

# A RELAÇÃO BRASIL-ESTADOS UNIDOS NO SÉCULO XXI: análise de uma parceria estratégica

---

BRAZIL-US RELATIONS ON THE 21st CENTURY:  
analysis of a strategic partnership

Luana Margarete Geiger<sup>1</sup>

## RESUMO

Na conjuntura pós-Guerra Fria, o sistema internacional assumiu características mais multipolares, possibilitando a emergência e o fortalecimento de novas fontes de poder, entre elas o Brasil. Neste contexto, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, eleito em 2003, se deparou com a oportunidade e a tarefa de ocupar as brechas provocadas pelos deslocamentos das grandes potências no cenário global. Neste sentido, foi promovida uma inflexão na política externa brasileira, que teve o seu perfil assertivo acentuado e passou a ser pautada por preceitos como a defesa da soberania e do interesse nacional, o universalismo e o aprofundamento das relações Sul-Sul. O presente artigo tem como objetivo analisar os impactos da inflexão promovida na política externa brasileira, a partir do Governo Lula, para a parceria estratégica Brasil-Estados Unidos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Relações Brasil-Estados Unidos. Parceria Estratégica. Governo Lula. Política Externa. Inflexão.

## ABSTRACT

In the post-Cold War conjuncture, the international system has taken a more multipolar format, enabling the emergence and gain of prominence of new sources of power, among them Brazil. In this context, President Luiz Inácio Lula da Silva, elected in 2003, faced the opportunity and the task of filling the gaps caused by the movement of the great powers in the global scenario. In this sense, a shift in Brazilian foreign policy was promoted, emphasizing its assertive characteristics and guiding it by precepts of sovereignty and national interest defense, universalism, and deepening South-South relations. The present study aims to analyze the impacts of the inflection in Brazilian Foreign Policy, promoted by Lula's administration on the Brazil-U.S. strategic partnership.

**KEYWORDS:** Brazil-U.S. Relations. Strategic Partnership. Lula Administration. Foreign Policy. Inflexion.

<sup>1</sup>Graduada em Relações Internacionais pela ESPM-Sul  
E-mail: luanageiger0@gmail.com

Historicamente, a aproximação política entre o Brasil e os Estados Unidos foi iniciada sob a gestão do barão do Rio Branco na chancelaria brasileira (1902-1912), a partir da percepção da crescente importância estadunidense, tanto regional quanto internacionalmente. Esta redefinição da diretriz da política externa brasileira complementou o já existente relacionamento comercial entre os dois países e se deu no sentido de instrumentalizá-la em favor dos interesses brasileiros, inicialmente caracterizados pela necessidade de consolidação das fronteiras nacionais e de redução da influência e dependência europeia no país (OLIVEIRA, 2005, p. 34). Para os Estados Unidos, a “americanização” da política externa brasileira foi ao encontro do objetivo de alargamento do subsistema norte-americano e retração da influência inglesa no continente, o que conferiu maior autonomia ao Brasil no sistema internacional (OLIVEIRA, 2005, p. 36)

Ao longo da história, a posição dos Estados Unidos no sistema internacional definiu significativamente os eixos da política internacional e da política externa brasileira, provocando consequências internas no campo político, econômico e social. A partir do Governo Lula, o perfil da política externa brasileira sofreu uma inflexão. Como meio de garantir o interesse nacional brasileiro no âmbito das suas relações externas, foram adotadas políticas como: a priorização das relações Sul-Sul, a defesa de coalisões multilaterais e a diversificação dos parceiros. O presente artigo busca analisar os impactos da mudança de prioridades da política externa brasileira – causada pela ascensão de Lula à presidência – na histórica parceria estratégica entre Brasil e Estados Unidos.

A vertente de pesquisa definida para a estruturação do presente trabalho foi a qualitativa, de tipo exploratória. O método de pesquisa a ser utilizado neste trabalho corresponde ao levantamento de dados através de fontes bibliográficas e documentais. Entre os principais autores escolhidos para fazer parte do referencial teórico deste estudo encontram-se: Henrique Altemani Oliveira, Antônio Carlos Lessa, Cristina Soreanu Pecequilo, Danielly Silva Ramos Becard, e Mônica Hirst.

