

# O Brasil no contexto das reconfigurações regionais

Tullo Vigevani y Juliano A.S. Aragusuku

## Introdução

RaúlCastroeBarackObamaabriramnovafasenasrelaçõeshemisféricas quando em dezembro 2014 anunciaram o restabelecimento de relações diplomáticas entre Cuba e os Estados Unidos, acontecimento sucessivamente consolidado, particularmente pelo simbolismo de seu encontro durante a VII Cúpula das Américas realizada em abril de 2015 no Panamá. As implicações dessa reaproximação para as relações interamericanas são significativas, pois eliminam um item que bloqueava a agenda regional. Este reatamento coroa esforços de décadas de muitos Estados e governos latino-americanos, entre os quais o brasileiro teve forte participação. As consequências para as organizações regionais, inclusive para a OEA, todavia não estão claramente definidas. Isso por diferentes motivos. Entre eles as dúvidas de muitos países sobre a conveniência de fortalecer o papel de estruturas de caráter continental. Outro motivo é a estratégia cubana ainda não clara em relação a esta organização. No conflito fronteiriço entre Venezuela e Colômbia de setembro 2015, países da região deliberadamente evitaram que a OEA atuasse.

Paralelamente, no caso do Brasil, há direcionamentos que se mostram favoráveis para a aproximação aos Estados Unidos, em decorrência de importantes mudanças internas em curso, sobretudo a partir das eleições de outubro 2014 e da grave crise econômica que se ampliou em 2015. Por outro lado, não há formulação específica em Brasília que permita vislumbrar se esta aproximação facilitará a reconstrução de instituições hemisféricas, como defende Hakim (2015).

No início do século XXI, houve uma mudança incremental (Hermann, 1990) na inserção internacional do Brasil, caracterizada por um papel

mais assertivo do país nos assuntos regionais e globais, estimulado em alguma medida pelo crescimento econômico que coincidiu quase exatamente com os oito anos da administração Lula da Silva. A mudança não significou ruptura com tradições históricas ou recentes, mas fortalecimento de algumas das características que já existiam. A desaceleração econômica em curso desde 2011 parecia não mudar a essência desse quadro ao longo do primeiro mandato de Dilma Rousseff. Porém, na transição para seu segundo mandato, 2014 e 2015, o cenário doméstico brasileiro foi marcado por mudanças, que tiveram fortes consequências sobre o conjunto da sociedade.

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

Concluiremos apontando os problemas principais que se colocam a partir de 2015 e mais em geral, para o futuro: as dificuldades de negociação política interna somada à crise econômica limitarão o protagonismo brasileiro na região, e as pressões por mais aproximação com os países centrais poderão alcançar maior intensidade. Ao mesmo tempo, tendo também em conta a história da política externa brasileira no século XX e neste início de XXI, afirmamos que o equilíbrio nas relações internacionais não será abandonado, buscando utilizar em próprio favor relações com outros países, como os BRICS, particularmente a China. Esse quadro poderia sinalizar dificuldades para capitalizar investimentos políticos, além de econômicos, realizados em relação a alguns países, inclusive Cuba.

## Panorama doméstico e rediscussão da política externa brasileira

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

O governo enfrenta, além dos partidos de oposição, disputa interna em sua própria base partidária, e também social, materializada na constante resistência do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e outros menores. Como aconteceu ao longo dos mandatos de Lula da Silva (2003-2010), a oposição política e parlamentar concentrou os ataques ao governo apoiando-se em acusações de corrupção. A partir do início de 2014 o foco foi a investigação do Ministério Público relativa a denúncias de corrupção na Petrobrás, com extensas derivações. A questão ganhou relevância maior pela instauração de processos de investigação no Supremo Tribunal Federal contra parlamentares, a maioria ligada a partidos que constituem a base de apoio do governo. Também há acusações contra ministros e contra inúmeros empresários, sem que seja excluída a possibilidade de novas e maiores denúncias. No mesmo período, distintas forças de oposição ao governo mobilizam a opinião pública, em boa medida apoiadas pelas campanhas da imprensa, e contando com apoio em camadas médias.

