



CARTA
INTERNACIONAL

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 2526-9038

Brasil e Estados Unidos: cooperação em defesa e busca de autonomia (2003-2010)

*Brazil and the United States:
defense cooperation and the quest
for autonomy (2003-2010)*

*Brasil y Estados Unidos:
cooperación en defensa y la búsqueda
por autonomía (2003-2010)*

DOI: 10.21530/ci.v16n1.2021.1091

Lívia Peres Milani¹

Resumo

O objetivo neste artigo é analisar as relações Brasil-EUA, durante os anos de 2003 a 2010, com foco no campo da defesa e da segurança. Pergunta-se quais foram as estratégias brasileiras e como a busca de autonomia combinava-se às relações com a potência. O artigo está dividido em três seções, além da introdução e das considerações finais. Na primeira, o foco recai sobre a Política Exterior dos EUA para a América Latina, na segunda, discute-se a política exterior brasileira e, na terceira, analisa-se as relações bilaterais através de três temas: a construção do Conselho de Defesa Sul-americano, a assinatura do Acordo de Cooperação em Defesa (DCA) e a transferência de armamentos. Conclui-se que as relações bilaterais foram permeadas por um clientelismo fraco, no qual o Brasil impunha limites à parceria com os EUA sem desmontá-la.

Palavras-chave: Brasil-Estados Unidos, clientelismo, cooperação em defesa.

1 Doutora em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas. Atualmente, realiza pesquisa de pós-doutorado no mesmo programa, a partir do programa Capes-Print/Unesp. (livialpm@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4300-205X>

Artigo submetido em 29/05/2020 e aprovado em 29/11/2020.





Abstract

This article aims to analyze Brazil-US relations in the period between 2003 and 2010, focusing on defense and security issues. I ask how the Brazilian strategies and the quest for autonomy vis-à-vis the United States were put in place. The article is divided into three sections, in addition to the introduction and final remarks. In the first, I focus on the US foreign policy to Latin America, in the second, on Brazilian foreign policy, and, in the third, I analyze bilateral relations through the discussion of three themes: the construction of the South American Defense Council (SADC), the signing of the Defense Cooperation Agreement (DCA), and arms transfers. I conclude that the bilateral relationship was permeated by weak clientelism, in which Brazil imposed limits on the partnership with the United States, without dismantling it.

Keywords: Brazil-U.S., clientelism, defense cooperation.

Resumen

El propósito de este artículo es analizar las relaciones Brasil-Estados Unidos, entre 2003 y 2010, centrándose en el campo de la defensa y de la seguridad. Buscamos responder cuáles fueron las estrategias brasileñas y cómo se combinó la búsqueda de la autonomía con las relaciones con aquella potencia. El artículo se divide en tres secciones, además de la introducción y de las observaciones finales. En la primera, el foco está en la Política Exterior de Estados Unidos para América Latina, en la segunda, en la política exterior brasileña y, en la tercera, son analizadas las relaciones bilaterales a través de tres temas: la construcción del Consejo de Defensa Suramericano, la firma de el Acuerdo de Cooperación en Defensa (DCA) y la transferencia de armas. Se concluye que las relaciones bilaterales estuvieron permeadas por un clientelismo débil, en el que Brasil impuso límites a la asociación con Estados Unidos sin desmantelarla.

Palabras clave: Brasil-Estados Unidos, clientelismo, cooperación en defensa.

Introdução

O objetivo neste artigo é analisar as relações bilaterais entre o Brasil e os Estados Unidos da América (EUA), com foco nas questões de defesa e segurança. Argumenta-se que, apesar de marcadas por relativo distanciamento e ambiguidade, as relações bilaterais continuaram a ser vistas como relevantes por ambas as partes, havendo espaços de cooperação, como sinalizado pela assinatura do Acordo de Cooperação em Defesa (DCA, na sigla em inglês) em 2010. Embora tenha um





caráter de acordo guarda-chuva, o tratado abriu espaço para maior cooperação e para a assinatura de acordos mais específicos em um período posterior.

A análise das relações bilaterais é essencial para entender, de forma mais completa, as relações interamericanas, pelo peso político-econômico dos dois países analisados e pela relevância das relações bilaterais para ambas as partes. Ademais, as relações Brasil-EUA no início do século XXI fornecem dados empíricos relevantes para analisar as dinâmicas das relações entre países semiperiféricos e grandes potências, tendo em vista a ascensão de governos de centro-esquerda no Brasil, que estiveram no poder de 2003 a 2015, que contestavam a subordinação em relação aos EUA e demandavam maior autonomia para a condução da política exterior, ao mesmo tempo em que buscavam manter relações cordiais com a potência.

Caracterizar as relações entre Brasil e EUA é uma tarefa complexa. Embora o discurso governamental utilize os termos “parceria” ou “cooperação”, são relações marcadas por intensa assimetria, o que não é revelado por tais termos. A assimetria impõe constrangimentos que pesam de forma diferente e mais intensa sobre a parte mais débil. A ideia de alinhamento, destacada por parte da literatura, traz outras tantas complicações. Nesse caso, além da assimetria não estar ressaltada, o termo passa a percepção de uma aproximação quase que total, com o Brasil seguindo os passos e orientações dos EUA em todos os aspectos e temas. Não era essa a situação no período analisado – na qual havia combinação de resistência e cooperação. Portanto, são necessários conceitos que iluminem a estrutura que impõe constrangimentos específicos para a atuação brasileira frente aos EUA e que também permitam maior matização da análise.

Estudos importantes que contribuem para conceituar as relações bilaterais foram feitos, por exemplo, por Letícia Pinheiro (2000) e Maria Regina Soares de Lima (1994). Contudo, ambas buscavam analisar a Política Exterior Brasileira (PEB) de forma geral. Lima (1994) aponta a existência de dois paradigmas de PEB, um baseado em uma aliança especial com os EUA e outro, denominado globalismo, baseado na diversificação de parcerias. Na mesma linha, Pinheiro (2000) divide a PEB entre momentos marcados pelo americanismo – aproximação aos EUA como estratégia principal – e pelo globalismo – marcado pela diversificação de parcerias, com especial atenção ao Sul Global. De acordo com a autora, apesar das mudanças, a busca de autonomia é uma linha de continuidade da PEB (Pinheiro 2000).

No entanto, esses paradigmas não têm como objetivo a análise mais específica das relações bilaterais com os EUA. Como a adoção de um paradigma globalista,





como ocorreu durante os governos Lula, impacta nas relações bilaterais com a potência no campo da segurança internacional? Significa um rompimento da relação bilateral ou dos contatos no campo da segurança? Como argumenta-se ao longo do texto, a busca de autonomia e de relações com o Sul Global não implicaram em rompimento com os EUA, especialmente no campo da segurança, e manter a cordialidade foi um objetivo central do Brasil.

Com o objetivo de caracterizar relações assimétricas nas quais há algum grau de cooperação, Carney (1989) apresenta o conceito de clientelismo, definindo-o com base na identificação de díades cliente-patrão nos relacionamentos bilaterais. Em sua definição, o clientelismo é “uma relação particular e recíproca entre dois atores que controlam recursos desiguais [...]; [que] não é vista como um jogo de soma zero por nenhuma das partes”² (Carney 1989 p. 44). As díades cliente-patrão envolvem um tipo de intercâmbio no qual os clientes aquiescem em temas cruciais e esperam um retorno em garantias de segurança e assistência militar.

O clientelismo expressa-se em fluxos e conexões, tanto no plano militar como econômico, e envolve tratados de amizade e segurança, alianças regionais e presença de tropas no território do cliente (Carney 1989). Contudo, o alinhamento do cliente nem sempre é total e pode haver temas de desacordo e desequilíbrios na relação, com diminuição da influência do mais forte. A adoção de uma postura de maior assertividade pelo cliente tende a gerar contrarreação e o patrão pode reduzir a assistência e impor pressões militares, diplomáticas ou econômicas. Assim, entendemos que há situações de clientelismo forte, nas quais as conexões são intensas, há bases militares instaladas, aliança formal e atuação conjunta em intervenções militares, e de clientelismo fraco, marcado pela existência de cooperação e tratados mais frouxos, que podem ser combinados com divergências e formas de resistência.

