



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

LÍVIA PERES MILANI

A Argentina e o Brasil frente aos Estados Unidos:  
clientelismo e autonomia no campo da segurança internacional

CAMPINAS

2019

LÍVIA PERES MILANI

A Argentina e o Brasil frente aos Estados Unidos:  
clientelismo e autonomia no campo da segurança internacional

Tese apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais na área de Paz, Defesa e Segurança Internacional.

Orientador: Sebastião Velasco e Cruz

Coorientador: Samuel Alves Soares

ESTE TRABALHOCORRESPONDE À VERSÃO FINAL  
DA TESE DEFENDIDA PELA LÍVIA PERES MILANI E  
ORIENTADA PELO PROF. DR. SEBASTIÃO VELASCO E  
CRUZ.

CAMPINAS

2019

Ficha catalográfica  
Universidade Estadual de Campinas  
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas  
Paulo Roberto de Oliveira - CRB 8/6272

M589a Milani, Livia Peres, 1992-  
A Argentina e o Brasil frente aos Estados Unidos : clientelismo e autonomia no campo da segurança internacional / Livia Peres Milani. – Campinas, SP : [s.n.], 2019.

Orientador: Sebastião Carlos Velasco e Cruz.

Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

Em regime interinstitucional com: Relações Internacionais San Tiago Dantas - UNESP / UNICAMP / PUC-SP.

1. Segurança Internacional. 2. Política Externa. 3. América Latina - Relações Militares - Estados Unidos. I. Cruz, Sebastião Carlos Velasco e, 1948-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

**Título em outro idioma:** Argentina, Brazil and the United States : autonomy and clientelism in international security issues

**Palavras-chave em inglês:**

International Security

Foreign Policy

Latin America - Military-to-Military Relations - United States

**Área de concentração:** Paz, Defesa e Segurança Internacional

**Titulação:** Doutora em Relações Internacionais

**Banca examinadora:**

Sebastião Carlos Velasco e Cruz [Orientador]

Suzeley Kalil Mathias

Héctor Luis Saint-Pierre

Luis Fernando Ayerbe

Felipe Pereira Loureiro

**Data de defesa:** 04-11-2019

**Programa de Pós-Graduação:** Relações Internacionais

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0003-4300-205X>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/7795740053542842>



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Tese de Doutorado, composta pelos Professores Doutores a seguir descritos, em sessão pública realizada em 4 de novembro de 2019, considerou a candidata Livia Peres Milani aprovada.

Prof. Dr. Sebastião Velasco e Cruz

Prof. Dr. Héctor Luis Saint-Pierre

Prof. Dr. Felipe Pereira Loureiro

Prof. Dr. Luis Fernando Ayerbe

Profa. Dra. Suzeley Kalil Mathias

*A Ata de Defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertações/Teses e na Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.*

Ao meu marido, Cairo, aos meus pais e às minhas irmãs, que são minhas fontes de luz e energia.

## AGRADECIMENTOS

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pelo suporte financeiro para a realização do doutorado e pelo financiamento do estágio de pesquisa no exterior (Processos nº 2017/00661-8 e nº 2018/03231-7). O presente trabalho foi realizado, em parte, com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Em primeiro lugar, agradeço à minha família. Aos meus pais, Fernanda e Ivanildo, pelo suporte emocional, carinho e amor incondicional. Às minhas irmãs, Camila e Marina, pelo companheirismo e pela alegria que me trazem. Sou eternamente grata ao meu marido, Cairo, pelo amor, amizade, companheirismo e por me fazer feliz. Agradeço também pelo apoio emocional e pela leitura e revisão, que foram de grande valia. Agradeço aos meus avós, primos e tios pelo cuidado, presença e suporte.

Agradeço imensamente aos professores que me acompanharam nessa jornada e que me proporcionaram oportunidades de crescimento. Ao professor Sebastião Velasco e Cruz, pelos ensinamentos e por me ajudar a expandir meus horizontes. Ao professor Samuel Soares, pelo companheirismo, sinceridade e pelos *insights*. À professora Suzeley Kalil Mathias, pela sinceridade, pelos alertas e pela luta. Aos professores Héctor Saint-Pierre, Luis Ayerbe e Felipe Loureiro por terem aceitado prontamente o convite e pela leitura atenta. À professora Cristina Pecequilo, por me ensinar muito sobre os Estados Unidos e pela oportunidade de estágio na Unifesp. Agradeço também às secretárias e bibliotecárias do San Tiago Dantas e do IFCH.

Com muito prazer, agradeço aos amigos que fiz em São Paulo. Ao Matheus, com quem aprendi muito, sou grata pelas leituras, críticas, almoços e discussões. Aos amigos do Gedes, em especial Giovanna, Luiza, Raquel, Karina, Patrícia, pelos encontros, discussões acadêmicas e, também, pelos bares e pela convivência. Agradeço ainda à Patrícia Nakamura, pelos cafés da manhã e pela ajuda nos primeiros anos de São Paulo.

Sou imensamente grata aos amigos de Franca, por estarem comigo em momentos preciosos e continuarem sempre ali, como uma certeza. Especial menção à Francielly, Alba, Marina, Vitória, Juliana. Agradeço também a todos que se tornaram queridos durante meus nove meses em Washington, especialmente Margaret, Ângelo, Judy, Jade e Eduardo. Agradeço ainda aos que me receberam nessa outra nova etapa, especialmente à Lis Ribeiro.

