra que pretende facilitar a atração de investimentos estrangeiros. Observe-se, então, no caso de Belo Monte, a absoluta artificialidade da dicotomia *externo/interno*. No caso do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), o recurso de indivíduos, grupos e organizações a mecanismos institucionalizados de proteção de direitos humanos representa exatamente o contrário de qualquer forma de imperialismo”.

Na época, o governo brasileiro encaminhou relatório à CIDH indicando todos os procedimentos realizados para a implementação das obras de Belo Monte:

[...]realização de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, em especial “estudo de natureza antropológica, atinente às comunidades indígenas localizadas na área sob influência do empreendimento”, com a devida consulta a essas comunidades. Coube aos órgãos competentes para tanto, IBAMA e FUNAI, a concretização de estudos de impacto ambiental e de consultas às comunidades em questão, em atendimento ao que prevê o parágrafo 3º do artigo 231 da Constituição Federal. (Brasil, 2011)

No dia 29 de julho de 2011, a CIDH alterou o teor da medida cautelar sobre Belo Monte, eliminando a instrução para suspensão imediata da construção da Usina Hidroelétrica. Em setembro do mesmo ano, o governo brasileiro recebeu uma carta de retratação da CIDH, colocando ponto final ao impasse¹⁷. O secretário-geral da OEA, Insulza, reiterou essa posição em diferentes circunstâncias¹⁸. De acordo com o ministro-chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República do Brasil, Gilberto Carvalho, “naquele momento nos empenhamos em demonstrar que, de fato, a construção de Belo Monte —ainda que houvesse problemas— teve todo o processo de consulta, todo o processo de audiências públicas feito dentro daquilo que a lei determinava. Conseguimos demonstrar isso, tanto que a obra continuou e essa tensão foi superada”¹⁹.

Essa questão relaciona-se diretamente com a posição brasileira no processo de reforma do Sistema Interamericano de Direitos

Humanos. Ao longo do ano de 2011, no contexto do conflito gerado pelo tema de Belo Monte, foi instaurado na OEA, um grupo de trabalho para discutir o processo de reforma. Esse processo gerou um intenso debate. Muitos observavam na ação do Brasil, acompanhada, mas com ênfases às vezes fortemente distintas, por Argentina, Equador e Venezuela, o objetivo de limitar a autonomia da CIDH. Boaventura de Sousa Santos (2012), por exemplo, enxergou na ação desses países o abandono da defesa dos direitos humanos em prol do desenvolvimento.

Para o governo brasileiro, aos menos para setores importantes dele, a preocupação dos promotores da reforma estava na instrumentalização dos direitos humanos como ferramenta política, relativizando princípios fundantes do sistema internacional e hemisférico: soberania e não-intervenção. Garcia, assessor especial da Presidência da República do Brasil, escreveu que se devem “proteger os direitos humanos sem recorrer à sua politização, que discrimina países pobres ou em desenvolvimento, e ser condescendente para com as graves violações cometidas por grandes potências; enfatizar o princípio de não intervenção nos assuntos internos dos Estados” (Garcia, 2013: 65).

Paulo Vannuchi e Cristina Cambiaghi sintetizaram uma explicação da posição brasileira da seguinte forma:

A falta de universalidade repercute fundamentalmente no problema da supervisão do cumprimento das decisões do Sistema pelos órgãos políticos da OEA. A posição do Estado brasileiro tem considerado haver um risco grave de seletividade (mesma doença responsável pela paralisação da Comissão de Direitos Humanos da ONU, em Genebra, antes de se converter em Conselho) no âmbito regional americano.

Não podem ficar em segundo plano as discussões para equacionar a quebra de isonomia ou, pelo menos, a assimetria que resulta das propostas que possibilitam a alguns Estados que não são partes no Pacto de São José e/ou não reconheceram a jurisdição contenciosa da Corte, venham, por meio dos órgãos políticos superiores da OEA, ou pelo seu relevante papel no financiamento do sistema de proteção aos direitos humanos, atuar como fiscais e garantidores do cumprimento

das decisões do Sistema, sem se submeterem a ele. (Vannuchi e Cambiaghi, 2012: 20)

Em março de 2013, foi finalizado o processo de reforma do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, sem que fossem aprovadas grandes alterações. A posição brasileira favorável à autonomia e independência da CIDH deve ser entendida como a busca de compromisso entre oposição intensa a formas de atuação precedentes da Comissão, quando teria violado em alguns casos o princípio da soberania nacional, e a defesa para ela de um mandato forte. Postura mais apaziguadora se comparada às iniciais apresentadas para a discussão da reforma do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, iniciado no auge do episódio de Belo Monte. De fato, mesmo em situações de tensão como descrevemos, a posição do Brasil manteve o respeito pelos acordos, tratados e convenções ratificadas. Durante a 43^a Assembleia Geral da OEA, em junho de 2013, Paulo Vannuchi, candidato brasileiro, foi eleito para uma das sete vagas da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. A presidenta Rousseff afirmou que “sua capacidade de trabalho, seu empenho e dedicação asseguram que dará contribuição relevante à OEA e ao compromisso brasileiro com o fortalecimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos” (BRASIL, 2013a). O Ministério das Relações Exteriores emitiu nota afirmando que “a eleição do candidato brasileiro à CIDH fortalece o compromisso do Brasil com o fortalecimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos” (Brasil, 2013b).