Considerando o peso alcançado pelas forças de oposição ou mesmo de aliados que passam a condicionar o governo, deve-se esperar uma rediscussão da política externa. Há pressão de forças que vêm aumentando a crítica à política do governo brasileiro de integração, cooperação e concertação. Um dos caminhos para essa rediscussão deverá ser o da retomada da idéia de autonomia e sua ressignificação. A crítica às posições que prevaleceram nos governos do PT não se concentrarão na idéia de autonomia em si, mas na sua interpretação. Utilizando a formulação de Russell e Tokatlian (2010), provavelmente se buscará reinserir na equação autonomia-integração, aumentando-lhe o peso, os conceitos de globalização, de

interdependência, também as idéias relativas à inserção nas cadeias globais, às vantagens comparativas, etc. No cenário brasileiro, deverá ganhar força conceito que tem raízes históricas, o de equilibrar relações regionais com vínculos mais fortes com os países centrais, particularmente Estados Unidos. Ao longo da história, essa forma de inserção foi interpretada, particularmente pelos liberais, como possibilidade de maximizar vantagens nacionais.

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

Pensando em um cenário de maior pressão contra o governo do PT, e considerando as dificuldades de boa parte dos países da América do Sul, deve-se identificar como provável a tendência à intensificação da crítica ao Mercosul. Apresentado como entrave a acordos com outros países por ser uma união alfandegária, dificultaria o acesso às economias de mercado mais desenvolvidas –sobretudo os Estados Unidos. Nas palavras de Rubens Barbosa<sup>1</sup> (2014), “o Brasil deveria rever sua estratégia de negociação comercial, sem preconceitos ideológicos, com vista à abertura de novos mercados, não só entre os países em desenvolvimento, mas também nos países desenvolvidos.”

Simetricamente, indícios de atitudes semelhantes surgem em outros países, contribuindo para que a pressão por mudanças ganhe força em camadas da sociedade brasileira, particularmente em setores empresariais, mas também entre setores do governo e em segmentos importantes da administração pública. Na chancelaria do governo uruguaio de Tabaré Vázquez, as opiniões restritivas ao Mercosul também são comuns. Nos países do bloco, posições contrastantes existem. Na Frente Ampla uruguaia há discordâncias. No governo do Paraguai, Horacio Cartes inclui em sua equipe tendências diversas.

Em suas reflexões sobre a autonomia, Puig (1980, 1984) argumenta que o sistema internacional não é caracterizado pela anarquia, mas por uma hierarquia internacional. Conforme Puig (1980:149-155), a obtenção da autonomia passa por quatro estágios: 1) o *status* formal de Estado soberano; 2) os benefícios materiais suficientes

para elaborar e pôr em prática um projeto nacional; 3) aceitação das políticas da potência em suas áreas de interesse estratégico em troca do exercício de autonomia em setores de igual importância para os países latino-americanos, como por exemplo, na escolha de seus modelos de desenvolvimento; e 4) a ruptura da dependência com o centro e ações de não-obediência. Para Puig, assim como para Jaguaribe (1979), a autonomia requer graus adequados de “viabilidade nacional”, uma considerável quantidade de recursos domésticos e um compromisso explícito das elites com um projeto nacional.

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

Russell e Tokatlian (2003) argumentam que a aceleração da globalização nas últimas décadas teria modificado sensivelmente o espaço de ação dos países latino-americanos. Esse novo contexto global demandaria que a autonomia fosse definida de uma forma diferente, havendo a necessidade de transição da *antagonistic*

*autonomy*, que é similar à autonomia pela distância para a *relational autonomy*, que é parecida com a autonomia pela participação (Fonseca Jr., 1998). No momento atual, no Brasil essas ideias estão sendo rediscutidas. Em pormenorizado estudo em que são avaliadas diferentes possibilidades para o país, por meio da simulação de situações, particularmente as que adviriam da finalização das negociações para o Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP) e para a Parceria Trans-Pacífica (TPP), Thorstensen e Ferraz (2014) afirmam que as consequências em termos de comércio seriam particularmente prejudiciais. Sobretudo, segundo os autores, num contexto de estagnação da posição internacional do Brasil. Ao simularem o potencial impacto da adesão do Brasil ao TTIP, concluem que seria fortemente positivo. A atenção é voltada aos riscos da não negociação de acordos comerciais com os países centrais e com os grandes blocos, existentes ou em processo de negociação.

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

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

As demandas e os interesses voltados à integração regional, desde a assinatura do Tratado de Assunção em março 1991, não tiveram crescimento qualitativo constante, sobretudo no Brasil. Não há no Brasil forte demanda pela integração, nem houve crescimento vigoroso da interdependência. Sem desconhecer que há avanços históricos

em pontos importantes: por exemplo, o quase desaparecimento de hipóteses de guerra em todo o subcontinente. O estágio atual, segunda metade dos anos 2010, sinaliza ações de cooperação e integração de baixa intensidade. A qualidade do comércio regional, a melhor em relação a todas as regiões do mundo, com exportações de maior valor agregado pelo Brasil, não parece suficiente para fortalecer a integração. No ano de 2014, produtos manufaturados correspondiam a aproximadamente 77% do total das exportações brasileiras para os outros membros do Mercosul<sup>2</sup>. Enquanto para os outros principais parceiros os produtos manufaturados representam: China, 4%; União Europeia, 37%; Estados Unidos 55%.