Não teria sido possível terminar essa tese sem o carinho, o suporte emocional e os ensinamentos que vieram de cada um de vocês, que formam uma rede de apoio incrível e me possibilitaram crescimento e felicidade.

## RESUMO

O tema abordado nessa tese corresponde às relações entre os Estados Unidos e América Latina no início do século XXI, tendo como foco os casos de Brasil e Argentina e os temas atinentes à área de Segurança Internacional. As relações interamericanas são marcadas por intensa assimetria de poder, portanto, podem ser enquadradas no âmbito mais geral das dinâmicas entre grandes potências e países periféricos. Todavia, possuem importantes particularidades e entender o desenvolvimento histórico torna-se essencial para explicar as dinâmicas hemisféricas. Embora as relações Estados Unidos-América Latina tenham se desenvolvido com base em um paradigma de clientelismo – de cooperação assimétrica no campo militar – e de dependência econômica – de produção nacional condicionada por decisões externas – esses dois fatores foram questionados em alguns períodos, quando houve busca de autonomia por parte de governos latino-americanos. Considerando-se esse contexto, questiona-se: por que houve, no Brasil e na Argentina, uma retomada dos projetos de autonomia com relação aos Estados Unidos no início do século XXI e como ela expressou-se no campo da segurança internacional? Como hipótese, entende-se que a retomada dos projetos de autonomia foi provocada pelas mudanças nas coalizões politicamente predominantes na Argentina e no Brasil e pelas mudanças no cenário internacional, com o aumento da atuação chinesa na América Latina. Não houve negligência dos EUA em relação à região e, apesar dos desafios impostos pela China, a potência hegemônica manteve a capacidade de impor custos e incentivos aos governos latino-americanos. A cooperação no campo da segurança, incluindo as relações entre os militares e os agentes de segurança pública, permaneceu como um sustentáculo importante da influência estadunidense. A tese está dividida em cinco capítulos, no primeiro é apresentada a discussão teórico-conceitual, no segundo, é feita uma breve exposição sobre a História das relações ente Argentina, Brasil e Estados Unidos e, no terceiro capítulo, discute-se a Política Exterior dos EUA para a América Latina após o 11/09. No quarto e no quinto capítulos, são apresentadas as relações bilaterais em temas de segurança internacional entre Brasil-EUA e Argentina-EUA, respectivamente. Foram utilizadas como fontes documentos abertos divulgados pelos Ministérios de Relações Exteriores e da Presidência dos três países, discursos de autoridades e entrevistas. Também feito uso de bases de dados sobre transferência de armamentos e assistência em segurança, organizadas respectivamente pelo *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) e pelo *Center for International Policy*. Foram utilizados ainda telegramas produzidos pelas embaixadas dos Estados Unidos na Argentina e no Brasil e divulgados pelo *Wikileaks*.

**Palavras chave:** América Latina - Relações militares - Estados Unidos, Política Externa, Segurança internacional.

## ABSTRACT

The thesis' main subject is the relationship between the United States and Latin America, at the beginning of the 21st century, focusing on the Brazilian and Argentinean cases and security issues. Intense asymmetry of power is the main feature of the Inter-American relations and, therefore, they denote relations between great powers and peripheral countries. Nevertheless, they are also specific, and it is essential to analyze the historical developments to understand the Western Hemisphere international dynamics. The inter-American relations are marked by clientelism – meaning asymmetrical military cooperation - and economic dependency – meaning that the national economies' dynamics are influenced by external factors. However, this reality was disputed by Latin American governments in different historical conjunctures. Guided by these assumptions, the main question is: why there was, in the Brazilian and Argentina cases, an autonomy project resumption at the beginning of the 21st century and how was it expressed on security issues? As a hypothesis, I argue that the sources of the autonomy projects were the changes in domestic politics and the China inroads in the Western Hemisphere. There was no U.S. negligence towards the region, but the challenges imposed by China were growing, and the United States maintained its capacity to impose costs and incentives to the Latin American governments. Moreover, security cooperation was a source of U.S. influence. The thesis has five chapters. The first one presents the conceptual discussion, the second one briefly presents the historical Western Hemisphere International Relations main themes, and the third one addresses U.S. Foreign Policy for South America in the post 9/11 period. The fourth and fifth chapters analyze the bilateral Brazil-USA and Argentina-USA relations. To conduct empirical research, I used open-source documents from the three countries governments, speeches made by authorities and interviews. I have also taken into account data basis on security assistance and arms transfer from the Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) and the Center for International Policy. I also used telegrams produced by the US embassies in Argentina and Brazil and publicized by the Wikileaks.