O trabalho é dividido em quatro seções principais, sendo a primeira destinada à definição do conceito de parceria estratégica a ser considerado no artigo. A segunda seção engloba a consideração dos Estados Unidos como um parceiro estratégico do Brasil. A terceira parte do trabalho aborda a inflexão provocada pelo presidente Lula na política externa brasileira. Por fim, os efeitos desta inflexão para a parceria estratégica Brasil - Estados Unidos, são explanados.

## DA PARCERIA ESTRATÉGICA

Segundo Lessa e Oliveira (2013), a expressão parcerias estratégicas tornou-se, ao longo dos últimos anos, uma importante ideia das políticas exteriores de muitos países, inclusive do Brasil. Por este motivo, comunidades acadêmicas de todo o mundo têm despendido considerável energia na análise do sentido e significado que esta expressão adquiriu na prática diplomática dos diferentes atores do sistema internacional. A necessidade de demonstrar a importância ou a priorização de determinadas relações bilaterais e dotá-las de agendas densas e revestidas de alta relevância, pode explicar o uso recorrente de tal conceito.

Conforme Lessa e Oliveira (2013), a utilização desta expressão deve estar ligada à urgência, essencialidade e importância apresentadas por poucas relações bilaterais. “Todos não podem ser estratégicos, porque verdadeiramente não são fundamentais e porque não têm a mesma relevância para a ampliação da capacidade de realização de interesses que as diplomacias nacionais buscam instrumentalizar no seu dia a dia” (LESSA; OLIVEIRA, 2013, p.10). Ainda nesta perspectiva, “a ideia de melhores amigos somente faz sentido para quem tem muitos amigos” (LESSA; OLIVEIRA, 2013, p.10).

Segundo Farias (2013), enquanto as alianças são formadas principalmente sob a perspectiva de ameaças, as parcerias estratégicas – mesmo quando criadas em meio à insegurança – são articuladas com base na percepção de oportunidades. Um dos

principais motivos pelos quais Estados entram em parceria estratégica é justamente a percepção de oportunidades que podem ser aproveitadas, ou os desafios que podem ser superados, através destas relações. No entanto, uma parceria estratégica não corresponde a um estado de harmonia de interesses. Ao contrário, contatos maiores e mais complexos envolvendo duas sociedades diferentes ensejam naturalmente mais conflitos – estes, porém, são gerenciados em um contexto institucional e pacífico.

Especialmente nos últimos anos, diversos países formaram parcerias estratégicas com alguns de seus principais colaboradores – regionais ou globais – com vistas a promover o desenvolvimento, diminuir assimetrias, garantir sua segurança e aumentar, ou preservar, o seu poder relativo no sistema internacional. Para Becard (2013), isso prova a expansão dos laços de interdependência internacional por meio dos processos de globalização e regionalização e, ao mesmo tempo, indica a necessidade de se reagir a tais processos universalizantes através de uma melhor seleção de parceiros. Tais parcerias têm servido como ferramenta de alinhamento entre Estados e de rebalanceamento de poder global – seja pelo vácuo de poder resultante do fim da Guerra Fria ou pela gradual e lenta diminuição de poder dos Estados Unidos, sobretudo a partir do século XXI. O conceito contemporâneo de parcerias estratégicas reflete, em grande medida, transformações sistêmicas em curso. Estas parcerias são consideradas ferramentas de adaptação sistêmica, a partir das quais um país busca o outro na tentativa de manter ou alterar o *status quo* a seu favor (BECARD, 2013, p. 48; 61).

Conforme Farias (2013), parcerias estratégicas podem ser úteis para diversas funções, entre elas: sinalizar para terceiros países sobre convergências em uma ampla gama de assuntos da agenda internacional; promover a interação dos atores privados dos países envolvidos; dar suporte aos fluxos originários da própria sociedade; e endereçar desafios e problemas comuns que não podem ser trabalhados ou envolvidos sem uma articulação mais robusta. “Em muitos casos, a função de uma parceria es-

tratégica decorre de preocupações completamente estranhas ao parceiro – ou é até mesmo um produto da política de poder do jogo de equilíbrio de poder e de alianças” (FARIAS, 2013, p. 30).