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

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

A posição brasileira frente aos órgãos regionais pode ser interpretada como a de uma estratégia de círculos concêntricos. E aqui sublinhamos que mesmo no Mercosul, primeiro círculo, mais restrito e aprofundado, o país não abdicou de sua autonomia. De fato, os governos brasileiros sempre defenderam a impossibilidade de submeter-se, ao menos em alguns casos, a decisões colegiadas, atribuindo isso aos riscos que adviriam da instabilidade nos países-parte. A consequência de um posicionamento estrutural que dura há mais de 25 anos, é atualmente considerado pressuposto para abrir um debate sobre os próprios fundamentos do Mercosul. No segundo mandato de Rousseff, há atores com peso social, econômico, político e cultural que defendem abertamente a necessidade de rebaixamento do atual nível de integração a acordo de livre comércio (Bacha, 2014). Em entrevista, Bacha considera a possibilidade de retomada das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)<sup>3</sup>.

Um Mercosul mais institucionalizado não atenderia aos interesses de parte considerável das elites, de grupos sociais, econômicos e regionais, de setores políticos, que parecem ter suas necessidades contempladas pela atual estrutura. Vimos que há importantes

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

O impacto negativo também poderá surgir no relacionamento bilateral com outros países. A iniciativa comercial, de investimento e de serviços pode se enfraquecer. Essa evolução deverá confrontar-se com a maior capacidade de outros países, particularmente dos Estados Unidos. O maior protagonismo norte-americano que se fortalece na administração Obama, apesar de poder proporcionar benefícios para a região, terá paradoxalmente como possível consequência alguma retração de países de maior capacidade relativa da América Latina. Seria o caso do Brasil nas suas relações bilaterais, nos casos em que obteve vantagens relativas. É cedo para desenhar cenários, havendo nos próprios Estados Unidos posições divergentes. Em relação a Cuba podem surgir iniciativas que levariam a uma diminuição relativa do papel de outros parceiros, inclusive China, Canada, Espanha e Brasil.

O Mercosul foi importante em situações determinadas, como o é na negociação em curso com a União Europeia. Também o foi nas relações com os Estados Unidos, servindo como mecanismo de resistência frente a pressões assimétricas. Há na tradição diplomática brasileira a preocupação pela busca de formas para evitar compromissos que possam mais tarde levar a perdas para o país. Isso tem acontecido nas negociações econômicas, mas o mesmo vale para outros campos. Ao mesmo tempo, deve ser observado que apesar do quadro internacional sugerir o fortalecimento da integração para negociar em melhores condições frente ao mundo exterior, isso não tem acontecido sempre. No caso de acentuarem-se dificuldades nas relações intra-Mercosul, certamente as pressões, como já vimos, para buscar soluções nacionais vão se acentuar.

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

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

A Unasul tem o caráter de um instrumento sul-americano, portanto não latino-americano e ainda menos hemisférico. Esse objetivo explica-se porque nesse espaço, na formulação do Estado brasileiro, de seus políticos e de seus altos funcionários, podem-se criar consensos a respeito de alguns temas. Consensos que, lançando mão da formulação já clássica de Bull (2002), são possíveis na medida em que se busca a ordem e permitem manter a independência dos estados individuais. Mais relevante, consensos que podem ser obtidos como resultado de uma composição de poder marcadamente regional. Desse modo, compatibilizam-se preservação da autonomia, cooperação, integração seletiva e um espaço comum onde as relações correspondem a outra geografia, atenuando, não eliminando, o peso

de fatores extra-regionais. Isso seria possível na América do Sul, mas não na América Latina e menos ainda na esfera continental.

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

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

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

político do governo, assim como o crescimento das críticas internas às diferentes formas de integração e cooperação regional.

A explicação da política brasileira frente à ALBA e à Aliança do Pacífico tem uma mesma matriz: a busca de cooperação regional mesmo em contextos ideológicos e de visões econômicas e de comércio distintas. Em relação à ALBA há identidade no que tange à preocupação pelas questões sociais, mas diferenças em questões de política econômica. Em relação à Aliança do Pacífico a preocupação volta-se a evitar fracionamentos geopolíticos e mesmo busca-se fortalecer os elementos de integração expressos pela participação dos países da aliança no Mercosul por meio de acordos de livre comércio, e outros acordos.

A Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), estabelecida em 2010, aparece como o terceiro círculo concêntrico na política hemisférica brasileira. Alguns dos Estados membros observam a organização como possível fórum alternativo à OEA. O presidente do Equador, Correa, foi quem mais avançou nessa direção. Para ele a CELAC deveria substituir a OEA<sup>4</sup>. A posição brasileira surge como mais branda e articulada. O governo reconhece a importância da organização, mas não entende que deva se transformar numa alternativa à OEA, nem deva servir como base de confrontação direta a ela.

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

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

Compreender a política externa brasileira e particularmente a política hemisférica, exige entender que não há preocupação por uma liderança acima das próprias possibilidades. Algumas análises

sobre a política brasileira na região insistem a respeito do papel pretendido pelo país na relação com o próprio entorno. Nessa perspectiva exagera-se na interpretação de que o Brasil buscaria a formação de um polo alternativo com poder competitivo extra regional (Burges 2008; Gardini e Lambert, 2010; Malamud, 2005). Apesar de fortes diferenças em relação a aspectos da política exterior, regional e hemisférica, inclusive em relação ao Mercosul e à Unasul, na sociedade civil e entre as forças políticas encontramos razoável consenso sobre alguns pontos, particularmente em relação à necessidade de não superestimar a capacidade nacional. Os dois mandatos de Rousseff acentuaram esta característica, compartilhada pelas forças políticas de oposição que insistem, sobretudo por razões eleitorais, que os recursos nacionais devem ser investidos domesticamente.

## **O eixo hemisférico: OEA e as relações com os Estados Unidos, e o novo papel de Cuba**

A relação com os Estados Unidos poderá voltar ao foco das relações exteriores do Brasil. As indicações nesse sentido surgem tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos. As pressões pelas mudanças resultam não tanto do quadro internacional ou das relações bilaterais, ainda que possam estimular novos caminhos, mas do entendimento que os grupos dirigentes e as elites brasileiras terão desse quadro e dessas relações. Em outros termos, relacionam-se diretamente, como estamos discutindo, com as condições internas do país e, secundariamente, com as atitudes dos setores norte-americanos preocupados com o Brasil, sejam empresariais, sejam governamentais. As atitudes norte-americanas são importantes, mas o ponto relevante na atualidade é como elas influem nas relações de poder no Brasil. Como vimos, a qualidade do comércio, mais especificamente das exportações brasileiras aos Estados Unidos, tem composição de maior valor agregado que aquelas feitas à União Europeia e à China, ainda que menor qualidade que aquelas direcionadas ao Mercosul e à área da ALADI. Para os Estados Unidos, o percentual de produtos manufaturados exportados é aproximadamente 55%. Para os empresários brasileiros, vista a dimensão e a potencialidade do mercado norte-americano, que vem absorvendo quantidades crescentes de produtos brasileiros nos anos 2010, o atrativo é significativo.

Como demonstramos nas seções anteriores, a ideia de autonomia tem sido uma diretriz sempre presente na política brasileira. A ação dos Estados Unidos nas relações hemisféricas é, por si mesma, um desafio

para o exercício da autonomia nessa esfera. No início do século XXI fatos novos surgem, particularmente a possibilidade de mudança gradual no equilíbrio internacional. Importante é ter em conta o significado que pode ter a presença chinesa, econômica, política e mesmo estratégica (Vadell, 2011). De todo modo, as consequências desse processo a longo prazo não são claras, tampouco sua influência sobre os fenômenos de integração.

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

Os dados recentes, mesmo na fase de realização da VII Cúpula das Américas no Panamá de abril de 2015, não sugerem mudanças significativas. A presença norte-americana na cúpula, o reestabelecimento das relações com Cuba, consolidadas com a reinauguração das embaixadas em julho de 2015, mostram que os Estados Unidos voltam a dar alguma importância para a região. A percepção brasileira é, no plano oficial, favorável a essa evolução, sendo este um consenso entre as principais forças políticas e sociais. A atitude frente a esse restabelecimento de relações, e frente à reintegração de Cuba ao quadro institucional regional é positiva.