Como fica claro da análise feita nas seções 3 e 4, a respeito da posição brasileira frente ao Mercosul e à Unasul, o governo considera que seu papel e seus interesses têm nelas instrumentos mais adequados para a ação internacional. Inclusive poderia vir a tê-lo no tocante a questões que são historicamente atribuições da OEA. Isso tem duas razões principais que de algum modo convergem: a) a ação crescente do Mercosul e da Unasul em relação a temas como democracia, paz regional, meio ambiente, delitos transnacionais, desenvolvimento regional e também, surgindo na pauta, direitos humanos, mesmo considerando a ainda baixa institucionalidade em relação a esse item; b) a erosão do sistema interamericano que apresentaria fissuras difíceis de serem superadas a curto prazo. Justifica-se a alocação da

OEA como quarto Círculo Concêntrico, quando consideramos as organizações de tipo regional das quais o Brasil participa.

Não houve grandes mudanças na primeira década do século XXI e nesses primeiros anos da segunda década no sistema interamericano. Nenhum rompimento forte, em particular do ponto de vista do Brasil. Mas é inevitável observar que alguns acontecimentos contribuíram para a erosão da OEA como quadro institucional das relações interamericanas. No plano das relações entre os Estados, mais devastadores foram os efeitos proporcionados pelos impasses que marcaram o fracasso da VI Cúpula das Américas, realizada em Cartagena em abril de 2012. Em mensagem oficial ao Congresso Nacional no início de 2013, Dilma Rousseff afirmou que “o Brasil participou da VI Cúpula das Américas, realizada em Cartagena das Índias, em 14 e 15 de abril, e apoiou debate franco e aberto sobre temas como Cuba, Malvinas e o problema mundial das drogas” (Brasil, 2013c: 293). Cuba e as Malvinas tornaram-se temas cruciais para o impasse da Cúpula. A afirmação do governo relativa a “debate franco e aberto” sinaliza claramente como política do Estado a existência de divergências cuja superação não é percebida como possível a curto prazo.

A discussão sobre Cuba decorreu do descontentamento por parte dos governos latino-americanos em relação à não inclusão do país na Cúpula. A resolução de janeiro de 1962, que decretou a suspensão/expulsão de Cuba da OEA, perdeu validade a partir da resolução aprovada por maioria na 39^a Assembleia Geral da OEA, em junho de 2009. No caso, o procedimento de aprovação, que exige maioria de dois terços de países, operou contrariamente ao interesse do governo norte-americano. A resolução da assembleia estabelecia que a participação cubana na OEA seria o resultado de um processo de diálogo respeitando as práticas, propostas e princípios da OEA. Cuba não participou da Cúpula de Cartagena em 2012, que formalmente não é uma reunião da OEA, assim como não havia participado das cúpulas de chefes de Estado e de governo das Américas iniciadas em 1994 em Miami, durante a presidência Clinton. O debate sobre a participação cubana nos encontros seguintes gerou divergências inconciliáveis, bloqueando a agenda. Os Estados Unidos, com apoio do Canadá, permaneceram irredutíveis, firmes em sua posição de impedir a presença cubana nas próximas reuniões. Todos os países

latino-americanos, com diferentes ênfases defenderam a perspectiva de não haver novas cúpulas sem presença cubana. O Brasil fez parte ativa da posição latino-americana. Posição compartilhada igualmente pelos países da ALBA (Venezuela, Equador, Bolívia e Nicarágua) e pelos países que têm relações políticas e econômicas estreitas com os Estados Unidos, como Colômbia, Chile e México. O consenso latino-americano neste tema demonstra-se pela participação cubana na CELAC. Para o Brasil, em particular para a diplomacia, a posição na questão cubana tem raízes históricas. Importante lembrar que o Brasil foi um dos países que se posicionaram contra a expulsão de Cuba da OEA na VIII Reunião de Consulta de Ministros de Relações Exteriores de janeiro de 1962 em Punta del Este, com voto de abstenção. Ao defender a neutralização de Cuba, o então ministro das relações exteriores do Brasil, San Tiago Dantas, enfrentou “a oposição dos Estados Unidos, que recorreram a todos os expedientes de ameaça, corrupção e chantagem, a fim de impor suas pretensões aos países latino-americanos” (Bandeira, 1978: 47). Naquela ocasião, os Estados Unidos obtiveram sucesso, aprovando por maioria a suspensão/expulsão de Cuba da OEA e da Junta Interamericana de Defesa, a condenação do marxismo-leninismo como regime de governo nas Américas e o bloqueio comercial a Cuba. A crise dos mísseis em outubro de 1962 levou o presidente Goulart a declarar que apoiaria os Estados Unidos caso a situação fosse levada às últimas consequências.