Ainda conforme Farias (2013), trabalha-se com a condição de estabilidade da parceria estratégica, ou seja, espera-se que ela perdure. A parceria pode ser articulada muito antes de existir um documento ou um pronunciamento formal por parte de lideranças políticas dos atores envolvidos – o mesmo ocorre com o declínio e o fim de um relacionamento desse tipo. Segundo o autor, uma parceria estratégica dificilmente tem data para conclusão. Elas perduram em função de aspectos como “ameaças de segurança, mudanças no regime político, na política doméstica, nas expectativas de valor, na distribuição de poder ou com a formação de outros arranjos” (FARIAS, 2013, p. 27).

Para o presente artigo, faz-se necessária a utilização de um conceito de parceria estratégica de caráter multidimensional, que possibilite a realização de um estudo amplo, abarcando os mais importantes âmbitos do relacionamento Brasil-Estados Unidos. Conforme descrito anteriormente, para Lessa e Oliveira (2013), uma parceria estratégica não configura um caso de priorização única de um relacionamento. Considera-se neste artigo um conceito pragmático, amplo e histórico de parceria estratégica.

Ainda neste sentido, será levando em consideração que a existência de uma parceria estratégica não depende de publicação documental ou de pronunciamento formal – como é o caso da articulação entre Brasil e Estados Unidos – e sim, como apontado por Farias (2013), da existência de diálogos e da convergência de interesses, preocupações, objetivos centrais e desafios entre os Estados envolvidos. Apesar disso, salienta-se que uma parceria estratégica não configura uma harmonia absoluta de interesses. Maiores complexidade e amplitude nos contatos implicam em mais oportunidades, porém também aumenta o potencial para conflitos. Por fim, conforme também abordado por Farias (2013), ressalta-se a utilização da parceria estratégica como

ferramenta do jogo de equilíbrio de poder e, conseqüentemente, a importância das posições relativas do Brasil – como potência emergente – e dos Estados Unidos – como potência central, ainda que em declínio relativo – para a parceria estratégica existente entre os dois.

## OS ESTADOS UNIDOS COMO UM PARCEIRO ESTRATÉGICO DO BRASIL

No Brasil, coabitam dois diferentes sentidos de parceria estratégica. O primeiro remete às experiências históricas, que auferiram relevância ao longo dos desdobramentos da estratégia de desenvolvimento do país, que demandou “apoios políticos, capacidade de articulação, aumento do fluxo de capitais, mercados consumidores e cooperação científica e tecnológica” (LESSA; OLIVEIRA, 2013, p.10). Neste sentido, a ideia de parcerias estratégicas adquiria valor justamente como ferramenta para a obtenção de maiores margens de ação internacional autônoma, substancial para a implementação da estratégia de modernização nacional. Ainda segundo Lessa e Oliveira (2013), a segunda noção, por sua vez, se fez comum a partir do empenho universalista do Governo Lula, iniciado em 2003. Neste período, entretanto, a ideia de parceria estratégica fez-se simples categoria do discurso diplomático, sendo utilizada pelas autoridades de forma a auferir rotulações gentis, perdendo o sentido de alta relevância e essencialidade das agendas bilaterais.

No amplo conjunto de relações bilaterais prioritárias para o Brasil, existem três configurações claras. A dimensão regional, representada pela América do Sul, é uma delas. Outra configuração diz respeito à dimensão extraterritorial – tanto de países dotados de peso específico tradicional, como é o caso dos Estados Unidos e do conjunto europeu, como também de parceiros mais recentes, como a China, a África do Sul, a Nigéria, a Índia e a Rússia. Diferente das recém citadas, a dimensão mais larga das relações bilaterais brasileiras é sistêmica e existe em nível global (LESSA; OLIVEIRA, 2013, p. 11 e

12). Apesar de não terem assinado um documento oficial ou verbalizado de forma explícita a articulação de uma parceria estratégica entre o Brasil e os Estados Unidos, estes representam um parceiro tradicional brasileiro, assim como o Oeste Europeu.

Até a última década do século XIX as relações entre os Estados Unidos e o Brasil se deram de forma esporádica, devido principalmente aos vínculos dominantes do Brasil com a Europa e, em especial, com a Grã-Bretanha, cujo Império ainda era forte e globalmente dominante. Além disso, até 1822 o Brasil ainda era colônia de Portugal e por isso tinha as suas ligações externas limitadas e definidas por sua Metrópole. No fim do século XIX, porém, os movimentos republicanos brasileiros passaram a se inspirar na experiência política dos estadunidenses, que por sua vez começaram a abrir o seu mercado para o café brasileiro. A partir deste momento o relacionamento começou a ganhar consistência (HIRST, 2006, p. 94).

