



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Campus de Marília



**CULTURA
ACADÊMICA**
Editora

Estados Unidos e América do Sul:

a perspectiva a partir do Brasil

Tullo Vigevani

Juliano A. S. Aragusuku

Como citar: VIGEVANI, T.; ARAGUSUKU, J. A. S. Estados Unidos e América do Sul: a perspectiva a partir do Brasil. *In:* PASSOS, R. D. F.; FUCCILLE, A. **Visões do Sul:** crise e transformações do sistema internacional (volume I). Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016. p. 247-282.
DOI: <https://doi.org/10.36311/2016.978-85-7983-789-0.p247-282>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

ESTADOS UNIDOS E AMÉRICA DO SUL: A PERSPECTIVA A PARTIR DO BRASIL

Tullo Vigevani

Juliano A.S. Aragusuku

1 INTRODUÇÃO

Este texto resulta parcialmente da apresentação feita na XII Semana de Relações Internacionais da UNESP “Visões do Sul: crise e transformações do sistema internacional”. Mais especificamente na mesa-redonda “Estados Unidos e América do Sul”. Semana promovida pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, UNESP-Franca, em 12 agosto de 2014. Como se lerá, o texto foi revisto e atualizado, sendo esta versão de abril de 2015. Portanto incorpora a análise das relações com os Estados Unidos e a América do Sul no início do segundo mandato Dilma Rousseff. Versões modificadas também foram apresentadas em seminários no Equador em novembro de 2014 e no Panamá em abril de 2015.

Durante a década de 2000, o crescimento econômico que coincidiu quase exatamente com os dois mandatos de Lula da Silva, contribuiu a impulsionar o papel do Brasil nos assuntos regionais e globais. Naquele período aconteceram mudanças nas percepções acerca da inserção internacional do Brasil e, conseqüentemente, nas percepções a respeito de sua atuação no continente americano. A ascensão do Brasil deu-se no qua-

<https://doi.org/10.36311/2016.978-85-7983-789-0.p247-282>

dro mais geral do papel crescente dos BRICs. Juntamente com China, Índia e Rússia, o Brasil foi apontado nos anos 2000 como economia em crescimento, havendo projeções que o situariam entre as cinco maiores economias do mundo em meados do século XXI. Apesar de não haver necessariamente correlação direta, parece que o crescimento econômico impulsionou a ação política brasileira tanto em escala regional como global. A desaceleração econômica em curso desde 2011 pareceu não mudar a essência desse quadro ao longo do primeiro mandato de Dilma Rousseff. Por outro lado, a década de 2000 apresentou sinais concretos de parcial declínio da influência econômica norte-americana na região, que passou a concorrer com intensos fluxos comerciais e financeiros oriundos da Ásia, principalmente da China. A suspensão das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) em Mar del Plata em 2005 evidenciou um cenário de novas possibilidades no tocante às relações regionais que alguns chamam de pós-hegemônicas (SANAHUJA, 2012). Depois, a crise financeira de 2007/2008 afetou a economia dos Estados Unidos, inclusive suas relações comerciais e seus investimentos.

Consequentemente houve a busca de intensificação dos laços de cooperação entre os países da América Latina, que abrangem temas políticos, de segurança, meio ambiente e assistência para o desenvolvimento (VELASCO E CRUZ, 2008; BITTAR; HERSHBERG, 2012; SABATINI, 2012), com reflexo na estrutura e na atividade das organizações regionais. Nesse contexto deve ser compreendida a criação de organizações com novas propostas para as relações interamericanas, particularmente para algumas áreas específicas, como a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC).

Na segunda metade dos anos 2010, o cenário doméstico brasileiro é marcado por mudanças. O Brasil passou por uma acirrada disputa eleitoral no ano de 2014. Dilma Rousseff foi eleita para o segundo mandato, devendo permanecer na presidência da República por mais quatro anos (2015 a 2018). As eleições foram decididas em segundo turno no dia 26 de outubro de 2014. Dilma Rousseff, encabeçando a coligação liderada pelo Partido dos Trabalhadores, recebeu 54.501.118 votos, ante os 51.041.155 votos recebidos por Aécio Neves e sua coligação liderada

pelo Partido da Social Democracia Brasileira¹. A pequena diferença entre 51,64% e 48,36% demonstra o cenário de disputa política que paira sobre o Brasil. Para o nosso objetivo, o de discutir a política brasileira de integração regional e interamericana e, mais em geral, a política exterior, buscando compreender as perspectivas que se abrem para os anos futuros, essas informações são de elevada importância. Pode ajudar a compreender os cenários de médio e longo prazo, contribuindo a explicar a influência da política interna no que se refere à orientação externa.

Ao iniciar o segundo período de governo, no dia 1 de janeiro de 2015, Rousseff encontrou um cenário muito diferente se comparado à situação existente em janeiro de 2011, quando se iniciou seu primeiro mandato. No segundo termo, a administração inicia-se sem a força política que teve ao iniciar-se o primeiro. Não é nosso objetivo discutir a política interna brasileira, mas essas condições devem ser compreendidas, e condicionam, como veremos, a política exterior. Influenciam fortemente no que se refere à capacidade do Estado de mobilizar seus recursos simbólicos e materiais. Na eleição para a presidência da Câmara dos Deputados, em 1 de fevereiro de 2015, o candidato do Partido dos Trabalhadores obteve 136 votos, tendo sido eleito Eduardo Cunha do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) com 267 votos. O PMDB faz parte da base partidária da presidente, mas mantém forte disputa com ela. Como aconteceu ao longo dos mandatos do presidente Lula da Silva (2003-2010), a oposição política e parlamentar concentrou os ataques ao governo apoiando-se em acusações de corrupção. A partir do início de 2014 o foco é a investigação do Ministério Público relativa a acusações de corrupção na Petrobrás. Em março de 2015 a questão ganhou relevância maior pela instauração de processos de investigação no Supremo Tribunal Federal de 50 pessoas, quase todos parlamentares, a maioria ligada a partidos que constituem a base de apoio do governo. No mesmo período, diferentes forças de oposição ao governo mobilizam a opinião pública, em boa medida apoiadas pelas campanhas da imprensa, contando com apoio em camadas médias.

Na eleição de outubro de 2014 – em menor escala o mesmo havia acontecido na eleição de 2010 – a presidente obteve maior apoio nos estratos mais pobres da população, sobretudo naqueles com renda até 2 salários

¹ Fonte: Folha de S. Paulo, 27/10/2014.

mínimos, e apoio decrescente nos estratos mais ricos, sendo particularmente baixo o apoio entre os que ganham acima de 10 salários mínimos. A mesma tendência se verifica no tocante à escolaridade, onde o apoio maior vem dos que têm nível de ensino fundamental, pouco apoio entre os que têm ensino superior. Finalmente, veja-se que a presidente venceu em 2 macro-regiões: Norte com 52,3% e Nordeste com 70,08%. Nas regiões mais desenvolvidas, particularmente na mais importante, a Sudeste, Rousseff alcançou 47,3%, mesmo ganhando em dois estados importantes, Rio de Janeiro e Minas Gerais, mas perdendo por forte diferença em São Paulo. Na região Sul a presidente obteve 47,3% e no Centro Oeste 42,5%².