No que se refere à questão das ilhas Malvinas/Falklands, a posição brasileira tem sido historicamente de apoio à reivindicação da soberania argentina. O governo brasileiro vem reiterando esse ponto de vista. Em declaração à imprensa após encontro com Cristina Kirchner em Brasília em julho de 2011, Rouseff afirmou que “ocasiões como esta sempre oferecem o ensejo de reiterar nossa solidariedade em relação à demanda do governo e do povo argentinos, de soberania sobre as Ilhas Malvinas”²⁰. Posição coordenada com os países do Mercosul, mas, como acabamos de ver, compartilhada unanimemente na América Latina. Em dezembro de 2012, os Presidentes dos Estados integrantes o Mercosul juntamente com os associados emitem declaração especial sobre o referendun realizado nas Ilhas Malvinas que consultou a população para definir se as ilhas deveriam permanecer sob soberania do Reino Unido, afirmando:

As Presidentas e Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados reiteram seu firme respaldo aos legítimos direitos da República Argentina na disputa de soberania com o Reino Unido da Grã Bretanha e Irlanda do Norte sobre as Ilhas Malvinas, Geórgias do Sul e Sandwich do Sul e os espaços marítimos circundantes e ratificam o permanente interesse regional em que o Reino Unido da Grã Bretanha e Irlanda do Norte se disponha a retomar as negociações com a República Argentina, a fim de encontrar —o mais breve possível— uma solução pacífica e definitiva para essa disputa, em conformidade com os princípios da comunidade internacional e as resoluções e declarações pertinentes da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA) (Brasil, 2012).

Provavelmente a soma dos problemas enfrentados nas relações hemisféricas expliquem a posição brasileira. Não pode ser classificada de oposição à OEA e às suas diferentes áreas de atuação, mas deve ser considerada como sendo uma posição de perfil baixo. Essa posição brasileira ajuda a explicar a conclusão da VI Cúpula das Américas²¹. O perfil baixo, assim como o também existente perfil baixo de parte dos Estados Unidos, contribui à explicação da opção pela não elaboração de uma declaração final naquela cúpula.

Em relação ao tema dos direitos humanos, tampouco deve ser identificada uma oposição de princípio por parte do Brasil. O país tem sempre buscado em diferentes fóruns internacionais, inclusive na ONU, na própria OMC, no G20 comercial e no G20 financeiro, compatibilizar os direitos econômicos e sociais aos direitos civis e políticos. A compatibilidade entre as perspectivas de direitos sempre foi central. Daí a atenção aos dois aspectos, sem privilegiar um em detrimento do outro. Na sociedade civil brasileira, como também de parte do governo, o Sistema e a Comissão são reconhecidos como instrumentos importantes. O Brasil tem longa tradição de incentivo a posições hemisféricas de defesa dos direitos humanos. Na conferência de 1948 em Bogotá, quando foi criada a OEA, a delegação brasileira “propôs a criação de um órgão judicial internacional que promovesse os direitos humanos no continente” (Ventura e Cetra, 2013: 1). A posição frente ao sistema hemisférico é objeto de confronto na sociedade, com consenso em geral para a sua sustentação. As organizações de

defesa de direitos humanos encontram no Sistema Interamericano (SIDH) uma estrutura que deve ser preservada. Refletindo essas posições, Ventura e Reis (2013) afirmam “que o recente ataque do governo federal ao sistema interamericano de proteção dos direitos humanos foi um desserviço às gerações futuras”.

Provavelmente, a afirmação de Vannuchi e Cambiaghi (2012: 12), de que é “importante salientar que não interessa às Américas um sistema sobrecarregado, inadequadamente financiado e questionado quanto ao equilíbrio e à eficácia de suas decisões”, reflita uma posição razoavelmente consensual. Isto é, trata-se de trazer ao Sistema os elementos que lhe dariam maior eficiência e equilíbrio. Em última instância, como frente à totalidade das questões hemisféricas e da OEA, se trataria de “refletir quanto aos critérios de seleção dos casos e o impacto real que as decisões a eles relacionadas terão no contexto regional”. Mais uma vez a preocupação parece que se volta à busca do equilíbrio, da tentativa de redução de assimetrias, de evitar a prevalência de interesses de países específicos ou de grupos de interesses. Como analisamos, a posição visa confluir no objetivo de enfraquecimento do unilateralismo. De todo modo, como discutimos nesta seção, é certo que diferentes temas acabam encontrando-se. Há temas setoriais de grande significado, mas a crise geral do sistema, sua dificuldade para encontrar soluções minimamente consensuais, parece realimentar no Brasil a posição de baixo perfil, ao menos em relação à possibilidade de políticas cooperativas continentais de tipo multilateral. Como mecanismo compensatório, explica-se a ênfase na possibilidade de relações bilaterais *vis-à-vis* os Estados Unidos. E o esforço pela construção de instituições latino-americanas e sul-americanas. O quarto Círculo Concêntrico é também o último quando se trata de relações entre países da América do Sul, Central e do Norte.