Embora revelador, o conceito de clientelismo de Carney (1989) possui uma limitação importante, pois abstrai as questões domésticas e não trata, de forma mais densa, como as relações com a potência influem nas dinâmicas e disputas por poder no plano interno. A falta de especificação dos atores internos em tais concepções omite o fato de que as políticas exteriores podem servir a diferentes grupos sociais. Nesse sentido, a concepção de clientelismo de Sylvan e Majestik (2009) agrega à análise das relações Brasil-EUA. Tais autores entendem que os clientes dos EUA são atores políticos domésticos e não Estados. De acordo com

2 No original: “Clientelism refers to a particularized and reciprocal relationship between two actors controlling unequal resources [...] the relationship is not viewed as a zero-sum game by either party.”





os autores, a preocupação dos EUA seria com a manutenção de uma configuração interna de poder, que atribuiria poder formal a atores próximos dos EUA (Sylvan; Majeski, 2009), p. 25)

Dito de outra forma, a preocupação central é com a manutenção de uma correlação nacional de forças políticas e econômicas que aquiescem com o domínio internacional dos EUA e que fazem uso instrumental da relação com a potência para manter seu domínio interno. Nessa perspectiva, os clientes dos EUA são grupos sociais e não Estados. Os EUA fazem uso de diferentes meios, como vigilância, proposição de políticas, assistência ao desenvolvimento, venda de armas, treinamento militar, operações encobertas e intervenções para manter os grupos aliados no poder e, assim, interferem nas correlações de forças internas (Sylvan; Majeski 2009).

Tendo como pano de fundo esse conceito, busca-se analisar as relações Brasil-EUA, as quais foram marcadas pela demanda brasileira por autonomia e, ao mesmo tempo, pela continuidade dos vínculos no campo da segurança e da defesa. Do ponto de vista do Brasil, percebe-se que as relações com os EUA são relevantes e perenes, uma vez que o país fornece treinamento e equipamento para as Forças Armadas brasileiras, porém nunca houve um clientelismo forte, marcado pela presença de bases militares permanente ou participação brasileira em intervenções militares. Argumenta-se que, durante os governos Lula, as relações bilaterais foram permeadas por um enfraquecimento do clientelismo. O Brasil enfatizou a busca de autonomia em sua Política Exterior, o que levou à busca de novas parcerias. Por outro lado, o Brasil não rompeu os contatos militares com os EUA, não denunciou o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e assinou novos acordos com a potência. Em âmbito regional, havia demandas para que o governo brasileiro atuasse de forma a contribuir com a continuidade da influência estadunidense na região. O Brasil, por sua vez, buscava manter a parceria bilateral, embora não agisse conforme as expectativas dos EUA em relação aos governos sul-americanos mais à esquerda: Bolívia e Venezuela.

O artigo divide-se em três partes, além da introdução e das considerações finais. Inicialmente, é realizada uma revisão da literatura sobre a Política Exterior dos EUA para a América Latina no início do século XXI, focando no papel atribuído pela potência ao Brasil, na segunda, discute-se a política exterior brasileira e a postura do país frente aos EUA. Por fim, analisa-se as relações bilaterais no campo da Defesa através de três pontos: a construção e o significado do Conselho de Defesa Sul-americano, a assinatura do Acordo de Cooperação em Defesa (DCA) e





a transferência de armamentos. Conclui-se que as relações bilaterais no período analisado foram permeadas por um clientelismo fraco, no qual o Brasil impunha limites à parceria com os EUA sem desmontá-la.

A pesquisa foi realizada a partir de análise textual de documentos oficiais – desclassificados ou públicos. Os documentos foram inicialmente selecionados a partir da busca por palavras-chave (Brasil-Estados Unidos; Acordo de Cooperação em Defesa; GSOIA; Embraer; Defesa). A intenção era ter uma visão geral sobre os temas destacados pelos governos e pelas diplomacias brasileira e estadunidense sobre o processo de negociação do DCA e sobre como os governos do Brasil e dos EUA percebiam a liderança brasileira na América do Sul. Para a análise dos mesmos, os documentos foram organizados cronologicamente, foi feita uma leitura inicial, com o objetivo de seleção dos documentos de interesse, e depois leituras mais aprofundadas. Algumas passagens representativas de telegramas diplomáticos são citadas nas seções 2 e 4.

Foram utilizadas como fontes: telegramas diplomáticos, documentos oficiais e, de forma complementar, discursos de representantes brasileiros e estadunidenses. Nesse ponto, é preciso fazer um esclarecimento sobre as limitações destas fontes. Os telegramas diplomáticos dos EUA provêm da Biblioteca Pública de Diplomacia montada pelo portal *Wikileaks* a partir de documentos desclassificados, documentos obtidos através de Lei de Acesso à Informação e documentos confidenciais vazados e enviados ao portal. A coleção mais útil à nossa pesquisa refere-se ao “Cablegate”, composta de telegramas diplomáticos vazados e enviados ao portal e que correspondem a comunicações que aconteceram na primeira década do século XXI. No caso do Brasil, foi feita pesquisa e levantamento de telegramas no arquivo do Ministério das Relações Exteriores (MRE), em Brasília, porém grande parte dos telegramas ainda se encontra classificada – e, portanto, o acesso não é possível. Assim, há mais informações disponíveis provenientes dos EUA do que vice-versa.

Os EUA, o Brasil e a América Latina no início do século XXI³

Em grande parte, a literatura acadêmica sobre as relações interamericanas identifica a falta de atenção dos EUA em relação à América Latina no início

3 Por limites de espaço e foco do artigo, não será possível trabalhar aqui com as diferenças entre os governos Bush e Obama, cujas administrações foram marcadas por diferentes estilos e estratégias no que se refere à Política Exterior para a América Latina. Para uma análise mais detalhada, ver o livro *“The Obama Doctrine in the Americas”* (Kassab; Rosen 2016).





do século XXI (Crandall 2011; Hakim 2006; Tulchin 2016; Lima 2013). Foi um período no qual a potência dedicava sua atenção à “guerra global ao terror” e ao grande Oriente Médio, onde se desdobravam as ocupações do Iraque e do Afeganistão. Esse cenário combinava-se com outros dois fatores: a ascensão de governos latino-americanos de centro-esquerda que questionavam a parceria com a potência e a ampliação da atuação chinesa e russa na região. Os EUA, por sua vez, não agiram abertamente de forma a limitar as conexões entre os governos progressistas e China e Rússia. Essa conjunção de fatores criava a percepção de um hemisfério que se tornava pós-hegemônico (Riggirozzi and Tussie 2012; Crandall 2011).

Essa percepção ganhava materialidade com a crise do sistema interamericano, evidenciada pela derrocada das negociações para a formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e pelas divergências no seio da Organização dos Estados Americanos (OEA). Ao mesmo tempo, instituições de cooperação regional ganhavam corpo na América do Sul, excluindo os EUA e agindo com a ambição de ampliar graus de autonomia regional. Tais organizações, com destaque para a União Nações Sul-americanas (UNASUL), atuavam em áreas antes restritas à cooperação pan-americana (Lima 2013). A consolidação do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) em seu ínterim tornou-se uma das evidências mais citadas de que os países da região buscavam juntar forças e criar uma área geopolítica de reduzida influência estadunidense. A criação do CDS levava a uma percepção de enfraquecimento do sistema interamericano de defesa, com sobreposição de funções antes concentradas na Junta Interamericana de Defesa (JID).

Contudo, a diminuição da influência dos EUA no campo institucional – referente à perda de protagonismo da OEA, do sistema de defesa pan-americano e à derrocada da ALCA – não significava diminuição de seu poder ideológico, coercitivo e econômico. Biegon (2017) aponta o Comando Sul como um ator importante para a influência militar dos EUA na região e ressalta que a reativação da Quarta Frota mostrou o ímpeto de renovação da presença militar da potência no continente. Os militares estadunidenses acompanharam e buscaram reagir à emergência de correntes políticas sul-americanas críticas aos EUA, descrevendo-as como populistas (Biegon 2017). Tal caracterização não abrangia todos os governos progressistas e de centro-esquerda, mas buscava dividi-los em responsáveis e irresponsáveis – o Brasil governado por Lula recaía no primeiro caso.