A pergunta que buscaremos responder será: como isso afeta a política externa brasileira para a integração regional, relações interamericanas, assim como a política externa em geral? Isso numa conjuntura econômica de graves dificuldades, com crescimento 0,1% em 2014, segundo o IBGE divulgou em março de 2015. O Banco Central prevê para 2015 uma contração do Produto Interno Bruto (PIB) entre 1% e 2%. A relação entre política interna e externa é um tema decisivo na análise das relações internacionais. Qualquer seja a referência teórica utilizada, essa relação é considerada essencial. Os liberais e os não estado-centrismo têm como pressuposto básico que os fatores domésticos são os que vão definindo as relações internacionais. Segundo Moravcsik (1997), não apenas definem as ações de política externa dos Estados: o entrelaçamento das diferentes políticas externas, determinadas pelas internas, particularmente dos Estados mais importantes, é o que finalmente estrutura o próprio sistema internacional. Isto é, ainda que de modo não linear, este resulta das diferentes condições nacionais.

Carr (2001), considerado um precursor da escola realista contemporânea, ao discutir os fundamentos das relações internacionais, insiste sobre o seu caráter político, mostrando como esse aspecto seria mais importante que o direito e a moral. “Todo sistema jurídico pressupõe uma decisão política inicial, explícita ou implícita, alcançada pelo voto, barganha ou força, como a da autoridade encarregada de fazer e desfazer as leis. Por trás de todo direito existe esse pano de fundo político necessário. A autoridade última do direito deriva da política.” (CARR, 2001, p. 233).

2 Fonte: O Estado de S. Paulo, 27 out. 2014.

No caso do Brasil da segunda metade dos anos 2010, tampouco pode-se compreender a ação externa sem considerar a todo momento a situação interna. O governo Rousseff tem uma política exterior e regional que apresenta elementos importantes de continuidade com muitos dos aspectos da ação histórica do país, mais particularmente com aquela desenvolvida pelo governo Lula da Silva, mas é fundamental reconhecer que estrangulamentos internos incidirão de forma significativa. Parece que os elementos conjunturais, sobretudo as limitações impostas pelo quadro político interno, em boa medida novo, caracterizarão o segundo mandato.

Dessa forma, neste trabalho buscamos compreender a ação brasileira no plano hemisférico numa perspectiva mais geral, de longo prazo, de forma a entender os caminhos que poderão se abrir no período presidencial iniciado em janeiro de 2015. Discutindo em que medida o incremento e o enfraquecimento da capacidade brasileira, efetiva e simbólica, afeta as relações continentais, e o modo como o governo e a sociedade formulam suas políticas para a região. Em outros termos, procuramos identificar fatores que motivam a adoção das estratégias no tocante às relações bilaterais, sub-regionais, regionais e continentais, assim como as multilaterais. Com esse intuito, analisamos inicialmente alguns conceitos básicos da política brasileira. Na sequência, analisamos a política no âmbito da integração e da concertação na América Latina, discutindo o Mercosul, a Unasul e a CELAC. Por fim, discutimos a atuação continental, particularmente frente à OEA e aos Estados Unidos. Concluiremos apontando os problemas principais que se colocam no segundo mandato de Rousseff: as dificuldades de negociação política interna somada à crise econômica limitarão o protagonismo brasileiro na região, e as pressões por mais aproximação com os países centrais poderão alcançar parte dos seus objetivos.

2 O CONCEITO DE AUTONOMIA E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

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

Numa interpretação da obra de Juan Carlos Puig, Simonoff (2015) ressalta a estreita relação que apresenta o conceito de autonomia por um lado e o de integração ou concertação política por outro. Com isso discute o que seria uma forma de instrumentalização do conceito de integração na sua relação com a autonomia. O autor remete a uma conclusão cuja determinação procuraremos debater ao discutir as perspectivas que se abrem para o Brasil na segunda metade dos anos 2010. Para ele *“la idea de subordinar la integración a la autonomía no resulta descabellada, ya que obedece a las necesidades de encontrar herramientas para que las sociedades periféricas logren sus objetivos.”* (SIMONOFF, 2015, p. 136).

Considerando nestes anos 2010 o peso alcançado pelas forças de oposição no Brasil, em particular o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que constitui o seu núcleo agregador, forças que vêm aumentando a crítica à política do governo brasileiro de integração e concertação, deve-se esperar uma rediscussão dessa política. Um dos caminhos para essa rediscussão deverá ser o da retomada da idéia de autonomia e sua ressignificação. Nessa rediscussão, como de forma semelhante acontece em outros países, a crítica às posições que prevaleceram nos governos do PT não se concentrarão na idéia de autonomia em si, mas na sua interpretação, buscando retomar raízes que podem ser encontradas ao longo do século XX. Raízes que permanecem vivas e vigorosas até hoje. Utilizando a formulação de Russell e Tokatlian (2010), provavelmente se buscará reinserir na equação autonomia-integração, aumentando-lhe o peso, os conceitos de globalização, de interdependência, também as idéias relativas à inserção nas cadeias globais, às vantagens comparativas, etc.. Todas idéias que estiveram e estão fortemente presentes na política externa do Brasil, inclusive ao longo dos governos Lula da Silva e Rousseff, mas seu peso, sua interpretação e sua utilização variou fortemente ao longo do tempo.

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 e também um conceito explicativo das opções internacionais. O tema da autonomia no Brasil é importante para os intelectuais, porque também o é para o Estado. 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. Mesmo não sendo o objetivo deste texto, é importante lembrar que até governos “americanistas” são considerados por alguns autores como interessados na preservação da autonomia (MALAN et al. 1977; CASARÓES, 2014). Nesses casos, nos referimos, por exemplo, aos governos Dutra (1946-1950), Castello Branco (1964-1967) e Collor de Mello (1990-1992). Esses autores atribuem seu filo-americanismo – fortemente presente em suas políticas externas – a determinadas formas consideradas necessárias para a preservação da autonomia ou para o desenvolvimento nacional, etc..

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 a seguir, na perspectiva do Brasil, nos anos 2000, houve 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 cooperação sul-americana.