7. Conclusão

No início desse texto dissemos que durante longo período as relações internacionais e hemisféricas foram caracterizadas pela preponderância dos Estados Unidos; com efeitos sentidos em ampla escala, nos aspectos econômico, político, militar, cultural. Nesse quadro

foi desenhado o sistema de relações interamericanas. Já no início do século XXI, uma série de fatores parece proporcionar mudanças nesse sistema, atenuando a preponderância norte-americana em favor de uma ordem mais multipolar. Na análise realizada, verificamos que houve uma significativa criação de organizações com novas propostas para as relações regionais e subregionais, como a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Utilizamos o conceito de Círculos Concêntricos que facilita a compreensão da posição brasileira. Autores clássicos de relações internacionais, com ênfase os geopolíticos, dão grande importância à ideia de sistema internacional e ao posicionamento nele. Aron (1979: 123) lembra que “no começo do século os manuais de história diplomática pregavam a sabedoria das ‘alianças de duas frentes’” e chamava a atenção para a existência da possibilidade de reversão desses alianças. Isto é, hierarquizavam-se as relações externas de cada Estado. No caso brasileiro, alguns preferem não considerar as relações nas Américas como referidas a círculos concêntricos. O ministro Amorim as classifica como “três níveis de integração” (Sennes, 2012: 2). Acreditamos que a hierarquização que descrevemos neste artigo explicita bem a percepção brasileira, particularmente do governo, da presidência ao ministério das Relações Exteriores: o Mercosul é o primeiro Círculo e a OEA o quarto. Há o objetivo de focalizar os interesses, sem desqualificar todas as instâncias de colaboração e cooperação, ainda que em temas específicos, não em tudo.

Discutimos as posições brasileiras no cenário hemisférico, em relação às novas e velhas organizações. Vimos que em alguma medida o incremento das capacidades brasileiras afeta as relações continentais, mas não as modifica totalmente, nem há a busca de rupturas radicais. No governo e na sociedade há debate sobre as políticas para a região, inclusive no tocante a aspectos das relações hemisféricas e à OEA. Existem críticas, em alguns casos intensas, que são elas mesmas objeto de debate. Uma das nossas conclusões é que mesmo havendo diferenças, há um consenso substantivo no tocante às diretrizes gerais da política. Exemplo destacado é o dos direitos humanos: há posições distintas, mas existe uma geral preocupação pela preservação de instrumentos que se mostraram importantes, inclusive para o Brasil.

Compreender a posição internacional e hemisférica do Brasil implica considerar o conceito de autonomia. É tido um princípio fundamental para salvaguardar-se contra os efeitos mais nocivos do sistema internacional. Para diferentes autores, fundamenta a articulação entre os conceitos de independência, diversificação e universalismo. O termo autonomia, no caso brasileiro, remete à ideia de ampliação das margens de atuação ou de escolha do Estado, tendo em conta a percepção das condições do sistema doméstico e internacional em um determinado período. A ideia surge como explicativa de muitas das posições internacionais, quaisquer sejam os governos. No caso do Mercosul, a política brasileira é desenhada como união alfandegária visando um mercado comum, o que por definição implica abdicação de segmentos de autonomia e de soberania. A própria ação brasileira, ao não arcar com custos que outros entendem seria justo lhe atribuir, alimenta nos Estados-partes mecanismos críticos em relação à ideia de Mercado Comum. É um debate em curso. Discutimos que os custos de retirada do bloco regional tendem a impedir crises desestruturadoras e, nesse caso, levam à permanência da integração. Na Unasul, a autonomia conecta-se mais diretamente com alguns dos objetivos da cooperação, ao menos nas dimensões discutidas. Por privilegiar a ideia de autonomia e de soberania, permite a convergência de interesses diferentes e ideologias distantes. Isso interessa ao Brasil, que visa a estabilidade da região. Por isso o sistema Unasul busca avançar em áreas que não colocam em debate conceitos fortes para o Brasil e para os outros países, concentra-se nos temas do financiamento do desenvolvimento e da infraestrutura, da segurança e da estabilidade regional e interna em cada país. Há sinais de crescente atenção pelas liberdades democráticas.

A atuação frente à CELAC e à OEA deve ser entendida na perspectiva da diversificação da ação externa. Os processos de interação regional são conduzidos de forma a não gerar constrangimentos para o Brasil, viabilizando uma atuação global. Segundo Garcia (2013: 62) “A ação externa do Brasil teve e tem um caráter abrangente, mas sempre levando em conta que nossa presença internacional no conturbado mundo atual ganhará mais consistência e eficácia quando associada às posições de toda a América do Sul”. Prevalece a ideia dos círculos concêntricos, onde se buscam maximizar, de forma compartilhada, relações favoráveis nos níveis em que se podem dar. O reconhecimento

do peso do México na CELAC, mesmo tendo o Brasil tido um papel propulsor inicial, exemplifica esta lógica. No caso da OEA a assimetria desfavorece o Brasil, por isso fortaleceu-se o interesse em outros níveis, geograficamente menores, de cooperação. Há uma ideia de superposição de sistemas.