Nesse sentido, a prioridade dirigida ao Oriente Médio não significou uma diminuição da atuação estadunidense na América Latina, que continuava a





influenciar os rumos regionais (Biegon 2017; Long 2016). A “guerra global ao terror” não excluía a América Latina, ao contrário, enquadrava certas questões locais ao paradigma global. Houve aumento da assistência internacional destinada à região para o combate às guerrilhas, especialmente na Colômbia, e a emergência de uma associação retórica entre drogas e terrorismo (Battaglino 2012; Buxton 2011; Emerson 2010; Isacson 2015; Garry Prevost and Campos 2007; Tokatlian 2015). Os EUA também identificavam áreas não governadas na América Latina, onde percebiam a proliferação de práticas criminosas, como lavagem de dinheiro e tráfico de drogas e, potencialmente, terrorismo (Mateo and Santos 2014).

A potência manteve e aprofundou relações bilaterais importantes na América do Sul, com atores como Chile, Colômbia, México e Peru, e buscava preservar conexões com atores domésticos em países governados por lideranças mais refratárias à sua primazia. À derrocada da proposta da ALCA, seguiu-se a estratégia de priorizar acordos bilaterais de livre comércio, assinados com Chile (2004), Colômbia (2006) e Peru (2006), e o acordo multilateral com os países da América Central e a República Dominicana (2004).

A priorização de relações bilaterais advinha tanto das dificuldades nos relacionamentos com determinados governos quanto da estratégia dos EUA, que se tornava mais unilateral a partir do governo de Bush e dos atentados terroristas de 11 de setembro. A importância das relações bilaterais no âmbito das relações interamericanas é destacada na Estratégia de Segurança Nacional de 2002, segundo a qual:

No Hemisfério Ocidental, formamos coalizões flexíveis com países que compartilham nossas prioridades, destacando-se México, Brasil, Canadá, Chile e Colômbia. Juntos, promoveremos um hemisfério verdadeiramente democrático, onde nossa integração avança em segurança, prosperidade, oportunidades e esperança⁴ (The White House 2002 p. 10).

Embora tais relações bilaterais não tenham garantido o fortalecimento do sistema hemisférico, foram importantes para a continuidade da influência e da presença militar dos EUA na região, ganhando maior proeminência com as dificuldades no âmbito multilateral. Assim, as relações bilaterais são relevantes para entender, de forma mais completa, as relações interamericanas no período

4 No original: “In the Western Hemisphere we have formed flexible coalitions with countries that share our priorities, particularly Mexico, Brazil, Canada, Chile, and Colombia. Together we will promote a truly democratic hemisphere where our integration advances security, prosperity, opportunity, and hope.”





do giro à esquerda (2003-2015), e as relações com o Brasil mostram-se como uma das mais interessantes. Não há dúvidas de que o país fez parte do giro à esquerda, inclusive liderando iniciativas para a formação de instituições sul-americanas de cunho político. Por outro lado, o país buscava acomodação com os EUA, com o objetivo de frear confrontações que pudessem surgir de sua atuação global e regional.

Ao mesmo tempo, os EUA continuavam a perceber que as relações bilaterais com o Brasil eram relevantes para reafirmar sua liderança regional. O reconhecimento do papel sub-regional do Brasil sugeria a possibilidade de uma relação especial, na qual os EUA apoiariam formas de liderança brasileira que fossem condizentes com seus objetivos e com a manutenção de sua própria influência. Havia certa expectativa, em Washington, de que os custos de manutenção da ordem regional pudessem ser divididos com o Brasil (Spektor 2010). O fato de o governo Lula fazer parte do giro à esquerda não era uma desvantagem – poderia, inclusive, tornar-se um ponto positivo a depender das capacidades do governo brasileiro em amenizar as posições mais radicais de Venezuela e Bolívia.

No que se refere à Venezuela, os documentos diplomáticos do Departamento de Estado mostram que os EUA tinham interesse em construir um mecanismo bilateral de consultas sobre a situação na Venezuela, buscando institucionalizar o diálogo sobre esse tema, produzir cooperação e troca de inteligência. Os EUA esperavam posturas mais assertivas do Brasil em relação àquele governo. No entanto, a posição brasileira era um fator de frustração para os diplomatas estadunidenses, tendo em vista que o governo Lula percebia Chávez como um governo legítimo, o que não correspondia à visão dos representantes do Norte, que o viam como uma ameaça à região. Por outro lado, os representantes brasileiros buscavam destacar suas credenciais como um fator de amenização à Chávez. Relato de 2005 sobre conversa entre o então Ministro das Relações Exteriores brasileiro, Celso Amorim, e o embaixador estadunidense em Brasília, John J. Danilovich, ilustra essa dinâmica:

O embaixador esquematizou [...] a crescente preocupação do governo norte-americano com a retórica e as ações de Chávez e enfatizou que o governo dos EUA vê Chávez como uma ameaça [...] ele pediu que o ministro Amorim considerasse a institucionalização de um engajamento político mais intenso entre o USG [o governo dos EUA] e o GOB [governo brasileiro] sobre Chávez, com a criação de um acordo dedicado a compartilhamento de inteligência. [...] Amorim disse que Chávez foi democraticamente eleito [...].





Por essas razões, “temos que trabalhar com ele e não queremos fazer nada que coloque em risco nossa relação”, afirmou Amorim. Amorim disse que o GOB gostaria de intensificar seu diálogo político com os EUA sobre Chávez, mas não tem interesse em compartilhar informações [...]. Descrevendo a relação do Brasil com a Venezuela como “sensível”, Amorim disse que o GOB precisava tomar cuidado para não dar passos (por exemplo, atividade de inteligência com USG) que poderiam minar sua credibilidade com Chávez e a capacidade do governo brasileiro de influenciá-lo positivamente. Amorim disse que não queria exagerar a importância do papel do Brasil em conter os comportamentos mais extremos de Chávez, mas, como exemplos, citou o trabalho do Brasil na formulação do Grupo de Amigos [...], mencionou uma recente sugestão dada a Chávez em uma reunião no Uruguai para acalmar sua retórica e também contou como Lula persuadiu pessoalmente Chávez a não nadar em uma praia chilena onde Chávez pretendia proclamar à imprensa que estava tomando banho em um ponto que deveria ser a costa da Bolívia no Pacífico (Embassy Brazil 2005 a)⁵.

Lógica semelhante aparece no que se refere à Bolívia, sendo que o governo brasileiro buscava mostrar-se como fonte de moderação e o governo dos EUA buscava que o país adotasse uma posição mais dura. No contexto da campanha eleitoral que levou à eleição de Evo Morales, em 2005, um relato de diálogo entre o então vice-secretário de Estado, Robert Zoellick, e Celso Amorim, mostra as diferenças de percepção e a posição do Brasil enquanto moderador de tais governos:

Em relação a Morales, [o ministro] Amorim disse que, por meio do envolvimento brasileiro, Morales parece estar mudando um pouco e tende a moderação [...]. O ministro das Relações Exteriores acrescentou que o

5 No original: “Ambassador outlined [...] the USG’s growing concern about Chavez’s rhetoric and actions, and stressed that the USG increasingly sees Chavez as a threat [...] he asked that FM Amorim consider institutionalizing a more intensive political engagement between the USG and GOB on Chavez, and standing up a dedicated intelligence-sharing arrangement [...]. Amorim said that Chavez has been democratically elected [...]. For those reasons, “we have to work with him and do not want to do anything that would jeopardize our relationship with him,” Amorim affirmed. Amorim said the GOB would welcome intensifying its political dialogue with the U.S. on Chavez, but has no interest in intelligence sharing [...]. Describing Brazil’s relationship with Venezuela as “sensitive,” Amorim said the GOB needed to take care not to take steps (e.g., intelligence activity with the USG) that could undermine its credibility with Chavez and undercut the GOB’s ability to influence him in a more positive direction. Amorim said that he did not want to exaggerate the importance of Brazil’s role in curbing Chavez’s more extreme behaviors, but in example Amorim noted Brazil’s work with the Friends Group [...], Lula’s recent suggestion to Chavez in a meeting in Uruguay that he tone down his rhetoric, and also told a story of how Lula had personally persuaded Chavez not to go swimming at a Chilean beach where Chavez intended to proclaim to gathered press that he was bathing in a spot which should be Bolivia’s coastline on the Pacific.”





presidente Lula tem uma influência positiva sobre Morales [...] Amorim sugeriu que os EUA talvez precisassem pensar em ser mais flexíveis com Morales, e o vice-secretário respondeu que seria difícil ser flexível com alguém que tem o tipo de vínculo com “*cocaleros*” que Morales mantém e cujo compromisso com a democracia é incerto. [...]. O vice-secretário disse a Amorim que [...] a comunidade internacional precisa trabalhar com a Bolívia após a eleição para garantir algum grau de governabilidade. Ele disse que seria útil para os EUA e o Brasil, entre outros, trabalharem com a OEA para descobrir como criar um pacto político para administrar o país. [...] Amorim disse acreditar que esse tipo de discussão poderia ser útil, mas acrescentou que a comunidade internacional deve agir com muito cuidado na Bolívia, porque há uma crescente radicalização de todos os lados. Além disso, há alguma sensibilidade na Bolívia em relação à OEA [...] (Embassy Brazil 2005b)⁶.