Pensando em cenário de maior pressão contra o governo do Partido dos Trabalhadores, e considerando as dificuldades de boa parte dos países da América do Sul, deve-se identificar como provável a tendência à intensificação da crítica ao Mercosul, que é apresentado, por ser uma

União Alfandegária, como entrave a acordos com outros países, particularmente as mais importantes economias de mercado, sobretudo os Estados Unidos. Nas palavras de Rubens Barbosa³ (2014) “o Brasil deveria rever sua estratégia de negociação comercial, sem preconceitos ideológicos, com vista à abertura de novos mercados, não só entre os países em desenvolvimento, mas também nos países desenvolvidos. A prioridade nos últimos 12 anos, apenas para as negociações multilaterais no âmbito da OMC, do Mercosul e na América do Sul não serve mais aos interesses do Brasil.” Simetricamente, indícios de atitudes semelhantes surgem em outros países, contribuindo para que a pressão por mudanças ganhe força em camadas da sociedade brasileira, particularmente em setores empresariais, mas também entre setores do governo e em segmentos importantes da administração pública. Segundo o jornal uruguaio *El País*⁴, referindo-se ao assessor especial para negociações comerciais, Carlos Pérez del Castillo, nomeado pelo chanceler Rodolfo Nin Novoa, logo após a posse do presidente Tabaré Vázquez em 1 de março de 2015, “*Su designación implica que la Cancillería tratará de que Uruguay con el Mercosur o en solitario buscará nuevos acuerdos comerciales.*” De fato, o mesmo Pérez del Castillo⁵, vem afirmando que “*El Mercosur como modelo central de inserción para Uruguay está totalmente agotado. Nos vamos a quedar en el Mercosur, no nos vamos a ir, pero se necesita un gran sinceramiento porque hoy no tiene ninguna credibilidad.*”

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. 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 varguista, particularmente o do período 1951-1954, da Política Externa Independente (governos Quadros e Goulart) e do Pragmatismo

³ O Estado de S.Paulo, p. 2, 11 nov. 2014. Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,uma-nova-politica-comercial-imp-,1591030>>.

⁴ El País, p. 3, 4 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.elpais.com.uy/informacion/cancilleria-quiere-libertad-buscar-acuerdos.html>>.

⁵ El País, p. 3, 4 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.elpais.com.uy/informacion/mercosur-agotado-modelo-insercion.html>>.

Responsável (governo Geisel) refletem o grau de enraizamento do conceito. Jaguaribe (1979, p. 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, adversários ou simplesmente competidores, desfrutam de margem de manobra suficiente para conduzir suas políticas externas. As nações mais vulneráveis ou economicamente e/ou estrategicamente fracas, por outro lado, embora formalmente independentes e soberanas, historicamente são constringidas pelas grandes potências.

A autonomia é uma função das condições estruturais que Jaguaribe (1979, p. 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. As formulações citadas de Barbosa e de del Castillo colocam a importância do fortalecimento das relações com os países centrais não apenas como uma ação importante de seus Estados, mas como uma alternativa ao fortalecimento das relações intra-regionais e Sul-Sul.

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, p. 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 “viabilida-

de nacional”, uma considerável quantidade de recursos domésticos e um compromisso explícito das elites com um projeto nacional. Os dois autores também compartilham a noção de que a autonomia requer a mobilização de recursos de poder na periferia. Alianças regionais contra o centro, integração política e econômica, e a melhora de estratégias negociadoras constituem os instrumentos para se alcançar esta meta. Nessa perspectiva, a integração regional pode ser um objetivo estratégico.

Analisar a existência dos quatro estágios formulados por Puig seria um exercício interessante nas atuais condições latino e sul americanas, em particular para o Brasil. No caso brasileiro, certamente temos o primeiro estágio, o Estado soberano. Esse estágio existe em maior ou menor medida em qualquer país da região atualmente. Mais difícil é definir como se encontram os outros três. A realidade brasileira dos anos 2010, com forte evidência no início do segundo mandato Rousseff, é que a capacidade de por em prática um projeto nacional encontra-se sob *judice*. Encontram-se claramente divididas as elites nas formas de construí-lo. O combate à corrupção, que vem constituindo-se com força um regime internacional inovador, imbricado com relações de poder, tem, do mesmo modo que em outros países, inclusive centrais, como efeito secundário o surgimento, ou ressurgimento, de interesses que não consideram como objetivo nacional importante a preservação de alguns dos grandes grupos empresariais, estatais ou privados. No caso brasileiro atual, empresas como Petrobras, grupo EBX, grandes empreiteiras da área da construção civil e pesada, correm o risco de serem enfraquecidas ou mesmo destruídas. Não havendo grandes estruturas empresariais, as consequências para a política externa, para a região e para o mundo, são grandes. O resultado pode ser o debilitamento das bases materiais de uma política de integração sustentada simbioticamente pelo conceito de interesse nacional. Discutiremos o tema das relações com os Estados Unidos adiante: na crise brasileira contemporânea ganham força os setores que apontam para a importância da relação com esse país e com a União Europeia.

Para entender os diferentes conceitos de autonomia debatidos atualmente no Brasil é importante lembrar suas formulações anteriores. Adaptando o conceito de autonomia em meados dos anos 1990, Fonseca Júnior (1998) argumentava que a diplomacia brasileira no período da

Guerra Fria se caracterizou pela autonomia pela distância. Já na década de 1990, esta mesma diplomacia seria levada a incorporar novos valores devido à 1) democratização brasileira, 2) ao final da Guerra Fria, 3) à aceleração do processo chamado de globalização e 4) à entrada de “novos temas” na agenda internacional (questões ambientais, direitos humanos, reforma do sistema internacional de comércio). Em suma, a própria ideia de autonomia ganharia nova conotação. Segundo o autor, a primeira expressão de autonomia pela distância seria ficar afastado, ainda que nem sempre contrário, 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 Júnior (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). No momento atual, no Brasil essas ideias estão sendo discutidas. Em pormenorizado estudo em que são avaliadas diferentes possibilidades para o país, por meio da simulação de situações, particularmente as que adviriam da finalização das negociações para o Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP) e para a Parceria Trans-Pacífica (TPP), Thorstensen e Ferraz (2014) afirmam que as consequências em termos de comércio seriam particularmente prejudiciais. Sobretudo, segundo os autores, num contexto de estagnação da posição internacional do Brasil. Ao simularem o potencial impacto da adesão do Brasil ao TTIP, concluem que seria fortemente positivo. A atenção é voltada aos riscos da não negociação de acordos comerciais com os países centrais e com os grandes blocos, existentes ou em processo de negociação.