O Brasil tem laços históricos com Cuba, que foram reforçados no decorrer dos governos do PT. Somaram-se às afinidades políticas ações concretas, como o emprego de médicos cubanos em uma lógica de cooperação proporcionada pelo programa “Mais Médicos”, que suscitou divergências em segmentos da sociedade brasileira. O Brasil realizou importantes investimentos em Cuba. O mais destacado foi a construção do porto de Mariel, realizada pela Odebrecht. Investimento de aproximadamente US\$ 957 milhões, dos quais US\$ 682 financiados pelo estatal Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)<sup>5</sup>. Este investimento, que foi planejado de parte do Brasil para garantir uma presença estratégica na área do Caribe com o intuito de projeção econômica global, sofre o risco

de reversão em virtude de larga combinação de fatores. Entre eles: crise brasileira, dificuldades da China, complexidade tecnológica que levou à necessidade de capitais e tecnologia de Cingapura. Fator crescentemente importante será a capacidade norte-americana de utilizar suas novas relações, num contexto de dificuldades de outros grandes parceiros de Cuba. Há um evidente paradoxo: uma ação potencialmente promissora enfrenta dificuldades exatamente no momento em que Cuba tende a inserir-se mais fortemente no plano hemisférico e global.

Do ponto de vista econômico e comercial, as relações Brasil-Cuba não devem sofrer significativas mudanças. A corrente de comércio alcançou em 2014 o valor de US\$ 569 milhões. Tendo tido seu melhor momento em 2012, quando chegou a US\$ 664 milhões. É importante sinalizar que o Brasil opera com superávit há muitos anos, tendo sido de US\$ 447 milhões em 2014, portanto proporcionalmente muito elevado. Também significativa a participação de produtos manufaturados nas exportações brasileiras, representando aproximadamente 55% do valor total. A melhoria das relações de Cuba com os Estados Unidos, um maior fluxo de recursos para a ilha, inclusive a eventualidade de suspensão do bloqueio, poderia ter como consequência aumento das relações econômicas com o Brasil, mesmo considerando o pequeno tamanho da economia cubana<sup>6</sup>. Como vemos, os números são bastante restritos, em vista do comércio exterior total do Brasil. Ainda assim, o país é o terceiro fornecedor de Cuba, depois de China e Espanha, representando 8,6% das importações daquele país. E é sexto maior destino de suas exportações, representando 2,9% do seu total, sempre em 2014<sup>7</sup>.

De acordo com esta análise, percebe-se que, ao menos até 2015, o leito das relações entre os Estados americanos não têm sido as organizações multilaterais. Houve preferência pelo campo bilateral. Compreende-se assim porque na OEA observa-se uma diminuição do protagonismo norte-americano, que para alguns autores é considerado consequência de razoável desinteresse, ainda que seu financiamento dependa em sua maior parte dos Estados Unidos. Não é fenômeno conjuntural, manifesta-se desde os anos 1990, atravessou todo o mandato Insulza (2005-2015), continuando na gestão de Almagro. A evolução da influência norte-americana na organização também apresenta ambiguidades. Dissemos que a influência parece diminuir. Por outro lado, assistimos, no segundo termo da administração Obama, a um renovado interesse pela América Latina: o que não é previsível é se isso se refletirá na reanimação da OEA. A retomada das relações com Cuba, e mesmo a possibilidade de alguma normalização das relações com a Venezuela, indica a busca de apaziguamento regional. É desta forma que deve ser interpretada a ação do Embaixador Thomas Shannon no tocante à Venezuela. É

nesse contexto que deve ser analisada a visita de Rouseff aos Estados Unidos no final de junho de 2015. Na administração em Washington, parece prevalecer a ideia que é interesse norte-americano rebaixar tensões e fortalecer laços. A administração tem suas preocupações voltadas a outras regiões, Ásia e Leste Europeu. A crise fronteiriça entre Venezuela e Colômbia de setembro de 2015 não pôde ser administrada pela OEA, apesar do interesse de Washington. A oposição de países da Unasul à ação mediadora da OEA conseguiu prevalecer sem que a administração Obama sinalizasse maior empenho.

Dada a assimetria de poder, a experiência histórica e recente tem sugerido ao Estado brasileiro que políticas multilaterais no âmbito da OEA não surtem os efeitos desejados pelos governos do país. A preocupação do Brasil no governo Lula da Silva pelas bases norte-americanas na Colômbia, a falta de sintonia na crise de Honduras, o modo como os Estados Unidos persistem em discutir questões como o narcotráfico e as guerrilhas colombianas, são todos pontos que indicam dificuldades na utilização da OEA, mesmo sem abdicar do reconhecimento de sua competência no trato de alguns temas de interesse comum. Mesmo no caso de mudanças, como Hakim (2015) sinaliza estarem havendo no tratamento do narcotráfico, não correm pelos caminhos da organização. Torna-se evidente que para os governos brasileiros, na OEA há menor comunidade de valores que os existentes nas relações com Mercosul, Unasul e CELAC, o que a coloca numa posição inferior na escala de prioridades. Desse modo, justifica-se a alocação dessa organização como o quarto círculo concêntrico para a política externa brasileira no continente.