Os relatos mostram que os governos de EUA e Brasil possuíam percepções diferentes sobre os governos de esquerda que ganhavam espaço naquele momento. O Brasil percebia os governos mais radicais como legítimos, o que não era compartilhado pelos EUA, que viam a necessidade de contenção. O Brasil apresentava soluções no sentido de amenizar as posturas mais radicais de Chávez e Morales através do diálogo e do capital político de Lula. Contudo, essa não era a solução preferida pelos EUA, que identificavam a necessidade de políticas mais duras, com vistas à contenção e à atuação das organizações pan-americanas. Essa dinâmica mostra como os EUA encontravam no Brasil um ator relevante na América do Sul e buscavam dividir a liderança dentro de determinados parâmetros. No entanto, o Brasil impunha limites à cooperação com os EUA e não tinha interesse em aderir de forma total à uma estratégia de liderança compartilhada. As visões de mundo e interesses de ambos eram diferentes, especialmente no que se refere aos governos sul-americanos. A análise da Política Exterior brasileira contribui para entender essa dinâmica de forma mais completa.

⁶ No original: “Regarding Morales, FM Amorim said that through Brazilian engagement with Morales, he appears to be changing a little and is tending toward moderation [...] The Foreign Minister added that President Lula has had a positive influence on Morales. Amorim suggested that the U.S. might need to think about being more flexible with Morales, to which the Deputy Secretary replied that it would be hard to be more flexible [...] with someone that has the kind of ties to “Cocaleros” that Morales maintains, and given uncertainties about Morales’ commitment to democracy. [...] The Deputy Secretary told Amorim that [...] international community needs to work with Bolivia after the election to guarantee some degree of governability. He said it would be useful for the U.S. and Brazil, among others, to work with the OAS to figure out how to create a political compact to run the country. [...] FM Amorim said he believed that kind of discussion could be useful, but added that the international community had to act very carefully in Bolivia because there is growing radicalization on all sides. In addition, there is some sensitivity in Bolivia regarding the OAS [...]”





A Política Exterior brasileira durante o governo Lula e os EUA

A eleição de Lula para a presidência do Brasil, em 2002, significou uma modificação relevante para a PEB, com impactos para as relações bilaterais com os EUA. A política exterior formulada pelo governo Lula⁷ enfatizava a defesa da soberania nacional e buscava estabelecer parcerias com países em desenvolvimento como forma de aumentar o poder de negociação brasileiro em fóruns globais (Almeida 2004; Brands 2010; Mares Trinkunas 2016; Vigevani e Cepaluni 2007).

Não havia falta de atenção aos países desenvolvidos, mas uso instrumental das relações Sul-Sul como forma de aumentar o poder de barganha frente ao eixo Norte-Sul (Pecequilo 2008). Ganharam espaço, nesse momento, os arranjos com Índia, China,

África do Sul e Rússia, nos âmbitos dos fóruns IBAS e BRICS. Também houve renovada atenção às relações com a África, com o Oriente Médio, e maior ênfase para as relações com a América do Sul. Naquele momento, o regionalismo foi pensado como uma forma de construir um polo de poder sul-americano que impactasse na transição em direção a uma ordem internacional multipolar (Lima 2013).

Vigevani e Cepaluni (2007) conceituam essa estratégia como “autonomia pela diversificação”, argumentando que seu objetivo era garantir maiores margens de manobra no sistema internacional. Brands (2010) acrescenta que o objetivo era acelerar e reforçar a transição de poder em âmbito mundial, em direção a um mundo multipolar. Mares e Trinkunas (2016) avaliam esse período como de busca de ascensão brasileira, com o objetivo de ganhar maior espaço de decisão e influência na formulação das regras que regem a ordem internacional.

A ação brasileira era afirmativa e propositiva, reformista da ordem mundial, demandando espaço e poder decisório nos regimes internacionais, e possuía

7 O período correspondente ao governo de Dilma Rousseff não será analisado aqui. Contudo, cabe pontuar que durante seu governo houve menor atenção dedicada à PEB e maiores dificuldades para implementar a agenda (Cervo and LESSA 2014), decorrente de desafios internos e externos. A situação estrutural era mais desafiadora ao Brasil naqueles anos, especialmente em razão do fim do *boom* das commodities. O momento de maior tensão nas relações com os EUA ocorreu em 2013, após a divulgação de documentos vazados que indicavam que uma agência de inteligência estadunidense, a *National Security Agency* (NSA), havia espionado a presidente brasileira. Após o episódio, Rousseff demandou que o governo Obama se desculpasse – o que não ocorreu – e cancelou visita de Estado que faria ao país. Contudo, houve retomada dos contatos presidenciais em 2015, quando Rousseff viajou à Washington e reuniu-se com Obama. A confrontação com os Estados Unidos foi conjuntural, não se estabelecendo como um marco do governo. De acordo com Pecequilo (2014), no início do governo Rousseff, houve inclusive busca de reaproximação bilateral com a potência hegemônica.





características específicas. De acordo com Narlikar (2010), o Brasil era o ator mais conservador e conformado com o sistema internacional entre os BRIC e sua demanda de reconhecimento enquanto potência emergente não significava contestação e confrontação, mas atuação ativa. A política exterior brasileira apoiava-se principalmente no *soft power*, inclusive em razão das limitações do país no que se refere ao seu *hard power* (Mares; Trinkunas 2016). Com relação às normas e aos princípios da ordem internacional, havia adesão a certos aspectos, como democracia, direitos humanos e não-proliferação, e concepções opostas às dos EUA. O Brasil se opunha, por exemplo, ao uso da força para impor a democracia e atribuía prioridade ao conceito de soberania, visto como prioritário em relação à difusão dos direitos humanos e da democracia. A não-interferência mantinha-se como um elemento central da política exterior do país. No âmbito da não-proliferação, o país abstinha-se de desenvolver artefatos nucleares, mas demandava redução e eventual extinção dos arsenais nucleares por parte das potências. Os diplomatas brasileiros reiteravam o direito de todos os países de desenvolverem atividades nucleares com fins pacíficos, inclusive no caso do Irã, em que persistiam desconfianças e imposição de sanções por parte dos EUA (Amorim 2015).

O Brasil buscava uma reforma moderada do sistema internacional. Embora essa estratégia não fosse antiamericana, a retórica crítica à estratificação do sistema internacional e à hegemonia colocava Brasil e EUA em lados opostos. Os EUA procuravam manter sua primazia, enquanto o Brasil buscava promover mudança e desconcentração de poder. Além disso, o governo Lula favoreceu a aproximação com China, Irã e Rússia, países que demandavam revisão da ordem de forma mais enfática e eram crescentemente percebidos pelos EUA como ameaças ou desafios à manutenção de seu poder global.