**Keywords:** Latin America – Military to Military Relations – United States, Foreign Policy, International Security.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1	América Latina: Assistência Econômica e em Segurança	119
Gráfico 2	América do Sul: Assistência Econômica e em Segurança	120
Gráfico 3	Cone Sul: Assistência Econômica e em Segurança	120
Gráfico 4	Principais Receptores de Assistência em Segurança (2000-2016)	121
Gráfico 5	Treinamentos Militares Oferecidos à América Latina	123
Gráfico 6	Treinamentos Militares Oferecidos à América do Sul	124
Gráfico 7	Importação de Sistemas de Armas pelos países da América do Sul (2001-2008)	147
Gráfico 8	Volume de importação de armas por países selecionados da América do Sul (2001-2008)	147
Gráfico 9	Importação de Sistemas de Armas pelos países da América do Sul (2009-2016)	165
Gráfico 10	Volume de importação de armas por países selecionados da América do Sul (2009-2016)	166
Gráfico 11	Assistência em segurança dos EUA destinada ao Brasil	208
Gráfico 12	Número de participantes militares brasileiros em programas dos EUA	209
Gráfico 13	Importação de Sistemas de Armas pelos Brasil	215
Gráfico 14	Assistência em segurança dos EUA à Argentina	258
Gráfico 15	Número de participantes militares argentinos em programas dos EUA	259
Gráfico 16	Importação de Sistemas de Armas pela Argentina	261

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1	Percepções de Ameaça pelos Comandantes do SOUTHCOM (2001-2008)	139
Tabela 2	Percepções de Ameaça pelos Comandantes do SOUTHCOM (2009-2016)	161

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
AEI	American Enterprise Institute
AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
AMCHAM	Câmara de Comércio dos EUA
AMIA	Associação Mutual Israelita Argentina
Ar-Sat	Empresa Argentina de Soluciones Satelitales Sociedad Anónima
ASPA	American Servicemembers' Protection Act
AST	Acordo de Salvaguardas Tecnológicas
AUC	Autodefesas Unidas da Colômbia
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CDS	Conselho de Defesa Sul-americano
CGT	Confederación Nacional del Trabajo
CIA	Central Intelligence Agency
CICTE	Comitê Interamericano contra o Terrorismo
CLA	Centro de Lançamentos de Alcântara
CMDAs	Conferências de Ministros de Defesa das Américas
CNAE	Comissão Nacional de Energia Atômica
CNV	Comissão Nacional da Verdade
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CRS	Congressional Research Service
CSH	Comissão de Segurança Hemisférica
CSIS	Center for Strategic and International Studies

DCA	Acordos de Cooperação em Defesa
DEA	Drug Enforcement Administration
ELN	Exército de Libertação Nacional
EMCFA	Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
END	Estratégia Nacional de Defesa
EUA	Estados Unidos da América
FAB	Força Aérea Brasileira
FAdeA	Fábrica Argentina de Aviões
FARC	Forças Armadas Revolucionárias Colombianas
FBI	Federal Bureau of Investigations
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
FpV	Frente para a Vitória
GAFIFATF	Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo
GSI	Gabinete de Segurança Institucional
GSOMIA	Acordo de Segurança Geral em Informação Militar
IED	Investimento Externo Direto
IMET	International Military Education & Training
JID	Junta Interamericana de Defesa
LAI	Lei de Acesso à Informação
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MINUSTAH	Missão de Paz para a Estabilização do Haiti
MTCR	Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis
NED	National Endowment for Democracy
NSA	Agência Nacional de Segurança
OCX	Organização para a Cooperação de Xangai

OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCC	Primeiro Comando da Capital
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PEF	Plano Estratégico de Fronteiras
PIB	Produto Interno Bruto
PNAC	Project for the New American Century
PRO	Proposta Republicana
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SIPI	Stockholm International Peace Research Institute
SOUTHCOM	Comando Sul
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TNP	Tratado de Não Proliferação
TPI	Tribunal Penal Internacional
UE	União Europeia
UNASUL	União Sul-americana de Nações
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
VLS	Veículo Lançador de Satélite
WHINSEC	Western Hemisphere Institute for Security Cooperation
YPF	Yacimientos Petrolíferos Fiscales

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b>	<b>15</b>
<b>Capítulo 1 Assimetria, Subordinação e Autonomia nas Relações Internacionais</b>	<b>25</b>
1.1 Formação de Autoridade na Política Internacional e Relações Cliente-Patrão	26
1.2 Resignação e resistência à ordem internacional: Carlos Escudé e Robert Cox	30
1.3 A Escola da Autonomia: Juan Carlos Puig, Hélio Jaguaribe e seus críticos	33
1.4 Economia-Mundo e as Teorias da Dependência	39
1.5 Segurança e Militarização no Terceiro Mundo	44
1.6 Assimetria nas Relações Internacionais: Sintetizando	<b>49</b>
<b>Capítulo 2: Relações Interamericanas em perspectiva histórica: Brasil, Argentina e Estados Unidos</b>	<b>53</b>
2.1 Independência e Formação Nacional	60
2.2 A ambição de hegemonia estadunidense e o desafio europeu	68
2.3 A Consolidação da Hegemonia: O Pós II Guerra Mundial	84
2.4 A Redefinição da Hegemonia: o Pós-Guerra Fria	101
2.5 Hegemonia e Autonomia no Hemisfério Ocidental	<b>109</b>
<b>Capítulo 3: A Política Exterior dos EUA para o Hemisfério Ocidental no período pós 2001</b>	<b>113</b>
3.1 Entre a falta de atenção e a securitização: Uma breve análise da bibliografia sobre as Relações Interamericanas no século XXI	114
3.2 Os EUA, a distribuição de poder global e a América do Sul durante o governo de George W. Bush	125
3.2.1 A Política de Segurança e a Percepção de Ameaças na América Latina durante o governo Bush	134
3.2.2 A estratégia dos EUA frente à presença de poderes externos na região durante o governo Bush	142
<b>3.3 Os EUA, a distribuição de poder global e a América do Sul durante o governo de Barack Obama</b>	<b>148</b>
3.3.1 A Política de Segurança e a Percepção de Ameaças na América Latina durante o governo Obama	158
3.3.2 A estratégia dos EUA frente à presença de poderes externos na região durante o governo Obama	164
3.4 Os EUA e a hegemonia regional: aspectos de continuidade	<b>169</b>
<b>Capítulo 4: As relações Brasil-EUA durante os governos do PT (2003-2016): autonomia heterodoxa e resignação</b>	<b>172</b>
4.1 A conjuntura nacional: os governos Lula e a ascensão de uma coalizão política	172