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

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; TOKATLIAN, 2003, p. 16). Para Russell e Tokatlian (2003, p. 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 prevaletentes. Briceño Ruiz (2012, p. 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 quando se fala em 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 do Cone Sul e da América do Sul, portanto o Mercosul e a Unasul, de certa forma destoa das teorias desenvolvidas por neo-funcionalistas (MATLARY, 1994; HAAS, 2004) e por liberais-intergovernamentalistas (MORAVCSIK, 1994; 2005). Para os primeiros, integração implica o desencadeamento do 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. De certa forma nos reencontramos mais uma vez com a formulação de Puig (1984), resgatada por diversos autores, Colacrai (2009), Bernal-Meza (2005) e Simonoff (2015), em que a ideia de integração deve ser funcional à de autonomia. 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; CAPORASO, 2002).

Na busca de compreender o futuro da política brasileira, em qualquer caso haverá uma reiteração do conceito de autonomia, ainda que fortemente reinterpretado. Do ponto de vista de política exterior, houve mudanças importantes nos anos do Partido dos Trabalhadores. Mudanças introduzidas pela “diplomacia presidencial” de Lula da Silva, em geral acompanhadas por Rousseff. Mesmo quando a cúpula diplomática, incluindo nesta Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia, e um certo número de diplomatas, formulava e acompanhava as mudanças, particularmente as críticas das políticas hegemônicas, no geral a

estrutura administrativa – que inclui muitas outras áreas além das relações exteriores, ministérios, instituições – não acompanhou de forma ativa essas mudanças. Conclui-se que se o governo a partir de 2015 for levado a novos direcionamentos, estes encontrarão uma estrutura certamente não hostil.

As demandas e os interesses voltados à integração regional, decorridos vinte e quatro anos do Tratado de Assunção de março 1991, não tiveram 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. Schmitter em artigo de 1970 apontava claramente que qualquer discussão de integração regional não se pode dar partindo de modo dogmático de apenas uma teoria:

[...] understanding and explanation in this field of inquiry are ... best served not by the dominance of a single 'accepted' grand model or paradigm, but by the simultaneous presence of antithetic and conflictive ones which – while they may converge in certain aspects – diverge in so many others. If this sort of dialectic of incompleteness, unevenness and partial frustration propels integration processes forward, why shouldn't it do the same for the scholarship that accompanies them? (SCHMITTER, 1970, p. 844).

A mesma orientação devemos considerar para a análise da posição brasileira frente ao processo de integração regional e às relações americanas. Reconhecendo a existência de conceitos com raízes profundas, sua interpretação dependerá dos atores que prevalecerão na política brasileira nos próximos anos. A vida democrática viabiliza a presença de posições contrapostas. Ao longo do primeiro mandato de Rouseff as posições que vinculam autonomia com integração regional não se fortaleceram do ponto de vista de suas bases de sustentação política e material. Hoje, no segundo mandato, as forças que optam por uma maior inserção vinculada aos mercados “globais”, têm presença importante também no governo.

3 INTEGRAÇÃO E CONCERTAÇÃO POLÍTICA NA AMÉRICA LATINA: MERCOSUL, UNASUL E CELAC

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 inter-governamentalidade enquanto princípio da integração. Trata-se de posição restritiva ao adensamento da institucionalidade do bloco.

A posição brasileira frente aos órgãos regionais pode ser interpretada como a de uma estratégia de círculos concêntricos. E aqui estamos sublinhando que, mesmo no primeiro círculo, o mais restrito e o mais aprofundado, o Mercosul, o país não abdicou de sua autonomia. De fato, nessa União Alfandegária os governos brasileiros sempre defenderam a impossibilidade de submeter-se, ao menos em alguns casos, a decisões colegiadas, atribuindo isso aos riscos que adviriam da instabilidade nos países-parte. A consequência de um posicionamento estrutural que dura há mais de 25 anos, é atualmente considerado pressuposto para abrir um debate sobre os próprios fundamentos do Mercosul. No Brasil no início do segundo mandato Rouseff, há atores com forte peso social, econômico e político que defendem abertamente a necessidade de rebaixamento do atual nível de integração a acordo de livre comércio. Bacha (2013, p. 11) afirma:

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

Em fevereiro de 2015, o mesmo autor afirmou a necessidade da retomada das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), interrompidas em novembro de 2005 em Mar del Plata⁶. As indefinições havidas a partir das crises brasileira de 1999 e argentina de 2001, com as lentidões que passaram a prevalecer, colocaram os aspectos econômicos da integração parcialmente em compasso de espera. Seguidos contenciosos, ainda que circunscritos, colocariam a necessidade de novas decisões se o objetivo é a continuidade e o aprofundamento do Mercosul. Em boa medida dependerão dos processos políticos internos que encontram-se sob forte tensão nos países. No caso brasileiro, vistas as posições conhecidas de atores empresariais e políticos, surge que somente no caso da retomada do controle do processo político de parte do Partido dos Trabalhadores, poderia haver novos sinais de aprofundamento do Mercosul.

Em situações normais, 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. 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 norteador 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. Por essa razão, pode-se entender porque o momento é de indefinições.

⁶ Entrevista ao jornal Valor Econômico, 5 fev. 2015.

Um Mercosul mais institucionalizado não atenderia aos interesses de parte considerável das elites, de grupos sociais, econômicos e regionais, de setores políticos, que parecem ter suas necessidades contempladas pela atual estrutura. Vimos que há importantes tendências que apontam para a necessidade do seu rebaixamento. De todo modo, mesmo se redimensionados os objetivos, persistirá o interesse no aumento do comércio e do investimento transfronteiriço. Nos períodos anteriores grandes empresas buscaram os mercados regionais. Foi o caso de Petrobras, Itaú, Bunge, Gerdau, AmBev e outras. Também empreiteiras: Camargo Correa, Odebrecht, Andrade Gutierrez, OAS, Queiroz Galvão, etc.. A crise desencadeada em 2014/2015 pelas investigações e processos relativos à corrupção na Petrobras certamente terá impacto na posição brasileira de integração. Com reflexo em toda a região. O enfraquecimento ou mesmo potencial desaparecimento de algumas dessas empresas diminuirá o ímpeto, já fragmentado, dos empresários pela integração. Todas as teorias de integração regional reconhecem a importância desse setor, seja público ou seja privado, para o avanço do processo.

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

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

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

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

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, lançando mão da formulação já clássica de Bull (2002), são possíveis na medida em que se busca a ordem e permitem manter a independência dos estados individuais. Mais relevante, consensos que podem ser obtidos como resultado de uma composição de poder marcadamente regional. Desse modo, compatibilizam-se preservação da autonomia, cooperação, integração seletiva e um espaço comum onde as relações correspondem a outra geografia, atenuando, não eliminando, o peso de fatores extra-regionais. Isso seria possível na América do Sul, mas não na América Latina e menos ainda na esfera continental.