A ambição brasileira de ganhar maior autonomia e protagonismo mundial expressava-se também em sua estratégia regional e na ambição de estabelecer a América do Sul como uma região diferente do Hemisfério Ocidental. Havia, nesse objetivo, uma pretensão de criar um espaço geopolítico próprio, no qual o poder de influência dos Estados Unidos fosse menor (Mares; Trinkunas 2016; Brands 2010). Por outro lado, havia um esforço brasileiro em buscar acomodação nas relações bilaterais com os EUA, assim como não desafiar sua hegemonia. O governo Lula, assim como o Itamaraty, entendia que a confrontação com os EUA poderia ser prejudicial ao desenvolvimento do país, à atração de investimento e ao acesso ao crédito e, assim, prezavam por relações amistosas. Buscava-se





evitar sanções dos EUA ao Brasil. Portanto, apesar da retórica e de ações que buscavam autonomia em relação aos EUA, também houve pontos de convergência e de aprofundamento das relações bilaterais.

Ainda durante o pleito, Lula divulgou um documento, a “Carta ao Povo Brasileiro”, prometendo continuidade da política macroeconômica adotada por seu antecessor e moderando o discurso crítico ao neoliberalismo (Silva 2002). Ao mesmo tempo, o PT buscou construir canais de diálogo com Washington, com a intenção de desfazer a reputação de líder radical que Lula possuía entre os formuladores de política estadunidenses (Spektor 2014). Como descrito em telegrama da Embaixada de Washington em Brasília, Lula visitou os EUA em 2002, antes de sua primeira posse presidencial, com o objetivo de desfazer percepções negativas. Os diplomatas estadunidenses identificavam que “o PT tem a sensação de que o Brasil pode desempenhar um papel importante, mas só pode alcançar seu potencial em cooperação com os EUA⁸” (Embassy Brazil 2002). As relações interpessoais que se estabeleceram entre Bush e Lula eram marcadas por cordialidade e respeito mútuo, sendo comum a imagem de que ambos se entendiam e mantinham boas relações de trabalho, embora os desentendimentos tenham aumentado relativamente com a posse de Obama (Spektor 2014; Amorim 2015).

Os treinamentos militares e a assistência dos Estados Unidos destinados ao Brasil se mantiveram em áreas como combate ao narcotráfico e ao terrorismo – as duas ameaças principais percebidas pela potência no Hemisfério Ocidental (Center for International Policy 2019; Milani 2019). Além disso, o Brasil adotou regras mais duras em âmbitos como lavagem de dinheiro e mecanismos anticorrupção, em convergência a demandas dos Estados Unidos (Milani 2019). Apesar das divergências de alto nível, a cooperação antiterrorismo e antinarcóticos manteve-se e fortaleceu-se no nível técnico em razão das Olimpíadas do Rio de Janeiro, que ocorreram em 2016 (U.S. Department of State 2017; U.S. Department Of State 2016).

Assim, as relações Brasil-EUA no período dos governos Lula foram marcadas por ambiguidades nos contatos com os EUA. Russell e Tokatlian (2009) definem a estratégia brasileira como de “oposição limitada”, referindo-se a uma política mista, na qual se combinam resistência e colaboração. Assim, não houve um

8 No original: “The PT has the sense that Brazil can play an important role but can only reach its potential in cooperation with the US”.





rompimento total do clientelismo – entendido como cooperação assimétrica que não é vista como um jogo de soma zero –, apesar da inclusão de espaços de resistência. Para analisar de forma mais profunda o tema, a seguir analisa-se as relações bilaterais no campo da Defesa.

As relações bilaterais Brasil-EUA no campo da Defesa: autonomia e aproximação

No campo da Defesa, a lógica de combinar autonomia e aproximação mostra seus efeitos. Em geral, a literatura ressalta a busca de autonomia brasileira, especialmente, através da construção do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) (Flemes and Nolte 2011; Vitelli 2016). O CDS visava à criação de conceitos e à identificação de ameaças próprias pela região. Temas referentes à segurança pública, como crime organizado e narcotráfico, não entravam no rol de temas debatidos no CDS, ao contrário do que ocorria nas instituições pan-americanas (Saint-Pierre 2011). Todavia, a criação do CDS não significou o desengajamento brasileiro em relação às instituições de cooperação em defesa pan-americanas, pois o Brasil passou a investir mais fortemente em tal âmbito, obtendo como retorno a presidência da Junta Interamericana de Defesa (JID), que é ocupada desde 2006 por um representante brasileiro e, antes disso, apenas havia sido liderada por estadunidenses (Representação do Brasil na JID, 2006).

Houve preocupação do governo Lula em evitar que a criação do CDS impactasse nas relações com os EUA. Entre 18 e 21 de março de 2008, o então ministro da Defesa, Nelson Jobim, realizou uma visita a Washington, buscando contemporizar e explicar ao governo estadunidense a criação do CDS. O Ministério da Defesa (MD) via a necessidade de evitar que o Conselho fosse visto pela potência como prejudicial a seus interesses. A continuidade do engajamento brasileiro nas instituições pan-americanas e o esforço em contemporizar com os Estados Unidos mostram que, para o Brasil, a criação do CDS não significava o deslocamento da cooperação do âmbito hemisférico para o sub-regional, mas a criação de várias instâncias de diálogo e coordenação (Spektor 2010).

Ainda mais relevante, em um telegrama enviado pela Embaixada dos EUA no Brasil ao Departamento de Estado, o então Embaixador Clifford Sobel reporta que o presidente Lula chegou a discutir com Obama a possibilidade de que a região pudesse cooperar com os EUA em operações contra o narcotráfico através





do CDS (Embassy Brazil 2009). Sobel também relata que Nelson Jobim afirmou que o Conselho “poderia ser a melhor maneira de convencer outros países a envolver suas forças armadas na luta contra o narcotráfico⁹” (Embassy Brazil 2009). Embora não tenha sido colocada em prática, essa posição ia ao encontro das demandas dos EUA e diminuiria o papel do CDS enquanto fonte de autonomia – adequando-o aos interesses estadunidenses.

Assim, a busca de autonomia através do CDS não significava um afastamento dos EUA no campo da Defesa. De fato, houve institucionalização das relações bilaterais através da assinatura de dois tratados em 2010: o Acordo de Cooperação em Defesa (DCA, na sigla em inglês) e o Acordo de Segurança Geral em Informação Militar (GSOIA, na sigla em inglês), ratificados em 2015. O primeiro é um acordo-quadro, relevante porque criou uma estrutura para as relações bilaterais em defesa, inexistente desde que o Brasil renunciou o acordo militar bilateral em 1977, e permitia um mecanismo mais simples para a cooperação, possibilitando que a mesma ocorresse diretamente entre o Departamento de Defesa e o MD. O segundo, por sua vez, estabelecia regras e procedimentos específicos para a troca de informações sensíveis entre ambos os países.

Tais acordos eram uma demanda antiga dos Estados Unidos, estando presente em conversas bilaterais desde 2004. No entanto, havia certa resistência brasileira na assinatura de ambos. Em reunião bilateral em 2004, a delegação brasileira afirmou que havia oposição ao GSOIA nas Forças Armadas (Ministério das Relações Exteriores 2005). Os telegramas da Embaixada dos Estados Unidos no Brasil convergem em que não havia resistência do MRE em relação ao GSOIA (Embassy Brazil 2008b, 2008c). Por outro lado, no que se refere ao DCA, as resistências eram mais comuns por parte dos diplomatas brasileiros. Nesse caso, a Embaixada dos Estados Unidos no Brasil percebia obstrução do MRE e entendia que o acordo apenas teria sucesso se escalões mais altos do governo fossem mobilizados. Sobre o DCA, os telegramas da Embaixada dos EUA no Brasil descrevem que:

Apesar de existirem bons prognósticos para aprofundar as relações em defesa com o Brasil, a obstrução do MRE continuará a ser um problema. Os melhores caminhos para o progresso serão [...] procurar oportunidades para destacar que o Brasil terá o mesmo acesso à tecnologia militar que

9 No original: “might be the perfect way to get other countries to engage their militaries in the fight against drug trafficking”.





outros países amigos e tentar obter apoio de alto nível dentro do governo brasileiro para o Acordo de Cooperação em Defesa (DCA), que permitiria ao MD buscar cooperação sem o veto do MRE¹⁰ [...] (EMBASSY BRAZIL, 2008b).

O ministro Jobim e outros contatos no ministério da Defesa continuam a apoiar fortemente a iniciativa [DCA], mas a menção feita por [Everton] Vargas ao [secretário-geral Samuel Pinheiro] Guimarães, o membro do GOB [Governo Brasileiro] mais hostil ao aprofundamento das relações com os Estados Unidos, combinada com a precaução de [Mangabeira] Unger, sugere que a questão será objeto de significativas discussões de alto nível no interior do GOB. Existem muitos no MRE e entre os políticos seniores no Brasil que continuam a desconfiar de relações mais próximas com os Estados Unidos¹¹ (Embassy Brazil, 2008a).