Ao longo dos governos do PT, não houve tensões significativas entre o Brasil e os Estados Unidos. Pelo menos desde 1990, o relacionamento não se modificou estruturalmente. Porém, não significa que inexistiram contraposições, particularmente em temas atinentes à crítica daquilo que é considerado o sempre renovado unilateralismo norte-americano; isso não impediu políticas de entendimentos e cooperação (Patriota, 2008). As controvérsias de caráter econômico e comercial sempre tiveram apoio *bi-partisan* no Brasil. Trinkunas (2015), da Brookings Institution, que defende maior aproximação entre Brasil e Estados Unidos, explica desta forma a especificidade nas relações bilaterais em geral:

*What is fundamentally different about the U.S. relationship with Brazil in comparison to other major global players is the lack of a weighty constituency in each country for maintaining good relations. In spite of a significant trade relationship, the U.S. and Brazilian economies are not integrated into each other's economic value chains. Unlike Canada, China, Germany, India, or Israel, where a wide array of actors in the private sector, civil society, and*

*government care deeply about mutual trade, investment, security, and the wider global order, no such powerful Brazil lobby exists in Washington or U.S. lobby in Brazil.*

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

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

A probabilidade desta situação da OEA modificar-se no final dos anos 2010 parece difícil. A posição fortemente cética de Havana, ainda que indiretamente, contribui para limitar as tentativas de maior protagonismo da organização. Tanto de parte brasileira quanto de parte norte-americana há indícios fortes no sentido de privilegiar a tentativa de melhoria das relações bilaterais. Por um lado, como vimos no caso de forças econômicas, políticas e sociais brasileiras, em oposição ou dentro do governo, redobram-se as pressões para buscar consistentes pontos de encontro, sobretudo nos aspectos econômicos e comerciais, além de políticos. No caso dos Estados Unidos, há ambiguidades. Muitas vezes a posição do governo, particularmente da administração Obama, converge para a busca da melhora nas relações. Tem tido papel relevante neste sentido o vice-presidente Joe Biden. No caso das escutas realizadas pela *National Security Agency* (NSA) em relação à presidente brasileira, sobre o qual o governo do Brasil exigiu pedido formal de desculpas desde 2013, o movimento que visou acomodar a situação, dele participando o ministro das Relações Exteriores Mauro Vieira, foi bem sucedido. Ao mesmo tempo, devemos registrar que setores conservadores, sobretudo no âmbito republicano, agem de modo agressivo, particularmente contra aspectos da política externa brasileira: são decididos críticos do sistema BRICS - o que faz parte de uma estratégia que parece consolidar-se nos Estados Unidos de contenção da China.

A percepção desses setores conservadores é que, através do BRICS, a multipolaridade é um caminho que os chineses utilizam para se precaver em relação à estratégia de contenção norte-americana (Schaefer e Poffenbarger, 2014).

Neste contexto amplo compreendem-se os esforços bilaterais entre os Estados Unidos e o Brasil (exemplos: encontro presidencial bilateral no Panamá em abril de 2015 e visita de Rousseff a Washington no final de junho 2015). As diferenças conjunturais entre o segundo mandato Rousseff e as administrações brasileiras anteriores são bem identificadas nos Estados Unidos. O *New York Times* (21/3/2015), ao analisar em editorial os problemas brasileiros<sup>8</sup>, destacou a existência de um desapontamento em relação ao governo Rousseff nos assuntos domésticos e externos, concluindo que um caminho para a busca de maior estabilidade no Brasil seria agir de forma a contemplar interesses norte-americanos contestados na América Latina. Em alguma medida, essas sugestões parecem incorporadas na agenda bilateral após a visita oficial em junho. No comunicado conjunto divulgado após o encontro, foi afirmado que: “Os Presidentes reconheceram os esforços do Brasil e da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) para a promoção do diálogo político na Venezuela e para a realização de eleições legislativas com credibilidade, transparência e monitoramento internacional, em dezembro.” (Brasil, 2015)

Na mesma direção, em Washington busca-se mostrar como o interesse econômico dos dois países aponta para a melhoria das relações, o que deveria encaminhar a um novo patamar de convergência e de cooperação (Meacham, 2015). Deve-se chamar a atenção para o fato de que, desde o início de 2015, setores como o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil trabalham nesta direção. Negociações como a Rodada de Diálogo Comercial entre Estados Unidos e Brasil, desenvolvidas por esse ministério nos meses de fevereiro e março de 2015, visavam abrir caminhos<sup>9</sup> que vem sendo percorridos por grupos epistêmicos que perseguem novo patamar de relação bilateral.