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 perspectiva de crescentes dificuldades em relação ao Mercosul e mesmo na perspectiva de mudanças na relação com os Estados Unidos, que analisaremos abaixo, a Unasul poderá ser funcional a diferentes interesses. Pode preservar uma razoável autonomia de negociação interna à região e, ao mesmo tempo, do ponto de vista do Brasil, preservar seu espaço que em qualquer circunstância será central para os equilíbrios regionais e mesmo no sistema internacional.

Nessa perspectiva brasileira, segundo Guimarães (2006, p. 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”. A continuidade de conflitos domésticos em países da América do Sul, inclusive nos três maiores do Mercosul (Argentina, Brasil, Venezuela), mostra as dificuldades para atingir o patamar de polo. Mesmo nas relações entre os países que constituem os três grupos em que se subdividem atualmente os países membros da Unasul – Mercosul, Aliança do Pacífico e Aliança Bolivariana para os Povos de nossa América (ALBA) – há consistentes problemas. Alguns de origem histórica, como entre Chile e Peru, outros ligados a problemas atuais.

Mesmo em situação de mudanças importantes, como as havidas de 1990 a 2015, para o Brasil, o espaço sul-americano vem se delineado politicamente de forma consistente, como reconstitui em perspectiva histórica Santos e Villafañe (2014, p. 184), desde o governo Itamar Franco.

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

Comparativamente à política brasileira para o Mercosul, no caso da Unasul, a autonomia parece se conectar mais diretamente com alguns dos objetivos da cooperação. Isso ocorre ao menos em três dimensões: financiamento para a integração, mesmo considerando as restrições brasileiras ao Banco do Sul; integração da infraestrutura (incorporação da IIRSA e estabelecimento do COSIPLAN); e defesa (Conselho de Defesa Sul-Americano). Trata-se de tentativas mais ou menos articuladas de conectar a autonomia nacional com os objetivos de cooperação e integração sul-americana. 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). Importante ressaltar que o processo de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano vincula-se não apenas ao objetivo de fortalecer a cooperação em temas de defesa e segurança, mas remeteu também à intenção de estabelecer um contraponto à influência dos Estados Unidos na América do Sul, mais precisamente, na região andina.

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, Uruguai e Venezuela. 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 privilegiar a ideia de autonomia nacional e de soberania sobre o território nacional, consegue fazer convergir interesses muito diferentes e ideologias distantes.

Concluindo esta parte da análise sobre a posição do Brasil frente à Unasul, retomamos a ideia de *relational autonomy* de Russell e Toklatian (2003, p. 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 também 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 combinadamente com 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; CEPALUNI, 2011), 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. À medida que a crise política brasileira fortaleça as posições dos que defendem a negociação de acordos comerciais com

os países centrais e os grandes blocos, a busca da institucionalidade perderá prioridade, sem que o Brasil deixe de continuar preocupando-se por formas de cooperação e, mesmo, de integração regional. O país tem sido beneficiado de modo importante pela exportação de bens de maior valor agregado para a região.

Na análise da política de integração e de relações hemisféricas do Brasil, a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), estabelecida em 2010, surge como o terceiro círculo concêntrico. Alguns dos Estados membros observam a organização como possível fórum alternativo à OEA. O presidente do Equador, Correa, foi quem mais avançou nessa direção. Para ele a CELAC deveria substituir a OEA⁷. A posição brasileira surge como mais branda e articulada. O governo reconhece a importância da organização, mas não entende que deva se transformar numa alternativa à OEA, nem deva servir como base de confrontação direta a ela.

Para o Brasil, a CELAC surge como uma organização que congrega todos os países da América Latina e do Caribe e, nas palavras de Garcia (2013, p. 61), “sem países estranhos a eles”. Trata-se sim da abertura de 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. Essa interpretação da posição brasileira é compartilhada por um espectro amplo de autores. Sorj e Fausto (2013, p. 65), 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.

⁷ Infolatam. Equador: Rafael Correa apresenta a Insulza suas propostas para reformar a OEA. 30 nov. 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 maio 2013.

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.

Compreender a política externa brasileira e particularmente a política hemisférica, exige entender que não há preocupação por uma liderança acima das próprias possibilidades. Algumas análises sobre a política brasileira na região insistem a respeito do papel pretendido pelo país na relação com o próprio entorno. Nessa perspectiva exagera-se na interpretação de que o Brasil buscaria a formação de um polo alternativo com poder competitivo extra regional (BURGES 2008; GARDINI; 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. Os dois mandatos de Rouseff acentuaram esta característica. Em parte pelo reconhecimento dos limites, em parte pelo agravamento das crises política e econômica que pesa de forma decisiva na limitação de influência. A crença na capacidade de intermediação brasileira, ou mesmo no poder de convicção, em alguns casos é superestimada até por grupos de interesse e setores do governo norte-americano.

O governo brasileiro contribuiu fortemente para 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. A CELAC é importante para o Brasil, mas com menor densidade que Mercosul e Unasul.

4 O EIXO HEMISFÉRICO: OEA E AS RELAÇÕES COM OS ESTADOS UNIDOS

As relações com os Estados Unidos, tudo indica, poderão se tornar um importante foco de disputa política no Brasil ao longo do segundo governo Rousseff. As indicações nessa direção surgem tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos. As pressões pelas mudanças resultam não tanto do quadro internacional ou das relações bilaterais, ainda que possam estimular novos caminhos, mas da compreensão que os grupos dirigentes e as elites brasileiras terão desse quadro e dessas relações. Em outros termos, relacionam-se diretamente, como estamos discutindo, com as condições internas do país e, secundariamente, com as atitudes dos setores norte-americanos preocupados com o Brasil, seja empresariais seja governamentais. As atitudes norte-americanas são importantes, mas o ponto relevante na atualidade é como elas influem nas relações de poder no Brasil.

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

A análise da posição brasileira no continente deve ter em conta esse conjunto de fatores, que provavelmente explicam ambiguidades. Por um lado, nos governos Lula da Silva e no primeiro mandato Rousseff, a busca do fortalecimento de organizações sub-regionais, de forma a buscar aumentar a autonomia frente aos Estados Unidos, e, por outro lado manutenção de um perfil baixo na OEA, utilizada como foro de discussão de alguns temas. A OEA foi historicamente um *locus* para o desenvolvimento das relações com os Estados Unidos, mas na atualidade está longe de ser o único e mesmo o principal. Boa parte das ações externas concretiza-se no contexto de foros bilaterais. Inclusive as do Brasil com os Estados Unidos.