4.2 O governo Dilma Rousseff: crise e desmonte da coalizão política	179
4.3 Política Exterior e Relações com os EUA nos governos Lula	186
4.4 Política Exterior e relações com os EUA no governo Dilma Rousseff	195
4.5 As Relações bilaterais no campo da Defesa e da Segurança Internacional	203
4.5.1 Política de Defesa, percepções de ameaças, relações entre militares e assistência externa	203
4.5.2 Indústria, Tecnologias Sensíveis e Não Proliferação	210
4.5.3 Combate ao terrorismo	218
4.5.4 Combate ao narcotráfico e ao crime organizado transnacional	223
4.6 Os governos PT e as relações com os EUA: uma síntese	227
<b>Capítulo 5: As relações Argentina-EUA durante os governos de Néstor e Cristina Kirchner (2003-2015): autonomia heterodoxa e confrontação</b>	<b>231</b>
5.1 O governo de Néstor Kirchner (2003-2007): crise e consolidação de poder	231
5.2 Os governos de Cristina Kirchner: conflitos internos e restrição externa	237
5.3 Política Exterior e Relações com os EUA durante o governo de Nestor Kirchner	243
5.4 Política Exterior e Relações com os EUA durante o governo de Cristina Fernandez de Kirchner	249
5.5 As relações bilaterais no campo da Defesa e da Segurança Internacional	254
5.5.1 Política de Defesa, percepções de ameaças, relações entre militares e assistência externa	254
5.5.2 Indústria, Tecnologias Sensíveis e Não Proliferação	260
5.5.3 Combate ao Terrorismo	264
5.5.4 Combate ao tráfico de drogas e ao crime organizado transnacional	269
5.6 O Kirchnerismo e os Estados Unidos: uma síntese	273
<b>Considerações Finais</b>	<b>277</b>
<b>Referências</b>	<b>285</b>
<b>APÊNDICE 1– Entrevistas Realizadas</b>	<b>315</b>

## **Introdução**

O tema dessa tese corresponde às relações entre os Estados Unidos (EUA) e América Latina no início do século XXI, tendo como foco os casos de Brasil e Argentina e os temas atinentes à área de Segurança Internacional. No que se refere a esse tema, cabe destacar que o fator mais marcante e evidente se refere à intensa assimetria de poder entre os EUA e a América Latina. Portanto, são relações que podem ser enquadradas no âmbito mais geral das dinâmicas entre grandes potências e países periféricos. Todavia, possuem importantes particularidades e, deste modo, entender o desenvolvimento histórico e a construção da hegemonia estadunidense torna-se essencial para explicar as dinâmicas hemisféricas.

Desde o século XIX, os EUA atuaram para garantir sua hegemonia e limitar a presença de outras potências na região, o que não impediu o surgimento de formas de resistência por parte dos países relativamente menos poderosos, que buscaram contrabalancear a situação geopolítica. Em determinados momentos históricos, no entanto, os países da região procuraram aproximar-se dos Estados Unidos e a cooperação manteve-se como uma característica relevante das relações internacionais no Hemisfério Ocidental. Assim, as relações hemisféricas são ambíguas e oscilam entre momentos de maior cooperação intercalados com outros de maior resistência por parte dos países latino-americanos.

Em outras palavras, embora as relações hemisféricas tenham se desenvolvido com base em um paradigma de clientelismo – de cooperação assimétrica no campo militar – e de dependência econômica – de produção nacional condicionada por decisões e estruturas externas – esses dois fatores foram questionados em alguns períodos, havendo resignação em outros momentos. Assim, não há uma profundidade da cooperação no âmbito militar como prevalecente entre os aliados mais tradicionais dos EUA, como são Austrália, Canadá e Inglaterra. Embora exista uma institucionalização frouxa da cooperação militar, materializada no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e na Junta Interamericana de Defesa (JID), não foi formada uma organização militar operacional e são recorrentes os episódios nos quais a maioria dos países latino-americanos não oferece apoio diplomático ou militar aos conflitos armados liderados pelos EUA.

Nesses processos, destacam-se os casos de Brasil e Argentina, países com capacidades relevantes em âmbito regional e que já buscaram projeção de poder no sistema internacional. Ambos também atuaram no sentido de manutenção da estabilidade sul-americana e buscaram liderança regional de forma duradoura. Nos dois casos, as dinâmicas de clientelismo e a busca de autonomia estiveram presentes, embora de forma mais marcante no caso argentino.