Após o fim da Guerra Fria, conforme Vizentini (2005), era necessário, para os norte-americanos, que a reorganização do sistema mundial fosse feita de forma que a sua hegemonia pudesse ser mantida a um custo mais baixo. Para forjar uma liderança renovada, os Estados Unidos precisaram operacionalizar uma série de práticas e instituições legitimadoras supranacionais. A participação de organismos multilaterais e o aumento do diálogo com países do Sul, como o Brasil, fazem parte da nova estratégia norte-americana e promoveu maior aproximação bilateral.

A importância histórica dos Estados Unidos para o Brasil – atrelada ao interesse nacional de desenvolvimento, modernização e inserção internacional – pauta fortemente a parceria estratégica existente entre os dois países. Os Estados Unidos são, assim, um parceiro de fundamental importância, concordando com os parâmetros do primeiro sentido de parceria estratégica abordado no início da presente seção. Para os Estados Unidos, este perfil de relacionamento colabora com a constante ambição de ampliação do seu subsistema de apoio e de reafirmação da sua liderança no sistema internacional, conforme já

abordado anteriormente. A partir desta perspectiva, a compreensão acerca da parceria estratégica Brasil-Estados Unidos deve considerar o caráter histórico deste relacionamento bilateral.

## GOVERNO LULA – A INFLEXÃO

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003- 2006 e 2007-2010) chega ao poder no Brasil perante um cenário internacional de grandes transformações. O início do século XXI caracterizou-se, por exemplo, pelo fortalecimento de potências médias como o Brasil, a China, a Índia e a Rússia; pela migração de grandes capitais dos grandes centros – principalmente para a China; e pela concentração do poder internacional. Conforme Becard (2009), apesar de estar diante da tarefa de ocupar as brechas provocadas pelos deslocamentos das grandes potências no plano mundial, Lula não promoveu mudanças radicais nas agendas bilateral e multilateral, mantendo os objetivos tradicionais da política externa do Brasil e defendendo a formulação de regras internacionais de forma negociada e a maior e melhor distribuição do poder internacional. Assim, o presidente manteve os objetivos de cooperação, diálogo e aprofundamento dos laços também com as potências consideradas centrais. Aprofundar as relações com países periféricos não significou que o relacionamento com os países do Norte perderia qualidade.

O exercício de liderança, porém, passou a ser feito de forma mais enfática em prol da defesa da soberania e dos interesses nacionais e da inserção internacional do país. Enquanto a política externa do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) buscou a “autonomia pela integração”, a política externa do presidente Lula inaugurou a “autonomia pela diversificação”. Com a perda de peso dos engajamentos preferenciais com os países do Norte, parte considerável das demandas brasileiras foram transferidas para a esfera multilateral. Foi aprofundado, também, o relacionamento com outras potências econômicas em desenvolvimento (BECARD, 2009, p. 139 – 141; 162; 173).

Dentre os meios utilizados pelo Governo Lula para fortalecer o Universalismo, destacaram-se a busca pela diversificação de mercados – por meio do aprofundamento de relações com a África, países árabes e potências médias e da condução de relações maduras com diferentes países desenvolvidos – e a ampliação do diálogo brasileiro em âmbito internacional por meio da participação e criação de fóruns multilaterais (BECARD, 2009, p. 188).

No plano multilateral, o Brasil buscou coordenar suas ações por meio dos grupos G-4, G-20 e IBAS. O G-4 era composto por Alemanha, Brasil, Índia e Japão e foi formado, em 2004, visando defender a ampliação e o ingresso de novos membros permanentes no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSONU). O G-20 foi criado em 2003, no âmbito da OMC, com o objetivo de defender o fim de subsídios internos e de subvenções às exportações dos países do Norte. O IBAS, por sua vez, representa um fórum político formado pelo Brasil, Índia e África do Sul (BECARD, 2009, p. 194).

Ainda conforme Becard (2009), o regionalismo defendido pelo governo privilegiou o espaço político-econômico da América do Sul. A integração sul-americana e o fortalecimento político-institucional do MERCOSUL tornaram-se verdadeiros imperativos da diplomacia brasileira. Para além do MERCOSUL, o projeto mais importante de aproximação neste âmbito foi o da União das Nações Sul Americanas (UNASUL). O objetivo central do projeto consistiu em “promover a integração sul-americana por meio da convergência de mecanismos de concertação político-comercial e de integração física e energética” (BECARD, 2009, p.190).