Compreendemos assim o significado da OEA para o Brasil, e sua relativização. Aplica-se a ideia do quarto círculo concêntrico. Os dados recentes, mesmo na fase de realização da VII Cúpula das Américas no Panamá de abril de 2015, não sugerem mudanças significativas. Bell e Armstrong (2015), analisando a eleição do Secretário Geral Almagro em março de 2015, consideram difíceis os futuros passos da OEA:

One tempting option would be for Almagro to try to distance himself and the organization from Washington – a difficult task at best. Not only is his headquarters several hundred meters from the White House and the State Department, but the United States government (and to a lesser extent Canada) provides substantially more funding for the OAS's general fund and through special donations than any other member state. Almagro's actions will also be watched closely by U.S. conservatives who, stung by President Obama's move toward diplomatic relations with Cuba, are looking for a fight over Venezuela, Ecuador, Argentina, and even on some issues with Brazil. Whatever Almagro does, it will be with the black cloud of the OAS's financial difficulties over him, and the possibility that failing to successfully balance all of these issues may weaken the OAS and benefit regional organizations like CELAC and UNASUR, which are smaller and less well established, but independent of North American influence.

Na OEA observa-se uma diminuição da influência norte-americana, que para alguns autores é considerada como desinteresse. Fenômeno não conjuntural, manifestando-se desde os anos 1990 e atravessando todo o mandato Insulza (2005-2015). De acordo com Herz (2011), a organização não pode mais ser vista como um instrumento da política externa norte-americana como no passado. Para a autora, a situação dos Estados Unidos na OEA é muito diferente, em decorrência da ascensão da esquerda em muitos países, da diversificação de suas políticas externas, da falta de compatibilidade entre os interesses norte-americanos e os objetivos da região em temas como migração, terrorismo e combate ao narcotráfico, além da falta de uma estratégia clara emanando de Washington (HERZ, 2011). A evolução da influência norte-americana na organização também apresenta ambiguidades. Por um lado, parece diminuir, particularmente pela ausência de políticas para a região, mas, por outro, ela continua possuindo grande significado. Como sublinham Bell e Armstrong (2015), o orçamento continua vindo de Washington, ao redor de 42% do total

(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 (2008, p. 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 no governo Lula da Silva pelas bases norte-americanas na Colômbia, a falta de sintonia na crise de Honduras, o modo como os Estados Unidos persistem em discutir questões como o narcotráfico e as guerrilhas colombianas, são todos pontos que indicam evidentes dificuldades na utilização da OEA, mesmo sem abdicar do reconhecimento de sua competência no trato de alguns temas de interesse comum. Torna-se evidente a colocação da OEA numa escala com menor comunidade de valores que os existentes nas relações com Mercosul, Unasul e CELAC.

A probabilidade desta situação da OEA modificar-se no final dos anos 2010 parece difícil. Tanto de parte brasileira quanto de parte norte-americana há indícios muito fortes no sentido de privilegiar a tentativa de melhoria das relações bilaterais. Por um lado, como vimos no caso de forças econômicas, políticas e sociais brasileiras, em oposição ou dentro do governo, redobram-se as pressões para buscar consistentes pontos de encontro sobretudo nos aspectos econômicos e comerciais, além de políticos. No caso dos Estados Unidos, há ambiguidades. Muitas vezes a posição do governo, particularmente da administração Obama, converge para a busca da melhora nas relações. Nisto parcialmente apoiada por setores governa-

mentais, empresariais, *think tanks*, sobretudo os liberais. Uma figura que tem tido um papel relevante neste sentido é o vice-presidente Joe Biden. Mesmo no caso das escutas realizadas pela *National Security Agency* (NSA) em relação à presidente brasileira, sobre o qual o governo do Brasil exigiu pedido formal de desculpas desde 2013, há movimentos que visam acomodar a situação, deles participando o ministro das Relações Exteriores Mauro Vieira. Ao mesmo tempo, devemos registrar que os setores conservadores, sobretudo no âmbito republicano, agem de modo agressivo, particularmente contra aspectos da política externa brasileira: por exemplo, são decididos críticos do sistema BRICs. As sérias dificuldades em que se encontra o governo Obama, enfrentando um Congresso hostil, indicam que, do mesmo modo que no conjunto das relações externas, não há diretrizes consistentes também em relação ao Brasil.

Neste contexto compreende-se o encontro presidencial bilateral no Panamá em abril de 2015 e a negociação para reabrir o caminho interrompido na preparação da visita de Estado brasileira a Washington. As diferenças em relação a períodos anteriores que surgem ao longo do segundo mandato Rousseff são melhor identificadas na política norte-americana. O *New York Times* (21/3/2015), ao analisar em editorial os problemas brasileiros⁸, busca destacá-los:

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

As conclusões para o jornal são de que um caminho para a busca de maior estabilidade no Brasil seria agir de forma a contemplar interesses norte-americanos contestados na América Latina. Assim:

Nonetheless, Brazil can play a pivotal role in two Latin American countries that are of growing importance to the United States. In Venezuela, Brazil may be the most influential external actor capable of bridging the dangerous divide between the government of President Nicolás Maduro and the opposi-

⁸ Disponível em: <http://www.nytimes.com/2015/03/22/opinion/sunday/brazils-dim-voice-on-the-world-stage.html?_r=0>.

tion, which Mr. Maduro has confronted by jailing its leaders. Mr. da Silva, a charismatic politician who reveled in diplomatic deal-making, often used his significant leverage on Mr. Maduro's fiery predecessor, Hugo Chávez.

In Cuba, Brazil could play a constructive role in the economic and political evolution of the island as the Castro era comes to an end. Brazil has already invested in a huge new seaport that could help resurrect Cuba's anemic economy.

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

In simple terms, Brazil and the United States have abundant reason to cooperate. Brasilia's economic needs coupled with Washington's desire to codify the relationship justify that cooperation.... Washington's preference for FTAs is not immediately compatible with Brasilia's tendency toward rules-based multilateral trade.... Add to this the complications of Brazil's membership in Mercosur, which explicitly limits members' ability to seek free trade agreements outside of the bloc as we've seen with the Mercosur-EU free trade agreement process, and it becomes clear that any meaningful free-trade effort can only result from careful diplomatic maneuvering. Conclusions: The two biggest economies in the Western Hemisphere can't continue to operate in economic parallel. The potential gains from broader bilateral trade cooperation are enormous, and both Washington and Brasilia appear increasingly open to having the discussion. In the face of domestic turmoil and dissatisfaction, Dilma could seize bilateral trade as a new goal—and one that could deliver tangible results that could play well at home given growing public support. Even embroiled in political crisis, working with Washington could be a much-needed way out.

O desenvolvimento econômico e político brasileiro na década 2000 foi importante, mas não permite vislumbrar atenuação forte na assimetria com os Estados Unidos. Não houve de parte dos governos brasileiros o objetivo de competir nem de criar blocos antagônicos. Buscaram negociar, contrapor-se partindo do pressuposto dos interesses nacionais, que incluem o combate à miséria, a diminuição das desigualdades que persistem, a defesa de políticas adequadas de proteção ambiental preservando as políticas de desenvolvimento, etc.. Vimos que houve uma política visan-

do constituir um pólo autônomo no sistema internacional. Algumas vozes norte-americanas reconheceram 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, p. 37-38).