As passagens mostram que a assinatura do DCA era um aspecto considerado importante pelos EUA para garantir o aprofundamento das relações bilaterais no campo da defesa. Também apontam que a ideia de uma política exterior assertiva e sensível às demandas e à perda de autonomia em relação aos Estados Unidos era mais presente no MRE, sendo que o MD era mais receptivo a ampliar as relações bilaterais. Os trechos também sugerem que – em vista das divergências em relação ao DCA – houve intervenção de níveis mais altos do governo para que o acordo pudesse ser assinado. Assim, do ponto de vista institucional, houve posturas ambivalentes por parte do Brasil em relação ao aprofundamento da cooperação em defesa com os Estados Unidos. Por um lado, havia a criação de instituições regionais que questionavam a liderança hemisférica dos Estados Unidos, por outro, houve aprofundamento da relação e da cooperação com a assinatura de um acordo relevante na área.

Essa ambivalência também pode ser percebida no que se refere ao campo da produção e da transferência de armamentos. O Brasil buscava autonomia através da diversificação dos fornecedores de armas e da opção por acordos

10 No original: “While there are good prospects to improve our defense relationship with Brazil, MRE obstruction will continue to be a problem. Our best avenues for progress will [...] to look for opportunities to underline that Brazil will have the same access to U.S. military technology as other friendly nations and to try to get high level support within the Brazilian government for the Defense Cooperation Agreement (DCA), which would allow the Defense Ministry to pursue cooperation with the U.S. military without the current MRE veto”

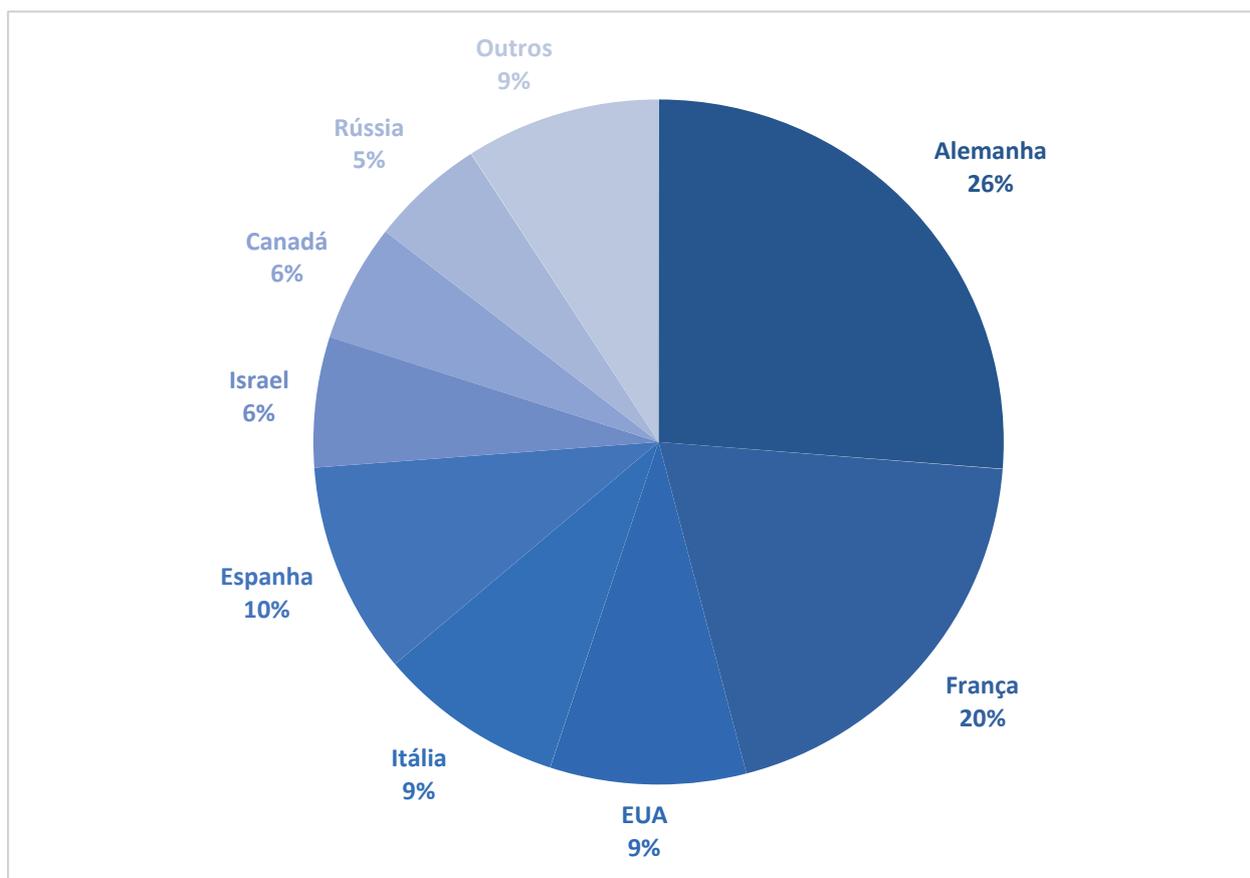
11 No original: “Minister Jobim and other MOD contacts continue to strongly support the initiative, but Vargas' specific mention of Guimaraes, the most hostile among senior GOB officials to closer ties with the United States, combined with Unger's caution, suggests that the matter will be the subject of significant high-level debate within the GOB. There are many in the MRE and among senior policy makers who remain wary of closer relations with the United States”.





de importação de armamentos que incluíssem transferências de tecnologia e construção de equipamentos no território nacional. O objetivo não era apenas adquirir armas, mas reativar a indústria de defesa (Brands 2010; Dagnino 2010). Tendo em vista que os EUA não possuem um arranjo político-burocrático favorável a esse tipo de acordo, o Brasil acabou optando pela compra de armamentos de outros fornecedores, especialmente europeus, como mostra o gráfico 1.

Gráfico 1 – Importação de Sistemas de Armas pelo Brasil entre 2003 e 2010



Fonte: Elaboração própria a partir de SIPRI Arms Transfer Database.

Em 2010, foi assinado um acordo com a França para promover parceria na produção de submarinos convencionais e do casco de um submarino que eventualmente abrigará um motor de propulsão nuclear. Posteriormente, já durante o governo Dilma Rousseff, foi estabelecida uma parceria com a Suécia para a compra e a transferência de tecnologia do caça Gripen NG, da empresa Saab. O acordo firmado com a Suécia para a compra dos caças causou especial frustração nos Estados Unidos, que esperavam que seu modelo, o F-18 Super Hornet, fabricado pela Boeing, fosse selecionado pelo programa de modernização da Força Aérea brasileira (Embassy Brazil 2004).





As políticas de licenciamento dos Estados Unidos ao uso de tecnologias e de peças por fabricantes nacionais era percebida pelo governo brasileiro como um empecilho à cooperação bilateral. Em 2006, o governo dos Estados Unidos impediu que a Embraer vendesse os aviões de ataque leve Super Tucanos à Venezuela porque continham peças produzidas por empresas estadunidenses. O episódio causou frustração para a Embraer e para o governo brasileiro e evidenciou as limitações da falta de autonomia no campo estratégico. Não se tratou de uma questão menor, tendo sido apontada aos representantes dos Estados Unidos pelos ministros das Relações Exteriores, Celso Amorim, e da Defesa, Nelson Jobim, como um ponto que causou frustração e que levou o governo venezuelano a decidir pela compra de aviões militares de origem russa (Embassy Brazil 2008a, 2008c).