Durante o mandato de Lula, as negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) retrocederam, culminando com a sua paralisação em 2004. Segundo Becard (2009), o país acreditou no papel compensatório da Europa frente ao unilateralismo norte-americano. A exemplo disso en-

contra-se a posição da Alemanha como o terceiro maior investidor no Brasil, em 2001, após os Estados Unidos e a Holanda.

Outra prioridade da política externa brasileira neste período, ainda conforme Becard (2009), foi o relacionamento com a Ásia. Buscou-se elevar as relações com a China a um novo patamar, visando fortalecer os laços bilaterais – principalmente no âmbito político, comercial, de investimentos e da cooperação científico-tecnológica. A partir de 2004, a regressão do superávit comercial do Brasil em 27% e o crescimento de 70% das vendas chinesas no Brasil sinalizaram a presença– e concorrência – no mercado nacional de produtos manufaturados.

Com relação à projeção alcançada pelo país, Pecequilo (2013) aponta que permaneceram discussões polarizadas sobre o projeto nacional. Assim como ocorreu no início dos anos 1990, o questionamento do papel do Estado e da autonomia estiveram presentes no debate eleitoral de 2010. A vitória de Dilma Rousseff (2011-2014) trouxe consigo a continuidade dessas dimensões de âmbito interno e externo – apesar do diferente perfil da agenda internacional, com sinais de relativo retrocesso. Mesmo com os ajustes táticos derivados da troca de governos, manteve-se a validação da presença global do Brasil, sustentada na agenda social, parcerias com países emergentes e alianças de geografia variável.

## A PARCERIA ESTRATÉGICA NO SÉCULO XXI

Como explanado na seção anterior, e conforme as análises de Pecequilo (2013), a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010) à presidência, acentuou o perfil autonomista da política externa do país, com alterações estratégicas. A continuidade econômica e política, aliada à retomada multilateral com reforço da temática social, produziu um aumento do poder de barganha brasileiro. Ao representar um interlocutor dos países emergentes o Brasil também alcançou maior credibilidade e autonomia frente às grandes economias – e em especial, frente aos Estados Uni-

dos. Indo além das ilusões do alinhamento e da confrontação, comprovou-se que o diálogo é mais forte quando ambos buscam suas prioridades e respeitam os seus interesses.

Para o Brasil, isto representa uma avaliação madura do bilateralismo como uma de suas alternativas, respeitando suas potencialidades e limites, assim como as dos Estados Unidos. Lula e Bush, além de ministros e agentes diplomáticos de ambos os países, mantiveram contatos de alto nível ao longo de seus governos.

Conforme Pecequilo (2013), a renovada identidade em política externa e o fortalecimento do Brasil foram acompanhados pelo isolamento e o encolhimento norte-americano, gerados pelas opções unilaterais de George Bush durante o seu primeiro mandato (2001-2004). Apesar da reeleição em 2004, a gestão mostrava sinais de desgaste devido ao prolongamento das guerras do Afeganistão e do Iraque, à desaceleração da economia, aos déficits públicos e comerciais, ao empobrecimento e ao nível de desemprego do país. Com isso, os norte-americanos promoveram uma inflexão em suas relações internacionais – revitalizando as suas parcerias regionais, retomando um multilateralismo assertivo e utilizando-se de uma diplomacia transformacional para a democracia. Um dos impactos para o Brasil foi a formalização, em 2005, da fase do diálogo estratégico em suas relações bilaterais.

Os ganhos de autonomia da política externa brasileira qualificaram o país a ser encarado pelos Estados Unidos como parceiro global. Ainda segundo Pecequilo (2013), de 2005 a 2008 os avanços do diálogo estratégico foram mais significativos no campo político-estratégico do que no econômico-comercial. Apesar de entraves como as eleições presidenciais nos Estados Unidos e a crise econômica de 2008, a aproximação entre os dois países seguiu se solidificando – o Brasil foi, por exemplo, convidado a acompanhar as negociações de paz do Oriente Médio, em Annapolis. A autora aponta que o diálogo estratégico não pressupõe uma harmonia plena de interesses entre as potências – a exemplo das tensões ainda existentes, entre elas o temor da

retomada das intervenções na América Latina, considerando as descobertas de petróleo e gás pelo Brasil. Iniciado na administração Bush, esse processo teve continuidade no governo de Barack Obama (2009-2012) – que tinha a mudança no perfil hegemônico dos Estados Unidos como uma de suas principais plataformas.