Ao longo dos governos do Partido dos Trabalhadores, não houve tensões significativas entre o Brasil e os Estados Unidos. Pelo menos desde 1990, o relacionamento não se modificou estruturalmente. Porém, não significa que inexistiram contraposições, particularmente em temas atinentes à crítica do sempre renovado unilateralismo norte-americano, 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. As controvérsias de caráter econômico e comercial sempre tiveram apoio *bi-partisan* no Brasil.

Ao mesmo tempo, houve 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 aos Estados Unidos, com reflexos no que se refere à OEA, é que um campo onde essa falta de entendimento tem se feito sentir com intensidade é justamente no das relações hemisféricas. “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; SPEKTOR, 2011, p. 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. Como dissemos, esta

percepção em relação à OEA não deve mudar a curto prazo, mesmo no caso de mudanças nas relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos.

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, 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, mesmo não sendo fator decisivo, 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. Analisada *ex post facto*, esta postura contribuiu poderosamente para o descongelamento das relações Estados Unidos-Cuba. A partir de 17 de dezembro de 2014 iniciou-se uma nova fase, inclusive de reconhecimento diplomático recíproco.

Essa nova situação não parece pesar para o revigoramento da OEA. Desse modo, justifica-se a alocação dessa organização como o quarto círculo concêntrico para a política externa brasileira no continente. A posição do Brasil não pode ser classificada como de oposição à OEA e às suas diferentes áreas de atuação, mas deve ser considerada como sendo uma posição de perfil baixo. Do mesmo modo que é também consensual a ideia que os Estados Unidos não encontram na organização uma estrutura que sistematize suas relações continentais.

5 CONCLUSÃO

Utilizamos neste artigo a ideia de círculos concêntricos, o 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, p. 123) lembra que “no começo do século [XX] os manuais de história diplomática pregavam a sabedoria das ‘alianças de duas frentes’” e chamava a atenção para a existência da possibilidade de reversão dessas 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, p. 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.

Compreender a posição internacional e hemisférica do Brasil implica considerar o conceito de autonomia, 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. Mesmo com a atual instabilidade política e econômica no Brasil, não há perspectiva de que a busca pela autonomia deixe de ser um horizonte da política externa brasileira. Passível de mudanças é aquilo que se entende por autonomia, e os meios de atingi-la. Como observamos, as dificuldades de negociação política interna somada à crise econômica colocam entraves para o protagonismo brasileiro na região. Em todas as esferas analisadas, a política regional desenvolvida durante os mandatos do Partido dos Trabalhadores é desafiada por pressões por uma aproximação mais intensa com os países centrais.

Ao discutir a posição brasileira frente às organizações regionais, um tema histórico parece retomar força: a relação com os Estados Unidos. Durante os governos do Partido dos Trabalhadores, condições particulares,

comércio internacional favorável, fortalecimento dos países genericamente anti-hegemônicos na América do Sul, capacidade de protagonismo internacional, participação no grupo dos BRICs, crescente relevância da China, possibilitaram manter relações amistosas com os Estados Unidos, sempre no plano da normalidade diplomática. Isso ocorreu em um contexto de posicionamento forte contra o unilateralismo nas diferentes arenas, seja no comércio, seja na geopolítica, seja nas organizações multilaterais, inclusive a ONU, etc. A crise brasileira de 2014/2015, política e econômica, fortalece novas atitudes. Parece que no tocante às relações externas, há o crescimento da reivindicação de empresários, de forças políticas, com impacto na alta administração do Estado, visando a adesão aos regimes internacionais formatados pelos Estados centrais. Vimos como essas atitudes repercutem na defesa da adesão aos grandes acordos internacionais em discussão, seja com a União Europeia seja com os Estados Unidos e países asiáticos. Os atuais impasses não se resolverão rapidamente. Deve-se chamar a atenção ao fato de que setores como o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior já estão trabalhando nesta direção. Negociações como a Rodada de Diálogo Comercial entre Estados Unidos e Brasil, desenvolvidas por esse ministério nos meses de fevereiro e março de 2015, visam abrir caminhos. O que deve ser destacado, como sinalizou o secretário de Comércio Exterior, Daniel Godinho⁹, é que há novidades. Além de tratar as questões de facilitação de comércio no âmbito multilateral como tem sido feito, avançou-se no tratamento bilateral.

A pergunta que podemos fazer, sem resposta, é se os sinais que discutimos neste texto indicam uma inflexão de parte brasileira, ou apenas pequenos ajustes na tradição histórica discutida da autonomia e do fortalecimento das instituições regionais.

REFERÊNCIAS

ARON, R. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília, DF: Editora UnB, 1979.

BACHA, E. *Integrar para crescer: o Brasil na economia mundial*. Rio de Janeiro: IEPE; Casa das Garças, 2013. (Texto para Discussão, n. 27).

⁹ “Diálogo Brasil-EUA avança nas áreas de regulação e facilitação do comércio”. Valor Econômico, 20 mar. 2015.

- BELL, A.; ARMSTRONG, F. *OAS: new leadership, old challenges*. Washington, DC: Center for Latin American and Latino Studies, American University, 2015.
- BERNAL-MEZA, R. *América Latina en el mundo*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2005.
- BITTAR, S.; HERSHBERG, E. *North-south relations in the western hemisphere*. Washington, DC: American University, Mid-Atlantic Council of Latin American Studies, 2012. (Paper).
- BORDA, S. *Desafíos y oportunidades de la Unión de Naciones Suramericanas – UNASUR*. Buenos Aires: CRIES, 2012. (Documentos CRIES, n. 18).
- BRICEÑO RUIZ, J. Autonomia y desarrollo en el pensamiento integracionista latinoamericano. In: BRICEÑO RUIZ, J.; RIVAROLA, A.; GRAGEA, Á. (Ed.). *Integración latinoamericano y caribeña*. Política y economía. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2012. p. 27-58.
- BULL, H. *A sociedade anárquica*. Brasília, DF: Editora UnB, 2002.
- BURGES, W. S. Consensual hegemony: theorizing brazilian foreign policy after the cold war. *International Relations*, London, v. 22, n. 1, p. 65-84, 2008.
- CARR, E. H. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Brasília, DF: Editora UnB, 2001.
- CASARÓES, G. S. 'O tempo é o senhor da razão?': a política externa do governo Collor, vinte anos depois. 238 f. Tese (Doutorado em Ciência Política)-Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.
- CASTRO NEVES, J. A.; SPEKTOR, M. Obama e o Brasil. In: LOWENTHAL, A.; WHITEHEAD, L.; PICCONE, T. (Ed.). *Obama e as Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011. p. 43-54.
- CHOI, Y. J.; CAPORASO, J. A. Comparative regional integration. In: CARLNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. (Ed.). *Handbook of international relations*. London: Sage Publications, 2002. p. 480-499.
- COLACRAI, M. Los aportes de la Teoría de la Autonomía, genuína contribución sudamericana: la autonomía es hoy una categoría en desuso o se enfrenta al desafío de una renovación en un contexto interdependiente y más complejo? In: LECHINI, G.; KLAGSBRUNN, V.; GONÇALVES, W. (Ed.). *Argentina e Brasil, vencendo os preconceitos: as várias arestas de uma concepção estratégica*. Rio de Janeiro: Revan, 2009. p. 33-49.
- FONSECA JÚNIOR, G. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