Em todo caso, os Estados Unidos continuavam a ser o principal mercado da Embraer. Em 2011, a empresa abriu sua primeira filial em Melbourne, estado da Flórida, com o objetivo de se aproximar do seu mercado consumidor (Xavier 2011). A possibilidade de ganhar uma licitação de venda de aviões militares para as Forças Armadas dos Estados Unidos era uma perspectiva que animava a empresa. Contudo, a Embraer foi frustrada em 2012, quando a Força Área estadunidense cancelou um contrato de compra de 29 aviões Super Tucano (Ministério das Relações Exteriores 2012). No ano seguinte, no entanto, a venda concretizou-se através de uma parceria entre a Embraer e a empresa estadunidense Sierra Nevada Corporation (SNC). Em 2013, foram encomendados 20 Super Tucanos pelos Estados Unidos, para serem utilizados em missão no Afeganistão, aos quais foram agregados mais seis em 2017 (Embraer 2017).

O exemplo da Embraer mostra duas tendências em sentidos opostos: havia conflitos e falta de oportunidades em transferência de tecnologia, porém os EUA eram um mercado atrativo para a empresa. Por fim, cabe mencionar que as relações entre Brasil, Estados Unidos, Embraer e Boeing tomaram novo corpo a partir de 2018, quando a Boeing fez uma proposta de compra de parte da empresa brasileira. O desenrolar da história foi a assinatura de dois acordos entre as companhias. O primeiro levaria à formação de uma *joint venture* entre ambas, que, na prática, significaria a venda do setor comercial da Embraer para a Boeing. A outra *joint venture*, controlada pela Embraer, levaria à criação de uma nova empresa para divulgar e vender os cargueiros KC-390 produzidos pela Embraer. Contudo, os dois acordos foram cancelados pela Boeing em 2020.





Conclusão

O estudo das relações bilaterais Brasil-Estados Unidos durante os governos Lula mostra que o clientelismo não foi totalmente rompido com a busca de autonomia brasileira. A retórica de parceria, o engajamento político de alto nível e a cooperação militar – especialmente por meio de treinamento e assistência – foram mantidos. No campo da defesa, o vínculo entre os dois países foi institucionalizado, como exemplificado pela assinatura do Acordo de Cooperação em Defesa (DCA) e do Acordo Geral de Informações Militares (GSOIA), ratificados no primeiro governo Dilma Rousseff.

Contudo, os governos do PT levaram a um tensionamento relevante das relações com a potência hegemônica. O Brasil adotou uma política exterior e uma retórica de não aceitação da subordinação aos EUA, buscando essencialmente um reconhecimento de seu papel como potência emergente. No plano mundial, o Brasil buscava rever sua posição na ordem, demandando maior espaço para influir na confecção de regras e normas. Havia, de forma geral, uma postura crítica a aspectos da ordem internacional liderada pelos EUA e uma demanda por desconcentração de poder, com a transição para um sistema multipolar.

Embora o Brasil aderisse a paradigmas internacionais formulados pelos EUA, a priorização de temas e a visão sobre os mesmos nem sempre eram convergentes com os da potência. Ressalta-se, nesse campo, a maior importância atribuída pelo Brasil à soberania nacional como princípio ordenador do sistema internacional. Outro fator de impacto para as relações bilaterais tratou-se da aproximação com potências que eram consideradas rivais ou inimigas da potência, especialmente Rússia, China e Irã, o que era visto com desconfiança pela potência hegemônica.

Regionalmente, o Brasil buscava exercer maior liderança e protagonismo regional. A demanda de liderança brasileira não era contrária aos interesses dos Estados Unidos, que demandavam certo compartilhamento dos custos de gerir a ordem regional. No entanto, o fato de que o Brasil percebia como legítimos os governos de centro-esquerda – especialmente a Venezuela – era uma frustração à potência hegemônica, que buscava contenção da corrente bolivariana. Com relação à criação de instituições regionais, especialmente o CDS, percebe-se que houve um esforço brasileiro para evitar que tal iniciativa tivesse um impacto nas relações com os Estados Unidos. Destaca-se a visita do ministro da Defesa aos Estados Unidos com anterioridade à criação do organismo e a continuidade do engajamento brasileiro nas instituições hemisféricas como ações destinadas





a amenizar o impacto das ações brasileiras no relacionamento com a potência hegemônica.

De forma geral, o Brasil buscava formas de acomodação com os Estados Unidos, com o objetivo de que sua postura mais assertiva não desencadeasse reações e sanções tomadas pela potência. Essa postura ambivalente por parte do Brasil fez com que as relações bilaterais tivessem pontos de aprofundamento em alguns campos e retrocessos em certas áreas. Assim, houve a continuidade de relações de clientelismo, ainda que de forma significativamente mais limitada. Portanto, o clientelismo foi enfraquecido pelas seguintes posturas brasileiras: i) busca de novas parcerias, inclusive no campo da defesa; ii) ênfase na autonomia como elemento ordenador da PEB e do regionalismo; iii) defesa da legitimidade dos governos bolivarianos. Por outro lado, não houve rompimento, uma vez que i) os contatos entre os militares de ambos os países se mantiveram, ii) houve assinatura de acordos no campo da Defesa, iii) houve continuidade da participação nas instituições hemisféricas de defesa (JID e TIAR).

De fato, as relações bilaterais com os Estados Unidos tinham um significado muito diferente do que ocorre contemporaneamente – durante o governo Bolsonaro – quando o país busca reconstruir um clientelismo forte e, especialmente do ponto de vista simbólico, subordinou-se à potência e ao governo de Donald Trump, confrontou a China e desdenhou a cooperação sul-americana, embora, até o presente momento, não tenha autorizado a instalação de bases militares no país. A mudança ocorrida nas relações bilaterais, que rompe com as tradições diplomáticas brasileiras, é um tema imprescindível para pesquisas futuras.

Referências

- Almeida, Paulo Roberto de. 2004. “Uma Política Externa Engajada: A Diplomacia Do Governo Lula.” *Revista Brasileira de Política Internacional* 47 (1): 162–84. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292004000100008>.
- Amorim, Celso. 2015. *Teerã, Ramalá e Doha – Memórias Da Política Externa Ativa e Altiiva*. São Paulo: Benvirá.
- Battaglino, J. 2012. “Defence in a Post-Hegemonic Regional Agenda: The Case of The South American Defence Council.” In *The Rise of Posthegemonic Regionalism: The Case of Latin America.*, edited by Diana RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE. New York: United Nations University Series on Regionalism. Volume 4. Springer.





- Biegon, Rubrick. 2017. *US Power in Latin America. Renewing Hegemony*. New York: Routledge.
- Brands, Hal. 2010. "Dilemmas of Brazilian Grand Strategy." Carlisle: Strategic Studies Institute (SSI): U.S. Army War College.
- Buxton, J. 2011. "Forward into History: Understanding Obama's Latin American Policy." *Latin American Perspectives* 38 (4): 29–45. <https://doi.org/10.1177/0094582X11406207>.
- Carney, Christopher P. 1989. "International Patron-Client Relationships: A Conceptual Framework." *Studies In Comparative International Development* 24 (2): 42–55.
- Center for International Policy. 2019. "Security Assistance Monitor." 2019. Accessed June 26, 2019. <https://securityassistance.org/>.
- Cervo, Amado Luiz, and ANTÔNIO CARLOS LESSA. 2014. "O Declínio: Inserção Internacional Do Brasil (2011–2014)." *Revista Brasileira de Política Internacional* 57 (2): 133–51. http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992014000400003.
- Crandall, Russell. 2011. "The Post-American Hemisphere. Power and Politics in an Autonomous Latin America." *Foreign Affairs* 9 (3): 83–95.
- Dagnino, Renato. 2010. *A Indústria de Defesa No Governo Lula*. São Paulo: Expressão Popular.
- Embassy Brazil. 2002. "A/S Reich's Meeting With Lula." Brasília: Wikileaks. Disponível em: https://wikileaks.org/plusd/cables/02BRASILIA4227_a.html. Acesso em: 29 de maio de 2020.
- Embassy Brazil. 2004. "Brazil: Bilateral Pol-Mil Talks." Brasília: Wikileaks. Disponível em: https://wikileaks.org/plusd/cables/04BRASILIA1291_a.html. Acesso em: 29 de maio de 2020.
- Embassy Brazil. 2005a. "Brazil: Ambassador's 14 March Meeting with FM Amorim." Brasília: Wikileaks. Brasília: Wikileaks, 2005a. Disponível em: https://wikileaks.org/plusd/cables/05BRASILIA715_a.html. Acesso em: 29 de maio de 2020.
- Embassy Brazil. 2005b. "Deputy Secretary's October 6 Meeting With Foreign Minister Amorim." Brasília. Disponível em: https://wikileaks.org/plusd/cables/05BRASILIA2676_a.html. Acesso em: 29 de maio de 2020.
- Embassy Brazil. 2008a. "AMBASSADOR, BRAZIL'S FOREIGN MINISTER REVIEW BILATERAL ISSUES, BOLIVIA, IRAN." Brasília: Wikileaks. Disponível em: https://wikileaks.org/plusd/cables/08BRASILIA99_a.html. Acesso em: 29 de maio de 2020.
- Embassy Brazil. 2008b. "OUTSIDE DEFENSE MINISTRY, BRAZILIAN OFFICIALS EXPRESS CONCERN ABOUT DCA." Brasília: Wikileaks. Disponível em: https://wikileaks.org/plusd/cables/08BRASILIA429_a.html. Acesso em: 29 de maio de 2020.
- Embassy Brazil. 2008c. "THOUGHTS ON THE VISIT OF DEFENSE MINISTER JOBIM TO WASHINGTON." Brasília: Wikileaks. Disponível em: https://wikileaks.org/plusd/cables/08BRASILIA531_a.html. Acesso em: 29 de maio de 2020.