No caso brasileiro, o consenso interno sobre a aliança informal com os EUA começou a se deteriorar nos anos 1930. A partir de então, o país passou a ter uma postura mais assertiva, buscando barganhar com a potência e, a partir dos anos 1960, surgiu um paradigma de política exterior baseado na diversificação de parcerias. Este modelo foi interrompido pelo golpe militar de 1964 e retomado na década seguinte, ainda durante o regime autoritário.

Já no caso argentino, durante a primeira metade do século XX, o país possuiu uma política externa distante e, em vários aspectos, conflitiva com os EUA, ao mesmo tempo em que mantinha relações especiais com a Inglaterra. Durante os primeiros governos de Perón (1945-1955), surgiu uma nova posição em Política Exterior, marcada pela busca de industrialização, no plano interno, e autonomia, no plano externo. Tratava-se de uma postura de terceira via em um mundo binário. Contudo, após 1955, iniciaram-se as oscilações entre tentativas momentâneas de aproximação, intercaladas com a assertividade e busca de autonomia em relação aos EUA.

Em ambos os casos, após a redemocratização dos anos 1980, não houve estabilização nas relações com os EUA. A aproximação dos anos 1990 foi seguida de busca por autonomia nos anos 2000, com características e nuances próprias em cada um dos países. Desde 2016, liderados por governos de orientação econômica liberal, ambos voltaram a aproximar-se da potência, o que se expressou também nos temas de segurança internacional. Assim, ao contrário do que prevê o realismo, as políticas exteriores de ambos os países são caracterizadas mais pelas oscilações que pelas continuidades<sup>1</sup>.

Esse contexto suscita perguntas de caráter geral: O que explica a alternância de momentos de cooperação com os EUA e outros em que – apesar da nítida assimetria de poder – a Argentina e o Brasil buscam ampliar a autonomia frente à potência? Por quais razões o Brasil e a Argentina não se acomodam a um sistema interamericano no qual a defesa contra

<sup>1</sup> A literatura de Política Exterior Brasileira muitas vezes ressalta a existência de continuidade nos objetivos externos do país e inexistência de rupturas importantes. Contudo, especialmente quando analisamos as relações com os EUA, as diferenças empíricas entre diferentes governos são bastante importantes: há diferenças entre políticas exteriores informadas por maior ênfase nas parcerias tradicionais, com os EUA e a Europa, e aquelas que buscam diversificação de parcerias e tem importante foco nas relações com países emergentes e com a América Latina. Vigevani e Cepaluni (2007), por exemplo, identificam três estratégias de busca de autonomia: pela distância, pela participação e pela diversificação. Já Maria Regina Soares de Lima (1994), entende que há dois paradigmas de política exterior: o das relações especiais com os EUA e o globalismo, baseado na diversificação de parcerias. Embora o segundo tenha dominado grande parte da segunda metade do século XX, atualmente as iniciativas de aproximação com os EUA são relevantes. Nesse sentido, Carlos Estevam Martins sustenta que “houve mudanças [na Política Exterior do regime militar] [...] de grande importância e [...] por isso mesmo, já está mais do que na hora de os cientistas sociais brasileiros fazerem essa constatação factual mínima, a fim de que possam, num segundo momento, desincumbirem-se da tarefa que é precipuamente a sua, qual seja, a de identificar os fatores que explicam a ocorrência das transformações verificadas” (MARTINS, 1975 p. 55)

ameaças extra regionais é garantida pela potência dominante? Quais foram os fatores que possibilitaram a busca de autonomia no início do milênio e quais levaram ao esgotamento do processo contemporaneamente?

De forma central, o **problema de pesquisa** é: Por que houve, no Brasil e na Argentina, uma retomada dos projetos de autonomia com relação aos Estados Unidos no início do século XXI e como ele expressou-se no campo da segurança internacional? Como **hipótese**, entende-se que a retomada dos projetos de autonomia foi provocada pelas mudanças nas coalizões politicamente predominantes na Argentina e no Brasil e pelas mudanças no cenário internacional, com o aumento da atuação chinesa na América Latina. Não houve negligência dos EUA em relação à região e, apesar dos desafios impostos pela China, a potência hegemônica manteve a capacidade de impor custos e incentivos aos governos latino-americanos. A cooperação no campo da segurança, incluindo as relações entre os militares e os agentes de segurança pública, permaneceu um sustentáculo importante da influência estadunidense.

O **objetivo central** da pesquisa é compreender por que houve, no Brasil e na Argentina, uma retomada do projeto de autonomia com relação aos Estados Unidos no início do século XXI e como ele expressou-se no campo da segurança internacional. Os objetivos específicos são: i) examinar como as relações interamericanas desenvolveram-se historicamente e identificar os momentos de alinhamento e de busca de autonomia; ii) analisar fatores no nível sistêmico, referentes a configuração da ordem internacional no início do século XXI; iii) analisar a Política Externa, ressaltando os temas de segurança, dos Estados Unidos para a América Latina no início do século XXI; iv) identificar fatores de ordem interna na Argentina que condicionam a política exterior no início do século XXI; v) identificar fatores de ordem interna no Brasil que condicionam a política exterior no início do século XXI; vi) analisar como os movimentos de busca de autonomia refletiram na Política Exterior de ambos os países, ressaltando temas referentes à segurança internacional; vii) analisar como as relações entre Brasil, Argentina e Estados Unidos desenvolveram-se considerando temas específicos no campo da Segurança Internacional.