## Conclusões

Paralelamente à reconfiguração regional afetada pelo maior interesse norte-americano nas relações interamericanas, como é demonstrado pelo reestabelecimento das relações Cuba-Estados Unidos, o Estado brasileiro mantém os objetivos elaborados e confirmados por sucessivos governos em relação às organizações regionais. A crise de grande envergadura que o atinge desde 2014/2015, política

e econômica, não tem como consequência alterações profundas em sua estratégia frente às organizações existentes, Mercosul, Unasul, CELAC e OEA. Após um período de posicionamento forte contra o unilateralismo norte-americano, há o crescimento da reivindicação de empresários, de forças políticas, com impacto na alta administração do Estado, visando a adesão aos regimes internacionais formatados pelos Estados centrais, particularmente Estados Unidos. Isso não quer dizer que traços clássicos da política externa brasileira desaparecerão. Como discutimos, sofrerão uma ressignificação. A busca da diversificação das relações, buscando maximizar vantagens, viabilizadas pelo cenário político e econômico internacional, deve manter-se. Daí a continuidade do interesse pelas organizações regionais.

Da mesma forma há também interesse pelas relações com a China e pela ativa participação em diferentes fóruns internacionais, particularmente os BRICS. Vimos como as atitudes de uma parte das elites repercutem na defesa da adesão aos grandes acordos internacionais em discussão, seja com a União Europeia seja com os Estados Unidos e países asiáticos. Os atuais impasses no cenário político doméstico não se resolverão rapidamente. A pergunta que podemos fazer, sem resposta, é se os debates em curso no Brasil sobre sua inserção internacional, como os que discutimos neste texto, indicam uma mudança de orientação brasileira, ou apenas pequenos ajustes na tradição histórica discutida, da autonomia e do fortalecimento das instituições regionais.

Se os debates atuais levarão a mudanças estratégicas não é possível responder. Nossa conclusão é que o atual desenho da inserção regional do Brasil seria adequado na medida em que os Estados tivessem maior capacidade de implementação de decisões capazes de atenuar os efeitos centrífugos que emanam do peso objetivo dos países centrais e maior capacidade de execução de ideias que parecem consensuais: atenuação da pobreza, cadeias produtivas, segurança integrada, etc. Um processo de integração econômica de forte densidade como projetado no Mercosul nos anos 1980 e 1990 fortaleceria a condição brasileira no cenário internacional. Não apenas do ponto de vista político e estratégico, mas também fortaleceria a capacidade negociadora nos planos comercial e econômico. O grande tema atual são os estrangulamentos internos, não apenas os políticos aqui discutidos, mas também os econômicos cuja superação demandará alguns anos.

As novas relações entre Cuba e Estados Unidos representam uma conquista há décadas no centro da pauta dos Estados latino-americanos, portanto um notável passo à frente. Como vimos, a nova fase do relacionamento entre Brasil e Cuba terá benefícios, mas

também se fortalecerão paradoxos importantes. O Brasil no contexto das reconfigurações regionais tende a fortalecer relações bilaterais, sobretudo com os Estados Unidos, sem abdicar de seus interesses e posições frente às organizações.

## Notas

1. <http://opinio.estadao.com.br/noticias/geral,uma-nova-politica-comercial-imp-,1591030> O Estado de S.Paulo, 11/11/2014; p. 2.
2. Dados extraídos de relatório produzido pela Divisão de Inteligência Comercial do Departamento de Promoção Comercial e Investimentos do Ministério das Relações Exteriores do Brasil em 2015. Disponível em: <http://www.brasilexport.gov.br/>
3. Entrevista ao jornal Valor Econômico, 5/2/2015.
4. *Infolatam*. Equador: Rafael Correa apresenta a Insulza suas propostas para reformar a OEA. 30 de novembro de 2012. Disponível em: <http://www.infolatam.com.br/2012/11/30/ecuador-rafael-correa-apresenta-a-insulza-suas-propostas-para-reformar-a-oea/> . Acesso em: 28 mai. 2013.
5. *Carta Capital*. Porque o Brasil está certo ao investir em Cuba. 28 de janeiro de 2014. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/internacional/por-que-o-brasil-esta-certo-ao-investir-em-cuba-1890.html> .
6. O Estado de S. Paulo. Mudanças em Cuba, desafio e oportunidades. Rubens Barbosa. 27 de janeiro de 2015.
7. Dados extraídos de relatório produzido pela Divisão de Inteligência Comercial do Departamento de Promoção Comercial e Investimentos do Ministério das Relações Exteriores do Brasil em 2015. Disponível em: <http://www.brasilexport.gov.br/> .
8. [http://www.nytimes.com/2015/03/22/opinion/sunday/brazils-dim-voice-on-the-world-stage.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2015/03/22/opinion/sunday/brazils-dim-voice-on-the-world-stage.html?_r=0)
9. “Diálogo Brasil-EUA avança nas áreas de regulação e facilitação do comércio”. *Valor Econômico*, 20/03/2015.