Como evidenciado na Estratégia de Segurança Nacional de 2010, Pecequilo (2013) aponta que os Estados Unidos reconheceram a ascensão brasileira e dos emergentes, destacando o seu papel mundial e a relevância de aprofundar parcerias com essas nações.

Essa percepção não eliminou divergências conjunturais em episódios como os do golpe de Honduras, a negociação do acordo nuclear tripartite com o Irã e a Turquia e direitos humanos. As divergências nasceram do crescente envolvimento do Brasil em temas sensíveis do interesse norte-americano, em particular o nuclear, e das dificuldades dos EUA em aceitar a participação cada vez mais ativa dos emergentes nas grandes questões internacionais (PECEQUILO, 2013, p. 84-85).

A partir desta breve explanação da relevância histórica dos Estados Unidos para o Brasil, é possível que a existência de uma parceria estratégica seja mais claramente compreendida. Como trabalhado por Pecequilo (2013), diversas fases marcaram o relacionamento Brasil-Estados Unidos, porém, conforme abordado anteriormente, Farias (2013) salienta que a existência de uma parceria estratégica não corresponde a harmonia total de interesses e que, ao contrário, os contatos mais profundos, intrínsecos à uma parceria estratégica, ensejam naturalmente mais divergências – que, no entanto, não deterioram a totalidade do relacionamento bilateral.

Conforme já abordado ao longo do presente artigo, uma parceria estratégica remete aos impactos mútuos da política externa das partes. Os desdobramentos aqui descritos permitem a observação de que independentemente do nível de aproximação em curso, as relações bilaterais sempre tiveram impactos econômicos e políticos importantes para o

Brasil. Apesar de ser recente o reconhecimento estadunidense com relação ao fortalecimento brasileiro no cenário internacional, cada vez mais as políticas externas de ambos os países apresentam objetivos centrais que dependem ou envolvem um ao outro – condição necessária para a existência de uma parceria estratégica, segundo Farias (2013).

De acordo com apontamentos de Farias (2013), a relevância das posições de ambos os países na distribuição de poder do sistema internacional também aufere importância à parceria estratégica – sendo o Brasil uma potência emergente e os Estados Unidos uma potência central, mesmo considerando as recentes redistribuições de poder. Entre os principais fatores que atrelam valor aos Estados Unidos como um parceiro estratégico, destacam-se a sua importância histórica para o desenvolvimento brasileiro e a sua posição de relevância no sistema internacional. Entre os valores que tornam o Brasil relevante para a parceria estratégica, sobressaem-se as recentes conquistas do país, a sua emergência econômica e política no cenário global e a sua relevância regional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O reordenamento sistêmico desencadeado pelo fim da Guerra Fria abriu espaço para questionamentos sobre a futura distribuição internacional de poder, bem como sobre o perfil que as novas interações globais configurariam. No contexto da aceleração da globalização, a emergência de novos polos de poder e a utilização de articulações regionais visando o fortalecimento próprio representou uma ameaça à tão almejada manutenção da liderança norte-americana, bem como a oportunidade de obtenção de um maior poder de barganha por parte das nações em emergência. É a partir desta conjuntura que o presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva, quatorze anos após a queda do Muro de Berlim, promoveu uma inflexão ao acentuar o perfil autonomista das relações exteriores do Brasil e passou a basear o relacionamento com os Estados Unidos, e demais países, nos preceitos da defesa

da soberania e do interesse nacional. Os desdobramentos que se seguiram à inflexão da política externa brasileira demonstram que o diálogo é mais forte e maduro quando ambas as partes buscam as suas prioridades e respeitam os seus interesses.

Para a análise dos impactos da inflexão promovida pelo Governo Lula na parceria estratégica existente entre Brasil e Estados Unidos delimitou-se um conceito amplo, porém pragmático, de parceria estratégica. Lembrando as definições elaboradas por Lessa e Oliveira (2013) e Farias (2013), o conceito utilizado pela autora remete à relevância e à essencialidade que poucas relações bilaterais verdadeiramente apresentam. A existência de um parceiro estratégico, no entanto, não desmerece a existência de outros e não significa a primazia de um único relacionamento sobre os demais.