- Embassy Brazil. 2009. "PROFILE OF 2010 PRESIDENTIAL FRONT-RUNNER: JOSE SERRA." Brasília: Wikileaks. Disponível em: https://wikileaks.org/plusd/cables/09BRASILIA402_a.html. Acesso em: 29 de maio de 2020.
- Embraer. 2017. "U.S. Air Force Adds Six More A-29 Aircraft to A-29 Afghanistan Program Fleet." <https://defense.embraer.com/global/en/news/?slug=1206342-us-air-force-adds-six-more-a-29-aircraft-to-a-29-afghanistan-program-fleet>.
- Emerson, R Guy. 2010. "Radical Neglect? The 'War on Terror' and Latin America." *Latin American Politics and Society* 52 (1): 33–62. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2010.00073.x>.
- Flemes, Daniel, and Detlef Nolte. 2011. "Una Comunidad de Seguridad Regional En Formación : La Unasur y Su Consejo de Defensa A Regional Security Community in the Making :." 170: 105–27.
- Hakim, Peter. 2006. "Is Washington Losing Latin America?" *Foreign Affairs* 85 (1): 39–53.
- Isacson, Adam. 2015. "Mission Creep: The U.S. Military's Counterdrug Role in the Americas." In *Drug Trafficking, Organized Crime and Violence in the Americas Today*, edited by Bruce M. Bagley Rosen and Jonathan D. Rosen, 87–108. Miami: University Press of Florida.
- Kassab, H. S.; Rosen, J. D. (eds.). 2016. *The Obama Doctrine in the Americas*. Lanham, MD: Lexington Books.
- Lima, Maria Regina Soares de. 2013. "Relações Interamericanas: A Nova Agenda Sul-Americana e o Brasil." *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* 90: 167–201.
- Lima, Maria Regina Soares de. 1994. "Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas En La Política Exterior Brasileña." *América Latina/Internacional* 1 (2): 27–46.
- Long, Tom. 2016. "THE UNITED STATES AND LATIN AMERICA: THE OVERSTATED DECLINE OF A SUPERPOWER." *The Latin Americanist*, no. 60: 497–524. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/tla.12094>.
- Mares, David R., and Harold A. Trinkunas. 2016. *Aspirational Power. Brazil on the Long Road to Global Influence*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Mateo, Luiza, and Aline P. dos Santos. 2014. "From the U.S. Department of State, USAID and Washington Based Think Tanks. The Search for Ungoverned Spaces in South America." In *US National Security Concerns in Latin America and the Caribbean*, edited by Gary Prevost, Harry E. Vanden, Carlos Oliva Campos, and Luis Fernando Ayerbe, 9–40. New York: Palgrave Macmillan US.
- Milani, Livia Peres. 2019. "A Argentina e o Brasil Frente Aos Estados Unidos: Clientelismo e Autonomia No Campo Da Segurança Internacional." Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. MilEm regime interinstitucional com: Relações Internacionais San Tiago Dantas – UNESP / UNICAMP / PUC-SP.
- Ministério das Relações Exteriores. 2005. "BRASIL-EUA. REUNIÃO DE CONSULTAS BILATERAIS SOBRE SEGURANÇA. RELATO." Brasília.





- Ministério das Relações Exteriores. 2012. “Suspensão Do Processo de Compra de Aeronaves Da Embraer Pela Força Aérea Dos Estados Unidos.” 2012. <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2969-suspensao-do-processo-de-compra-de-aeronaves-da-embraer-pela-forca-aerea-dos-estados-unidos>.
- Narlikar, Amrita. 2010. “New Powers. How to Become One and How to Manage Them.” New York: Columbia University Press.
- Pecequilo, Cristina. 2008. “A Política Externa do Brasil No Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical.” *Revista Brasileira de Política Internacional* 51 (2): 136–53.
- Pecequilo, Cristina Soreanu. 2014. “As Relações Bilaterais Brasil-Estados Unidos No Governo Dilma Rousseff, 2011–2014.” *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* 3 (6): 11–36.
- Pinheiro, Leticia. 2000. “Traídos Pelo Desejo: Um Ensaio Sobre a Teoria e a Prática Da Política Externa Brasileira Contemporânea.” *Contexto Internacional*.
- Prevost, Garry, and Carlos Oliva Campos. 2007. *The Bush Doctrine and Latin America*. New York: Palgrave Macmillan US.
- Representação do Brasil na Junta Interamericana de Defesa. 2006. “Histórico da RBJID.” Accessed June 26, 2019. <https://www.rbjid.com/historicorbjid.asp>.
- Riggirozzi, Pía, and Diana Tussie. 2012. *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*. Springer.
- Saint-Pierre, Héctor Luis. 2011. “‘Defesa’ Ou ‘Segurança’?: Reflexões Em Torno de Conceitos e Ideologias.” *Contexto Internacional* 33 (2): 407–33. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292011000200006>.
- Silva, Luiz Inácio Lula da. 2002. “Carta Ao Povo Brasileiro.” São Paulo: Folha de S. Paulo. <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>.
- Spektor, Matias. 2010. “Ideias de Ativismo Regional : A Transformação Das Leituras Brasileiras Da Região Ideas of Regional Activism : The Transformation of Brazilian Readings of Its Region.” *Revista Brasileira de Política Internacional*.
- Spektor, Matias. 2014. *18 Dias. Quando Lula e FHC Se Reuniram Para Conquistar o Apoio de Bush*. Rio de Janeiro: Objetiva.
- Sylvan, David, and Stephen Majeski. 2009. *U. S. Foreign Policy in Perspective. Clientes Enemy and Empire*. New York: Routledge.
- The White House. 2002. “The National Security Strategy of the United States of America.” Washington, D.C.: The White House.
- Tokatlian, Juan G. 2015. “The War on Drugs and the Role of the SOUTHCOM.” In *Drug Trafficking, Organized Crime and Violence in the Americas Today*, edited by Bruce M. Bagley and Jonathan D. Rosen, 437. Gainesville: University Press of Florida.
- Tulchin, J. 2016. *America Latina X Estados Unidos: Uma Relação Turbulenta*. São Paulo: Editora Contexto.





- U. S. DEPARTMENT OF STATE. 2017. “Country Reports on Terrorism 2016.” Washington, D.C.
- U.S. Department of State. 2016. “2016 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR).” Washington, D.C.
- Vigevani, Tullo, and Gabriel Cepaluni. 2007. “A Política Externa de Lula Da Silva: A Estratégia Da Autonomia Pela Diversificação.” *Contexto Internacional* 29 (2): 273–335. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292007000200002>.
- Vitelli, Marina G. 2016. “Comunidad e Identidad En La Cooperación Regional En Defensa: Entendimientos En Conflicto Sobre Pensamiento Estratégico En El Consejo de Defensa Sudamericano.” *Revista Da Escola de Guerra Naval* 2 (2): 233–60.
- Xavier, Luciana Antonello. 2011. “Embraer Abre Primeira Fábrica Nos EUA.” *O Estado de S. Paulo*, February 22, 2011.