A soma dos problemas enfrentados nas relações hemisféricas explica a posição brasileira. Concluímos que esta posição não pode ser considerada de oposição à OEA e às suas diferentes áreas de atuação. Deve ser vista como posição de perfil baixo. O perfil baixo, assim como o também existente perfil baixo de parte dos Estados Unidos, que em geral na literatura é considerado “desinteresse”, contribui à explicação de boa parte dos problemas com que se enfrenta a organização.

Em relação ao tema dos direitos humanos não há oposição de princípio de parte do Brasil ao Sistema, à Comissão e à Corte. Como indicado na seção 6, a sociedade civil e o governo os reconhecem como importantes. As posições frente a aspectos específicos, como foram o conflito relativo à construção da hidroelétrica de Belo Monte e a reforma do sistema de Direitos Humanos, são objeto de confronto na sociedade. Na diversidade de posições, há um consenso geral para a sustentação do Sistema. As organizações de defesa de direitos humanos no Brasil encontram no Sistema Interamericano (SIDH) uma estrutura que deve ser preservada na essência, insistindo em sua reforma. Inclusive criticando a não adesão dos Estados Unidos ao Sistema. Trata-se de incluir os elementos que lhe dariam maior eficiência e equilíbrio. Segundo o governo brasileiro, as reformas visam a redução de assimetrias, evitar a prevalência de interesses de países específicos ou de grupos. A posição conflui no objetivo de enfraquecimento do unilateralismo.

NOTAS

1. <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaImprimir.cfm?materia_id=14021>.

2. Governo quer criar base de exportação de autopeças no Mercosul. *Valor Econômico*, 14/12/2011. Disponível em: <<http://www.portogente.com.br/texto.php?cod=59866>>.
3. <http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&catid=95:consejo-suramericano-de-infraestructura-y-planeami&id=335:estatutos-del-consejo-de-infraestructura-y-planeamiento>.
4. O bloco sul-americano é constituído pelo Conselho de Chefes de Estado e Governo (principal órgão decisório da Unasul); o Conselho dos Ministros das Relações Exteriores; o Conselho de Delegados; e a Secretaria Geral.
5. Para compreender o conceito de de-securitização, é preciso esclarecer o significado de securitização. Termo que parte da premissa de que a noção de segurança não é objetiva, mas socialmente construída: trata-se de “uma prática auto-referencial (...) não necessariamente porque uma ameaça existencial realmente existe, mas porque o assunto é apresentado como tal” (Buzan; Waever; Wilde, 1998: 24). Securitização, nesse sentido, é “o uso da retórica da ameaça existencial com o objetivo de levar um assunto para fora das condições da ‘política normal’”, de modo a justificar a adoção de procedimentos de emergência. Cabe destacar que não é necessário que uma medida emergencial seja tomada para que se identifique um processo de securitização: é preciso, entretanto, que a ideia dessa ameaça seja aceita, de modo a legitimar eventuais ações com esse caráter. A de-securitização, em contrapartida, corresponde aos esforços retóricos com vistas a remover determinado objeto da lógica emergencial, de modo a tratá-lo por meio da política normal.
6. <http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=667:declaracion-de-ministros-de-defensa-y-altos-representantes-de-relaciones-exteriores-a-los-efectos-de-evaluar-la-situacion-y-el-ritmo-de-reduccion-de-los-contingentes-de-los-paises-miembros-de-la-unasur-en-la-minustah&catid=82:consejo-de-defensa-suramericano>.
7. <http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=670:acta-de-la-vi-reunion-de-la-instancia-ejecutiva-del-consejo-de-defensa-suramericano&catid=82:consejo-de-defensa-suramericano>.