## Referências bibliográficas

- Bacha, Edmar (2013). Integrar para crescer: o Brasil na economia mundial. Texto para Discussão n. 27. Rio de Janeiro: IEPE/Casa das Garças.
- Bull, Hedley (2002). A sociedade anárquica. Brasília: Editora UnB.
- Burges, W. Sean (2008). *“Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian*

*Foreign Policy after the Cold War.* International Relations, Vol. 22, No.1.

- Casarões, Guilherme Stolle (2014). "O tempo é o senhor da razão? A política externa do governo Collor, vinte anos depois". Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo.
- Ferreira, Oliveiros S. (2001). A crise da política externa (autonomia ou subordinação?). Rio de Janeiro: Editora Renavan.
- Fonseca Jr., Gelson (1998). A Legitimidade e Outras Questões Internacionais. São Paulo: Paz e Terra.
- Garcia, Marco Aurélio (2013). "Dez anos de política externa", en: Sader, Emir, ed. Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. Rio de Janeiro: FLACSO Brasil.
- Gardini, Gian Luca, e Peter Lambert, eds. (2010). Latin American Foreign Policies: between ideology and pragmatism. New York: Palgrave Macmillan.
- Guimarães, Samuel Pinheiro (2006). Desafios brasileiros na era dos gigantes. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Hakim, Peter (2015). "Cuba volta ao hemisfério". Política Externa, Vol. 23, No. 3.
- Hermann, Charles F. (1990). "Changing Course: When Governments Choose to Re-direct Foreign Policy". International Studies Quarterly, v. 34, n. 1, p. 3-21.
- Jaguaribe, Hélio (1979). "Autonomia Periférica e Hegemonia Cêntrica", Estudios Internacionales, vol. 46 (abril-junho): 91-130.
- Malamud, Andres (2005). "Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement", Cambridge Review of International Affairs, Vol. 18, No. 3.
- Malan, Pedro S., Regis Bonelli Marcelo de P. Abreu e José Eduardo de C. Pereira (1977). Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil, 1939-1952. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.
- Mattli, Walter (1999). The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meacham, Carl (2015). Protests, Corruption, and Recession: Is Brazil Ready for Trade Cooperation with the United States?. Washington: Center for Strategic and International Studies (CSIS). 23 março. Disponível em: <http://csis.org/>.
- Patriota, A. A. (2008). "O Brasil e a Política Externa dos EUA." Política Externa, Vol. 17, No. 1 (Junho/Agosto): 97-109.
- Puig, Juan Carlos (1980). Doctrinas internacionales y Autonomía Latinoamericana. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina. Universidad Simón Bolívar.

- Puig, Juan Carlos (1984). "Introducción", en Puig, Juan Carlos (org) *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas. Tomo I*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Russell, Roberto e Juan Gabriel Tokatlian (2003). "From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy", *Latin American Politics and Society*, Vol. 45, No. 1: 1-24.
- Russell, Roberto e Juan Gabriel Tokatlian (2010). *Autonomía y neutralidad en la globalización. Una readaptación contemporánea*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Santos, Luís Cláudio Villafañe G. (2014). *A América do Sul no discurso diplomático brasileiro*. Brasília : FUNAG.
- Schaefer, Mark E., e John G. Poffenbarger (2014). *The Formation of the BRICS and its implication for the United States: Emerging Together*. New York: Palgrave Macmillan.
- Thorstensen, Vera, e Lucas Ferraz (2014). "The impacts of TTIP and TPP on Brazil". Paper. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.
- Trinkunas, Harold (2015). "Moving beyond dispensable: strengthening U.S.-Brazil Relations. Order from Chaos: foreign policy in a troubled world", Brookings Institution, Washington, 26 junho. Disponível em: <http://www.brookings.edu/blogs/order-from-chaos/posts/2015/06/26-us-brazil-relations-rousseff-trinkunas> .
- Vadell, Javier (2011). "A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do consenso do pacífico", *Revista de Sociologia e Política*, Vol. 19, No. Suplementar: 57-79.