O tema de pesquisa é relevante pois as relações com os Estados Unidos são definidoras das estratégias de política exterior de Brasil e Argentina e influem em suas dinâmicas sociais. As modificações das relações bilaterais com a potência nas últimas décadas foram pouco estudadas, especialmente do ponto de vista da segurança internacional. O foco no século XXI é interessante por sua relevância para entender as transformações na contemporaneidade. Apesar do predomínio da busca de autonomia, em ambos os países, é possível identificar forças políticas que demandavam a retomada de um clientelismo forte e proximidade com a potência.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa foi conduzida com base em dois estudos de caso: as relações Brasil-EUA e Argentina-EUA no campo da segurança internacional considerando o período entre 2003 e 2015. O estudo de caso é uma estratégia de “investigação empírica que pesquisa fenômenos dentro de seu contexto real [...] onde o pesquisador não tem controle sobre eventos e variáveis” (MARTINS, 2006, p. xi). Trata-se de uma estratégia de pesquisa que, embora baseada em um quadro teórico inicial, ocorre de forma predominantemente indutiva, sendo adequada para a construção de teorias. Os estudos de caso devem ser replicáveis, o que torna possível a generalização posterior, lapidando e aprofundando enunciados propostos.

Assim, a partir dos estudos de caso pretende-se chegar a *insights* sobre as relações interamericanas. Contudo, há que apontar os limites da pesquisa e ponderar que a pretensão de generalização deve ser feita com cautela. Em primeiro lugar, as especificidades locais têm também impactos relevantes. Sem abandonar os elementos macro – referentes ao contexto internacional em que os países periféricos se inserem e que impõem pressões e constrangimentos – há que se levar em consideração as relações de força locais, que se modificam ao longo do tempo. Nas palavras de Cruz (2007, p. 133), “integrar o nacional e o internacional em um esquema explicativo” é um dos desafios da pesquisa.

Ainda assim, entende-se que o estudo das relações bilaterais dos EUA com o Brasil e a com Argentina traz *insights* relevantes seja para o estudo das relações interamericanas e contribui para o estudo das relações entre grandes potências e países periféricos. Busca-se, portanto, identificar padrões de atuação dos EUA e possibilidades de resistência dos países latino-americanos. Em segundo lugar, não se pressupõe independência entre os casos. Os acontecimentos políticos na América Latina têm possibilidade de se difundirem regionalmente, assim como as estratégias de busca de autonomia reforçam-se mutuamente quando levadas a cabo por diversos países da mesma região. Nesse processo há, inclusive, coordenação política entre os atores.

Os estudos foram conduzidos a partir de pesquisa documental, consulta a base de dados e entrevistas. Foram utilizadas fontes diversas, como documentos abertos divulgados pelos Ministérios de Relações Exteriores e pela Presidência dos três países, discursos de autoridades e, de forma complementar, entrevistas. Foram utilizados, ainda, telegramas produzidos pelas embaixadas dos Estados Unidos na Argentina e no Brasil e divulgados pelo portal *Wikileaks*<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> A pesquisa teve como base a Biblioteca Pública de Diplomacia dos EUA montada pelo portal *Wikileaks* a partir de documentos desclassificados, documentos obtidos através de Lei de Acesso a Informação e documentos confidenciais vazados e enviados ao portal. A coleção da base de dados mais útil à nossa pesquisa refere-se ao

Também foi feito uso de bases de dados sobre assistência em segurança e transferência de armamentos, organizadas pelo *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) e pelo *Center for International Policy*. Buscou-se, sempre que possível, realizar triangulação de dados e checar as informações em mais de uma fonte.

As entrevistas foram feitas, em sua maior parte, com diplomatas brasileiros e estadunidenses e encontram-se elencadas no Apêndice 1. Com relação aos documentos, foi feito importante uso de relatórios do Departamento de Estado, dos EUA, especialmente aqueles sobre combate ao narcotráfico e terrorismo. Os estudos preparados pelo *Congressional Research Service* (CRS), vinculado ao Congresso dos EUA também foram de grande valia. Além desses, as Estratégias de Segurança Nacional e os discursos anuais do comandante do Comando Sul (SOUTHCOM) foram analisados com o objetivo de entender a perspectiva estadunidense.

Com relação às fontes utilizadas, alguns esclarecimentos são necessários. Em primeiro lugar, cabe pontuar que o governo dos Estados Unidos divulga documentos abertos de forma abundante e facilmente acessível, o que não acontece com a mesma intensidade no que se refere ao Brasil e à Argentina. Essa situação é agravada pelo fato de que os documentos vazados pelo *Wikileaks* dizem respeito a telegramas enviados de embaixadas estadunidenses ao Departamento de Estado – ampliando ainda mais as fontes referentes à perspectiva estadunidense, sem que a contrapartida fosse possível. Assim, manter uma visão equilibrada das perspectivas nacionais foi um desafio ao longo do processo de pesquisa.