8. 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/ecuador-rafael-correa-apresenta-a-insulza-suas-propostas-para-reformar-a-oea/>>. Acesso em: 28 mai. 2013.
9. Trata-se da VI Cúpula das Américas, realizada em Cartagena, Colômbia, 2014.
10. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/celac>> - 27 junho 2013.
11. Idem.
12. Cf. Vigevani; Cepaluni, 2011.
13. US\$ 67,5 milhões.
14. Brazil: a new counterweight to the United States. *Times*, Estados Unidos, 20 de setembro de 2009.
15. Folha de S. Paulo. Dilma retalia OEA por Belo Monte e suspende recursos. 30 de abril de 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/me3004201117.htm>>. Acesso em: 28 mai. 2013.
16. O Estado de S. Paulo. Calote brasileiro obriga OEA a apertar o cinto. 4 de dezembro de 2011. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,calote-brasileiro-obriga-oea-a-apertar-o-cinto,-806427,0.htm>>. Acesso em: 28 mai. 2013.
17. O *Globo*. OEA volta atrás sobre Belo Monte. 15 de setembro de 2011. Disponível em: <http://pib.socioambiental.org/es/noticias?id=106184&id_pov=19>. Acesso em 28 mai. 2013.
18. O *Estado de S. Paulo*. “José Miguel Insulza: Se sentença seguiu as regras, é difícil haver revisão”. São Paulo, 5 jan. 2014.
19. Agência Brasil. Eleição de Vannuchi para comissão da OEA reconhece políticas brasileiras de direitos humanos, disse ministro. 7 de junho de 2013. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-06-07/eleicao-de-vannuchi-para-comissao-da-oea-reconhece-politicas-brasileiras-de-direitos-humanos-disse-mi>>. Acesso em: 8 jun. 2013.
20. Declaração à imprensa concedida pela Presidenta da República, Dilma Rousseff, em conjunto com a presidenta da Argentina, Cristina

Kirchner - Brasília/DF, 29 de julho de 2011, disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/declaracao-a-imprensa-concedida-pela-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-em-conjunto-com-a-presidenta-da-argentina-cristina-kirchner>>.

21. O Estado de S. Paulo. Impasse sobre Cuba e Malvinas impede declaração final na Cúpula das Américas. 15 de abril de 2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,impasse-sobre-cuba-e-malvinas-impede-declaracao-final-na-cupula-das-americas,861444,0.htm>>. Acesso em 28 mai. 2013.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albuquerque, José Augusto Guilhon (2013). El liderazgo de Brasil en América del Sur –2002/2012. In: Sorj, Bernardo, e Sergio Fausto, eds. *Brasil y América Latina: ¿Qué liderazgo es posible?*, 275-296. São Paulo/Rio de Janeiro: Fundação iFCH/Centro Edelstein.
- Amorim, Celso (2009). Prefácio. In: FUNAG. *Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento –CALC (2008: Salvador)*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Amorim, Celso (2009a). “O Brasil e os direitos humanos: em busca de uma agenda positiva.” *Política Externa* Vol. 18, n. 2. São Paulo: Paz e Terra.
- Aron, Raymond (1979). *Paz e Guerra entre as nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Bandeira, Moniz (1978). *O governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil 1961-1964*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Bittar, S., e Eric Hershberg (2012). “North-South relations in the Western Hemisphere.” *Mid-Atlantic Council of Latin American Studies*. Washington: American University (Paper).
- Borda, Sandra (2012). “Desafios y oportunidades de la Unión de Naciones Suramericanas – UNASUR.” *Documentos CRIES*. No. 18.
- Borda, Sandra (2012a). “Estrategias y potencialidades em relación a la OEA y organismos regionales: la política exterior de Colombia.” In:

Hemisfério em Transformação: Relações internacionais, multilateralismo e perspectivas para o aprofundamento democrático nas relações interamericanas. São Paulo. 12-14 de novembro.

Brasil, Ministério das Relações Exteriores (2011) *Nota nº 142: Solicitação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA.* Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/solicitacao-da-comissao-interamericana-de-direitos-humanos-cidh-da-oea>>. Acesso em: 28 mai. 2013.

Brasil, Ministério das Relações Exteriores (2012) *Nota nº 325: Declaração Especial sobre a Questão das Ilhas Malvinas – Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados – Brasília, 7 de dezembro de 2012.* Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-especial-sobre-a-questao-das-ilhas-malvinas-2013-cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados-2013-brasil-7-de-dezembro-de-2012>>. Acesso em: 28 mai. 2013.

Brasil, Ministério das Relações Exteriores (2013b) *Nota nº 196: Eleição de Paulo Vannuchi à Comissão Interamericana de Direitos Humanos.* Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/eleicao-de-paulo-vannuchi-a-comissao-interamericana-de-direitos-humanos>>. Acesso em: 07 jun. 2013.

Brasil, Presidência da República Federativa do Brasil (2013a) *Nota oficial à imprensa: Eleição de ex-ministro Paulo Vannuchi para uma das vagas da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA.* Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/notas-oficiais/nota-a-imprensa-39>>. Acesso em: 07 jun. 2013.

Brasil, Presidência da República Federativa do Brasil (2013c) *Mensagem ao Congresso Nacional, 2013.* Brasília: Presidência da República, 2013.

Briceño Ruiz, José (2012). *Autonomia y desarrollo en el pensamiento integracionista latinoamericano.* In: Briceño Ruiz, José, Andrés Rivarola, e Ángel Gragea, eds. *Integración Latinoamericano y Caribeña.* Política y economía. Fondo de Cultura Económica de España.

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.