O estudo baseou-se em uma abordagem multidimensional, considerando que parceiros estratégicos devem estabelecer diálogos acerca de diversos temas da agenda internacional. A abrangência e a profundidade dos diálogos, porém, não traduzem uma convergência absoluta de visões ou posicionamentos. É fundamental que ambas as partes expressem interesse em temas em comum, porém a postura adotada com relação a estes não necessariamente será a mesma. Neste sentido, um parceiro estratégico pode, e muitas vezes deve, ser levado em consideração durante a formulação de posicionamentos e declarações oficiais, porém esta consideração pode também dar-se no sentido de promover críticas ou questionamentos às práticas do outro parceiro.

Além da compreensão conceitual acerca do que representa uma parceria estratégica, o presente estudo objetivou aplicar esta definição nas análises das relações Brasil-Estados Unidos. Como apresentado no desenvolvimento deste trabalho, existem três configurações no amplo conjunto de relações bilaterais prioritárias para o Brasil: a regional, a extraterritorial e a global. Os Estados Unidos não são os únicos parceiros prioritários e, como um país de peso tradicional, fazem parte da dimensão extraterritorial, junto com demais potências como os países do grupo europeu, a Rússia, a China e a Índia.

Apesar do novo sentido de parceria estratégica introduzido pelo presidente Lula – em que o conceito é utilizado como simples categoria do discurso diplomático, perdendo o sentido de alta relevância das agendas bilaterais –, a parceria estratégica existente com os Estados Unidos não condiz com esta ideia. Pelo contrário, a categorização dos Estados Unidos como um parceiro estratégico brasileiro está associada ao primeiro sentido deste conceito, que remete às experiências históricas e à sua utilização como instrumento, em benefício do desenvolvimento nacional.

Desde o início do relacionamento bilateral, o objetivo brasileiro era instrumentalizá-lo em favor do interesse nacional. Existiram, no entanto, diferentes visões sobre os meios a serem utilizados, as estratégias a serem adotadas e os interesses a serem priorizados. Estas variações se devem à mudanças nas conjunturas internas – partidos no poder, perfil dos presidentes, influências exercidas por diferentes grupos dominantes – e externas – conjuntura política e econômica internacional, bilateral ou multilateral. As relações Brasil-Estados Unidos evoluíram do campo econômico para o político no início do século XX, a partir da percepção do Barão do Rio Branco, enquanto chanceler brasileiro, acerca da crescente importância do Estado norte-americano nos planos regional e global. Através da análise do histórico das relações bilaterais – proposta como um dos objetivos de pesquisa –, observou-se que a partir deste marco, os Estados Unidos passaram a representar um importante parceiro no levantamento de investimentos e recursos para o desenvolvimento do Brasil.

Constatou-se que, independentemente do nível de aproximação bilateral em curso, as relações Brasil-Estados Unidos sempre tiveram impactos econômicos e políticos importantes para o Brasil. Após a percepção da chancelaria brasileira com relação a sua ascensão, os Estados Unidos sempre foram considerados nos posicionamentos e declarações oficiais brasileiras, sendo que esta relação bilateral pauta fortemente as agendas regional e internacional do Brasil.

A parceria estratégica existente entre Brasil e

Estados Unidos se justifica por diversos motivos. Apesar de não representar um acordo firmado entre as partes, a ideia de parceria estratégica remete aos impactos mútuos de seus respectivos posicionamentos, práticas e agendas. A parceria é também marcada pela importância das posições de ambos os países na distribuição de poder do sistema internacional: o Brasil, como potência emergente, e dos Estados Unidos, como potência central, ainda que em declínio. Tanto a política externa brasileira, quanto a estadunidense, apresentam objetivos centrais que dependem ou envolvem um ao outro, o que também explica a amplitude dos diálogos, existentes em diversos âmbitos das Relações Internacionais. Para o Brasil, a relevância dos Estados Unidos no sistema internacional e a sua histórica presença nos desdobramentos e no desenvolvimento do país, constituem alguns dos principais aspectos que configuram os Estados Unidos como um parceiro estratégico do Brasil. Já para os Estados Unidos, a relevância brasileira passou a ser reconhecida mais fortemente a partir do fim da Guerra Fria, principalmente no século XXI. A emergência econômica e política do Brasil, bem como a sua importância regional, por sua vez, representam alguns dos principais fatores que atribuem importância à posição brasileira na parceria estratégica – justificando o interesse norte-americano na manutenção de um abrangente e positivo relacionamento bilateral.