O problema de pesquisa implicou a revisão de diversas correntes de literatura. Foi necessário abranger estudos que tinham como objeto relações entre grandes potências e países menos poderosos, a estratificação do sistema internacional e a política exterior de países periféricos. O estudo de relações entre grandes potências e países periféricos não é central no âmbito das teorias mais clássicas das Relações Internacionais, disciplina que se dedicou a entender especialmente as relações entre as grandes potências. A assimetria de poder traz consequências e especificidades inexistentes nas relações mais horizontais entre as potências. As relações centro-periferia fragilizam a própria noção de anarquia, uma vez que as decisões nacionais de países periféricos são fortemente constrangidas por fatores externos, como abordaremos no primeiro capítulo.

Também é necessário, em um primeiro momento, abordar os conceitos centrais empregados ao longo da tese. Nesse trabalho, o foco central refere-se à atuação internacional

“Cablegate”, composta de telegramas diplomáticos enviados ao portal, compreendendo o período da primeira década do século XXI. Os telegramas foram vazados por Chelsea Manning, que trabalhava como analista de inteligência do Exército americano.

dos Estados em questões estratégicas e que envolvem as burocracias destinadas ao uso da força estatal. A existência de duas burocracias estatais destinadas ao emprego da força nos Estados modernos deve-se às diferenças entre as formas de uso da coerção, sendo que há uso protetor da força em âmbito interno e ao uso letal da força no âmbito externo. De acordo com Saint-Pierre:

[...] a natureza da força na sua projeção interna é *protetora* do súdito e *conservadora* da ordem, e se emprega em regime de monopólio. É o que se conhece como “segurança pública”, “segurança interna”, “segurança cidadã”, que normalmente é administrada, na complexidade do estado moderno, pelo Ministério da Justiça, Ministério do Interior e, mais recentemente, pelo Ministério da Segurança, criado ante o aumento do tipo de ameaças que intranquilizam a cidadania em geral. Por sua vez, com uma natureza de *letalidade defensiva*, o monopólio da força destina-se, em regime de livre concorrência, a eliminar as fontes de potencial hostilidade à unidade decisória e dissuadir as intenções de hostilidade contra a ordem da unidade política [o que corresponde às atribuições do Ministério da Defesa] (SAINT-PIERRE, 2011, p. 425).

Como exemplo da separação entre as funções internas e externas do uso da força estatal, pode-se citar a legislação dos EUA: o *Posse Comitatus Act* de 1897, impedia o uso das Forças Armadas internamente em missões de aplicação da lei [*law enforcement*]. Às Forças Armadas, reservava-se a função de Defesa, de proteção da soberania frente a outros Estados que ameaçassem a unidade territorial. No entanto, em 1981, a lei foi emendada, permitindo que as Forças Armadas auxiliassem as forças de segurança pública em vigilância e inteligência, além de promover treinamento e aconselhamento em temas relacionados ao combate ao narcotráfico e à entrada de substâncias ilegais nos EUA (ZIRNITE, 1997).

Assim, houve uma relativização da separação entre o âmbito interno e externo do uso da força estatal, ou seja, entre segurança pública e defesa. De forma semelhante, em análise focada em dados empíricos da Europa no pós Guerra Fria, Bigo (2000) percebe um movimento de “desdiferenciação” entre a segurança interna e externa e, conseqüentemente, das duas burocracias estatais destinadas ao uso da força. A aproximação das funções das duas burocracias na Europa ocorreu após um período de intensa separação entre as funções relacionadas à guerra e ao policiamento. No caso da América Latina, durante o período da Guerra Fria, os regimes autoritários buscaram combater os grupos de esquerda a partir da força, sendo tais grupos percebidos como inimigos internos no âmbito das Doutrinas de Segurança Nacional. O resultado foi elevada militarização e um processo traumático para tais sociedades marcado pelo uso abusivo da força estatal (LÓPEZ, 1987; RODRIGUES, 2012; SAINT-PIERRE, 2011).

No período contemporâneo, o emprego interno das Forças Armadas na América Latina é justificado pela alegada necessidade de combate ao crime transnacional e aos narcotraficantes, os quais teriam se sofisticado em termos de armamento e potencial de fogo, tornando a ação

policial insuficiente. Por outro lado, verifica-se uma coordenação das forças de segurança pública em nível internacional, em reação ao mesmo “crime organizado transnacional”. Tal processo ocorre muitas vezes a partir da internacionalização de agências de segurança dos EUA – como a *Drug Enforcement Administration* (DEA) – e treinamentos a policiais latino-americanos oferecidos pela potência norte-americana.

Assim, percebe-se uma aproximação entre ambas as burocracias, com as Forças Armadas atuando na América Latina em funções de segurança pública<sup>3</sup>, especialmente no combate ao narcotráfico. As agências policiais e de segurança pública também são influenciadas e orientam-se para o internacional, participando de redes de cooperação internacional e identificando seu alvo como “transnacional”. Há, nesse sentido, um processo de “policialização” das Forças Armadas, o que diminui sua eficácia na função de Defesa da soberania, e de militarização da segurança pública, com o aumento da violência estatal (SAINT-PIERRE, 2011). Portanto, também na América Latina é possível identificar um processo de “desdiferenciação” entre defesa e segurança interna, que tem causado aumento da violência estatal sem, necessariamente, solucionar o problema da criminalidade (RODRIGUES, 2012; ZIRNITE, 1997).