- GARCIA, M. A. Dez anos de política externa. In: SADER, E. (Ed.). *Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. p. 53-68.
- GARDINI, G. L.; LAMBERT, P. (Ed.). *Latin American foreign policies: between ideology and pragmatism*. New York: Palgrave Macmillan, 2010.
- GUIMARÃES, S. P. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.
- HAAS, E. *The uniting of Europe: political, social, and economic forces*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004.
- HERZ, M. *The organization of American States (OAS): global governance away from the media*. London: Routledge, 2011.
- JAGUARIBE, H. *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.
- JAGUARIBE, H. Autonomia periférica e hegemonia cêntrica . *Estudios Internacionales*, Santiago, v. 46, p. 91-130, abr./jun. 1979.
- LOWENTHAL, A. Recomendações da política americana para a América Latina. *Política Externa*, São Paulo, v. 16, n. 4, p. 33-40, mar./maio 2008.
- LULA DA SILVA, L. I. *Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do encerramento da XXX Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul*. Córdoba, jul. 2006. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/discurso>>. Acesso em: 2 dez. 2006.
- MALAMUD, A. Mercosur turns 15: between rising rhetoric and declining achievement. *Cambridge Review of International Affairs*, Cambridge, v. 18, n. 3, p. 421-436, 2005.
- MALAN, P. S. et al. *Política econômica externa e industrialização no Brasil, 1939-1952*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977.
- MARIANO, M. P. *A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul*. 2007. 217 f. Tese (Doutorado em Sociologia)-Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2007.
- MATLARY, J. H. *Integration theory and international relations: what does the elephant look like and how should it be studied?* In: ECSA WORLD CONFERENCE, 2., 1994, Brussels. *Papers...* [S.l.]: ECSA, 1994. Paper.
- MATTLI, W. *The logic of regional integration: Europe and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

- MEACHAM, C. *Protests, corruption, and recession: is Brazil ready for trade cooperation with the United States?*. Washington, DC: CSIS, 2015.
- MELLO, F. de C. *Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90*. 2000. 219 f. Tese (Doutorado em Ciência Política)-Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- MEYER, Peter J. *Organization of American States: background and issues for congress*. Washington, DC: Congressional Research Service, 2013.
- MORAVCSIK, A. Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmental approach. In: BULMER; SCOTT. (Ed.). *Economic and political integration in Europe: international dynamics and global context*. Oxford: Blackwell, 1994. p. 29-80.
- MORAVCSIK, A. Taking preferences seriously: a liberal theory of International Relations. *International Organization*, Cambridge, v. 51, n. 4, p. 513-553, Sept. 1997.
- MORAVCSIK, A. The European constitutional compromise and the neofunctionalist legacy. *Journal of European Public Policy*, Abingdon, v. 12, n. 2, p. 349-386, 2005.
- MORGENTHAU, H. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília, DF: Editora UnB, 2003.
- PATRIOTA, A. A. O Brasil e a política externa dos EUA. *Política Externa*, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 97-109, jun./ago. 2008.
- PIERSON, P. The path to European integration: a historical-institutionalist analysis. In: SANDHOLTZ, W.; SWEET, A. S. (Ed.). *European integration and supranational governance*. New York: Oxford University Press, 1998. chap. 2.
- PINHEIRO, L. *Política externa brasileira, 1889-2002*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.
- PUIG, J. C. *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, 1980.
- PUIG, J. C. Introducción. In: _____. (Org.). *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984. Tomo I.
- RUSSEL, R.; TOKATLIAN, J. G. From antagonistic autonomy to relational autonomy. *Latin American Politics and Society*, Hoboken, v. 45, n. 1, p. 1-24, 2003.
- RUSSEL, R.; TOKATLIAN, J. G. A América Latina e suas opções estratégicas frente aos Estados Unidos. *Política Externa*, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 7-27, dez. 2007/fev. 2008.

RUSSEL, R.; TOKATLIAN, J. G. *Autonomía y neutralidad en la globalización: una readaptación contemporânea*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2010.

SABATINI, C. Rethinking Latin America. *Foreign Affairs*, Tampa, Mar./Apr. 2012. Não paginado.

SANAHUJA, J. A. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR. In: COORDINADORA REGIONAL DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS E SOCIALES. *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*. Buenos Aires, 2012. p. 19-72.

SANTOS, L. C.; VILLAFÁÑE, G. *A América do Sul no discurso diplomático brasileiro*. Brasília, DF: FUNAG, 2014.

SCHMITTER, P. C. A revised theory of regional integration. *International Organization*, Cambridge, v. 24, n. 4, p. 836-868, Autumn 1970.

SENNES, R. Brasil, Paraguai e as questões recentes. *Interesse Nacional*, São Paulo, v 5, n. 19, out./dez. 2012. Disponível em: <<http://interessenacional.uol.com.br/index.php/edicoes-revista/brasil-paraguai-e-as-questoes-regionais-recentes/3/>>. Acesso em: 18 mai. 2013.

SIMONOFF, A. Integración y autonomía en el pensamiento de Juan Carlos Puig. In: BRICEÑO, R. J.; SIMONOFF, A. (Ed.). *Integración y cooperación regional en América Latina: una relectura a partir de la teoría de la autonomía*. Buenos Aires: Biblos, 2015. p. 121-142.

SORJ, B.; FAUSTO, S. Brasil: actor geopolítico regional y global. In: _____. (Ed.). *Brasil y América Latina: ¿qué liderazgo es posible?* São Paulo: Fundação iFCH; Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2013. p. 23-68.

THORSTENSEN, V.; FERRAZ, L. *The impacts of TTIP and TPP on Brazil*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2014. Paper.

VADELL, J. A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do consenso do pacífico. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, p. 57-79, 2011. Suplemento.

VELASCO E CRUZ, S. C. *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: Editora Unesp, 2007.

VIGEVAI, T.; CEPALUNI, G. *A política externa brasileira: a busca da autonomia de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

WALTZ, K. N. *Theory of international politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.