- Buzan, Barry, Ole Waever, e Jaap de Wilde (1998). *Security: a new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner.
- Carvalho, Carlos Eduardo (2009). “Banco do Sul: a proposta, o contexto, as interrogações e os desafios.” *Cadernos PROLAM/USP*, ano 8, Vol. 2.
- Castro Neves, João Augusto, e Matias Spektor (2011). Obama e o Brasil. In: Lowenthal, Abraham, Laurence Whitehead, e Theodore Piccone, eds. *Obama e as Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Choi, Young Jong, e James A. Caporaso (2002). Comparative Regional Integration. In: Carlsnaes, Walter, Thomas Risse, e Beth Simmons, eds. *Handbook of International Relations*. Sage Publications.
- Clinton, Hillary (2010). *Discurso da secretária Hillary Clinton na Assembleia Geral da OEA no Peru, 2010*. Disponível em: <<http://portuguese.brazil.usembassy.gov/pt/clintonoesperu.html>>. Acesso em: 4 mar. 2014.
- Fonseca Jr., Gelson (1998). *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais*. São Paulo: Paz e Terra.
- Garcia, Marco Aurélio (2013). Dez anos de política externa. In: 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*. Palgrave/Macmillan.
- Gonçalves, José Botafogo e Maurício Carvalho Lyra (2003). *Aliança estratégica entre Brasil e Argentina: antecedentes, estado atual e perspectivas*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais, ano 2 (Dossiê CEBRI, vol. 2). Disponível em www.cebri.org.br.
- Guimarães, Samuel Pinheiro (2012). “Documento apresentado na 43ª Reunião do Conselho de Mercado Comum e Cúpula de Presidentes do Mercosul.” Mimeo. Mendoza, 29/jun./2012.
- Guimarães, Samuel Pinheiro (2006). *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Haas, Ernest (2004). *The uniting of Europe: political, social, and economic forces*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Herz, Mônica (2011). *The Organization of American States (OAS): global governance away from the media*. London: Routledge.

- Jaguaribe, Hélio, (1979). *Autonomia Periférica e Hegemonia Cêntrica. Estudios Internacionales*, vol. 46 (abril-junho): 91-130.
- Lowenthal, Abraham (2008). “Recomendações da política americana para a América Latina.” *Política Externa*, Vol. 16, No. 4 (Março/Maio): 33-40.
- Lula da Silva, L. I. (2006). *Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do encerramento da XXX Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul*. Córdoba, julho. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/discurso>. Acesso em: 2 dez. 2006.
- Malamud, Andres (2005). “Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement.” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 18, No. 3.
- 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.
- Matlary, Janne Haaland (1994). *Integration theory and international relations: what does the elephant look like and how should it be studied?* Paper, 2nd ECSA World Conference.
- Mattli, Walter (1999). *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mello, Flávia de Campos (2000). *Regionalismo e Inserção Internacional: Continuidade e Transformação da Política Externa Brasileira nos Anos 90*. Tese de Doutorado. FFLCH/USP.
- Meyer, Peter J. (2013). *Organization of American States: Background and Issues for Congress*. Washington: Congressional Research Service, 2013.
- Moravcsik, Andrew (1994). Preferences and Power in the European Community: a liberal intergovernmental approach. In: *Economic and Political Integration in Europe: international dynamics and global context*. Ed. Bulmer and Scott. Blackwell Publishers Oxford. UK and Cambridge USA.
- Moravcsik, Andrew (2005). “The European constitutional compromise and the neofunctionalist legacy.” *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No. 2.
- Morgenthau, Hans (2003). *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: Editora UnB.

- OEA. CIDH (2011). MC 382/10 – *Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu, Pará, Brasil*. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/medidas/2011_port.htm>. Acesso em: 28 mai. 2013.
- 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. In: Sandholtz, Wayne e Alec Stone Sweet, eds. *European integration and supranational governance*. New York: Oxford University Press.
- Pinheiro, Leticia (2004). *Política Externa Brasileira, 1889-2002*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Puig, Juan Carlos (1980). *Doctrinas internacionales y Autonomía Latinoamericana*. Instituto de Altos Estudios de América Latina. Universidad Simón Bolívar. Caracas.
- Puig, Juan Carlos (1984). Introdução. In: PUIG, Juan Carlos (org) *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. Tomo I.
- 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 (2007). “A América Latina e suas opções estratégicas frente aos Estados Unidos.” *Política Externa*, Vol. 16, No. 3 (Dezembro-2007/Fevereiro-2008): 7-27.
- Sabatini, C. (2012). “Rethinking Latin America.” *Foreign Affairs*, March/April, 2012.
- Santos, Boaventura de Sousa (2012). “Oitava carta às esquerdas: as últimas trincheiras.” *Carta maior*, 21 de agosto de 2012. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=5737>.
- Sennes, Ricardo (2012). “Brasil, Paraguai e as questões recentes”. *Interesse Nacional*, Ano 5, número 19, outubro-dezembro 2012, São Paulo. Disponível em: <<http://interessenacional.uol.com.br/index.php/edicoes-revista/brasil-paraguai-e-as-questoes-regionais-recentes/3/>>
- Sorj, Bernardo, e Sergio Fausto (2013). Brasil: actor geopolítico regional y global. In: Sorj, Bernardo, e Sergio Fausto, eds. *Brasil y América Latina*:

- ¿*Qué liderazgo es posible?*, 23-68. São Paulo/Rio de Janeiro: Fundação iFCH/Centro Edelstein.
- Sotero, Paulo (2012). “El desafío brasileño: cómo gestionar las relaciones regionales asimétricas más allá de la OEA.” *Revista CIDOB d’affers internacional’s*, No. 97-98 (Abril): 101-116.
- Tickner, Arlene (2012). “Enseñanza, Investigación y Política Internacional (TRIP) en América Latina.” *Documentos del Departamento de Ciencia Política*. No. 19. Universidad de los Andes. Disponível em: <http://c-politica.uniandes.edu.co/> Acesso em 19/05/2013.
- 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.
- Vannuchi, Paulo, e Cristina Timponi Cambiaghi (2012). “Sistema Interamericano de Direitos Humanos.” In: *Hemisfério em Transformação: Relações internacionais, multilateralismo e perspectivas para o aprofundamento democrático nas relações interamericanas*. São Paulo. 12-14 de novembro de 2012.
- Vigevani, Tullo, e Gabriel Cepaluni (2007). “A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação.” *Contexto Internacional*, Vol. 29, No. 2: 273-335.
- Vigevani, Tullo, e Gabriel Cepaluni (2011). *A política externa brasileira: a busca da autonomia de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora Unesp.
- Velasco e Cruz, Sebastião C. (2007). *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: Editora Unesp.
- Ventura, Deisy, e Raísa Ortiz Cetra (2013). “O Brasil e o sistema interamericano de direitos humanos: de Maria da Penha a Belo Monte.” In: Silva Filho, José Carlos Moreira da, e Marcelo Torelly, eds. *Justiça de transição nas Américas: olhares interdisciplinares, fundamentos e padrões de efetivação*. Belo Horizonte: Forum.
- Ventura, Deisy e Rossana Rocha Reis (2013). “Direitos Humanos: um estorvo para as esquerdas?” *Le Monde diplomatique*. São Paulo, 7 janeiro 2013.
- Villa, Rafael Antonio Duarte, e Manuela Trindade Viana (2010). “Security issues during Lula’s administration: from reactive to assertive approach.” *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 53, No. 2.

Waltz, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.

Ziccardi, Natalia Saltalamacchia (2012). “Estrategias y potencialidades en relación a la OEA y organismos regionales: el caso de México.” In: *Hemisfério em Transformação: Relações internacionais, multilateralismo e perspectivas para o aprofundamento democrático nas relações interamericanas*. São Paulo. 12-14 de novembro de 2012.

SUMMARIO

Atitudes brasileiras para as organizações hemisféricas: Círculos concêntricos

Nesse artigo, discute-se a posição brasileira frente às organizações regionais e hemisféricas: Mercosul, Unasul, CELAC e OEA. Analisamos os aspectos particulares de cada uma e seus objetivos, e como o Brasil posiciona-se frente a elas. Na perspectiva brasileira, os objetivos são diferentes mas não antagônicos. Por isso, classificamos a posição do país frente às organizações consideradas dentro de uma lógica de círculos concêntricos. Sendo o Mercosul o primeiro círculo, de maior aproximação e compatibilidade. A OEA, nessa análise, é o quarto círculo aonde as afinidades se diluem, ou inclusive, quase não existem. No contexto do quarto círculo, são analisadas as relações com os Estados Unidos.

RESUMEN

Actitudes brasileñas frente a las organizaciones hemisféricas: círculos concéntricos

En este artículo se discute la posición brasileña con relación a las organizaciones regionales y hemisféricas: Mercosur, Unasur, CELAC y OEA. Analizamos los aspectos particulares de cada una, sus objetivos y cómo Brasil se posiciona frente a ellas. Desde la perspectiva brasileña, sus objetivos son distintos pero no antagónicos. Por esta razón, clasificamos la posición del país ante dichas organizaciones en base a una lógica de círculos concéntricos. El Mercosur aparece como el

primer círculo, el de mayor acercamiento y compatibilidad. En este análisis, la OEA surge como el cuarto círculo, en el que las afinidades se diluyen o son casi inexistentes. En el contexto del cuarto círculo se analizan las relaciones del país con los Estados Unidos.

ABSTRACT

**Brazilian Attitudes towards Hemispheric
Organizations: Concentric Circles**

This article discusses Brazil's position in relation to regional and hemispheric organizations: Mercosur, Unasur, CELAC and OAS. We analyzed the specificities of each one of them, their objectives and Brazil's position toward them. From the Brazilian perspective, they have different but not opposing objectives. Therefore, we have classified Brazil's position toward those organizations based on the concentric-circle logic. Mercosur appears to be the first circle, closer and more compatible. In this analysis, OAS is the fourth circle, where affinities dilute or are almost non-existent. The Brazil-US relations are studied within the context of the fourth circle.