Na conjuntura pós-Guerra Fria, os Estados Unidos reconhecem o fortalecimento das potências médias e em desenvolvimento, entre elas o Brasil. O concomitante aumento paulatino do pragmatismo brasileiro logrou um salto qualitativo no seu relacionamento com os Estados Unidos, criando um novo padrão de diálogo. No início do século XXI, o presidente Lula se deparou com a oportunidade e a tarefa de ocupar as brechas provocadas pelos deslocamentos das grandes potências no sistema internacional – porém sem promover alterações extremas. A partir disto, realizou mudanças pontuais na política externa brasileira.

A inflexão promovida pelo presidente Lula no

perfil da política externa brasileira se deu no sentido de aumentar a sua assertividade e o seu pragmatismo, utilizando-a de forma mais crítica, em benefício dos interesses e objetivos brasileiros. O presidente Lula defendeu o uso da negociação na formulação de regras internacionais, bem como uma melhor distribuição do poder global entre os diferentes polos. Durante o seu governo, inaugurou-se a “autonomia pela diversificação”. Assim, através do fortalecimento do universalismo e o aprofundamento das relações Sul-Sul, o país diversificou os seus parceiros e mercados, passando a depender menos dos países do Norte.

Com a perda de peso dos engajamentos preferenciais com os países do Norte, muitas das demandas brasileiras foram transferidas para a esfera multilateral. É importante lembrar, porém, que durante o Governo Lula não foram provocadas mudanças radicais nas agendas bilateral e multilateral. Apesar da existência de novos parceiros estratégicos, os Estados Unidos, cuja relevância histórica para o Brasil é inegável, não perdeu a sua importância na agenda brasileira. O diálogo estratégico seguiu acontecendo nos mais diversos âmbitos nacionais, bilaterais e globais. A ampliação das relações Sul-Sul não representou um corte na histórica parceria estratégica – o que aconteceu, no entanto, foi que a parceria estratégica sofreu um salto qualitativo, passando a considerar de forma mais concreta a existência de divergências e desafios. O universalismo pragmático deu condições para o Brasil se tornar mais crítico e mais ativo com relação a todos os seus relacionamentos externos.

Considerando que a parceria estratégica Brasil-Estados Unidos existe bilateralmente e, portanto, deve trazer resultados para ambas as partes, é possível observar que a nova postura brasileira tornou este relacionamento mais equilibrado. Uma política externa brasileira mais proativa, pragmática e assertiva torna a parceria menos assimétrica e marca a busca por um relacionamento que traduza oportunidades e benefícios mais igualitários. Frente a esta inflexão, os Estados Unidos precisaram flexibilizar-se e adaptar as suas posturas ao novo nível

da parceria estratégica – em que ambos os países são ouvidos, criticados ou beneficiados. Estas características marcam o novo patamar atingido pela parceria pois tornam os diálogos mais maduros, coerentes, representativos e legítimos de um relacionamento bilateral menos assimétrico.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. O mundo pós-guerra fria: globalização, guerra ao terror e multipolaridade. 1.ed. Porto Alegre: Editora Leitura XXI, 2005.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECARD, Danielly Silva Ramos. Parcerias Estratégicas nas Relações Internacionais: uma análise conceitual. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani (Org). Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais. 1.ed. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

FARIAS, Rogério de Souza. Parcerias estratégicas: marco conceitual. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani (Org). Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais. 1.ed. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

HIRST, Mônica E. S. Os Cinco “as” das relações Brasil-Estados Unidos: aliança, alinhamento, autonomia e afirmação. 1.ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani. Parcerias estratégicas do Brasil: uma busca por conceitos. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani (Org). Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais. 1.ed. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. Política externa brasileira. 1.ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. Brasil e Estados Unidos: Um enfoque contemporâneo das relações bilaterais (1990/2011). In: LESSA, A. C.; OLIVEIRA, H. A. (Org). Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais. 1.ed. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.