Nesse trabalho, busca-se analisar temas concernentes a ambas às faces do emprego da força estatal, com o objetivo de sintetizar as mudanças contemporâneas e a influência dos EUA na América Latina. Entende-se que a atuação internacional das forças armadas e das forças de segurança pública são faces da Política Exterior, pois ambas são instrumentos estatais utilizados no intercâmbio com outras unidades políticas. No caso dos Estados Unidos, a promoção de treinamento militar e policial, por exemplo, é pensada como uma forma de expansão de sua influência no Hemisfério Ocidental e de difundir sua agenda de segurança.

Com relação à definição de Política Exterior, de acordo com Aron (2002), trata-se da atuação internacional dos Estados, que ocorre por duas gramáticas: a da estratégia, representada pelo soldado, e a da diplomacia, representada pelo diplomata. As duas gramáticas são complementares e – do ponto de vista ideal – devem ser articuladas politicamente. De acordo com o autor “[...] a distinção entre diplomacia e estratégia é relativa. Os dois termos denotam aspectos complementares da arte única da política – a arte de dirigir o intercâmbio com outros Estados em benefício do ‘interesse nacional’” (ARON, 2002, p. 72). A Política Exterior

<sup>3</sup> Como será apresentado no capítulo 4, na Argentina houve um importante esforço de separação entre as questões de defesa e de segurança interna no período pós 1983, quando foi impedido que as Forças Armadas atuassem internamente. No caso brasileiro, apesar das resistências civis e militares sobre atuação o interna das Forças Armadas, gradualmente, passou a existir maior envolvimento das mesmas em questões internas.

contempla, assim, dinâmicas de convencimento e de imposição da vontade de uma unidade política por meio da diplomacia ou pelo uso da força.

Nesse mesmo sentido, conforme Caporaso *et al* (1986, p. 9, tradução livre), o foco central do estudo acadêmico da Política Exterior são “[...] as políticas [*policies*] e ações dos governos nacionais orientadas ao mundo exterior, além de suas jurisdições políticas”. Os autores apontam ainda que “[...] as políticas militares/de segurança são, em todos os aspectos, um tipo de Política Exterior” (CAPORASO *et al*, 1986, p. 12, tradução livre). Logo, a atuação internacional dos Estados no campo da Defesa é pensada aqui como parte da Política Exterior, assim como os mecanismos de cooperação em segurança pública.

Cabe pontuar que, embora os Estados periféricos não possuam a capacidade para impor-se através da força, a face militar da política exterior está presente e há possibilidade de dissuasão e de resistência. A atuação no plano estratégico ocorre de duas formas: através de cooperação militar e alianças constituídas para amenizar a debilidade, ou através de projetos que visam aumentar a capacidade de projeção e a própria força militar. Nesse último caso, visa-se à produção de armamentos ou são promovidos programas de pesquisa e projetos de desenvolvimento tecnológico estratégicos, especialmente nas áreas nuclear e espacial.

Assim, a Política Exterior é entendida aqui como a atuação internacional dos governos e burocracias estatais em seu relacionamento com outras unidades políticas. Portanto, a Política Exterior não abrange apenas a diplomacia – uma forma de atuação externa conduzida por profissionais específicos e caracterizada pela existência de representação nacional no exterior. A atuação internacional das Forças Armadas é uma outra faceta da Política Externa. No período contemporâneo, outras burocracias também são fortemente internacionalizadas, sendo inseridas em regimes internacionais. As polícias, por exemplo, fazem parte de regimes de cooperação e possuem relações cooperativas com contrapartes estrangeiras. Em regimes democráticos, espera-se que a orientação e a atuação das burocracias sejam subordinadas às decisões tomadas pelos governos legitimamente eleitos. Nesses casos, portanto, a orientação e as decisões de Política Exterior são tomadas pelo governo, sendo executadas pelos diplomatas, militares e outros instrumentos estatais. As decisões governamentais, contudo, são frutos de embates, de disputas travadas no seio do poder Executivo ou nas relações entre os poderes Executivo e Legislativo (SAINT-PIERRE, 2010).

As decisões governamentais em Política Exterior também sofrem pressões de grupos políticos e econômicos internos e externos e, por conseguinte, o conteúdo e a orientação da política exterior são resultantes de disputas domésticas e dos constrangimentos internacionais. A política exterior é resultante de um processo histórico complexo, que envolve tanto as

interações sociais internas quanto a relação do Estado com o sistema internacional. Os interesses que guiam a política exterior não são dados, mas são contingentes a essas relações, são frutos de disputas internas. O “interesse nacional” não possui um conteúdo simples, mas é determinado pela condição geopolítica e pela correlação de forças internas, nas quais envolvem-se as elites das burocracias, as classes dominantes e as classes populares (COX, 1981).

Por outro lado, o sistema internacional é marcado por uma divisão internacional do trabalho, o que significa que as decisões de produção e investimento dos agentes econômicos nos países periféricos são, por vezes, tomadas externamente e que a produção econômica nacional depende de bens e formas de organização desenvolvidas no exterior. As intensas assimetrias de poder militar, por sua vez, constroem as decisões políticas, sendo que os líderes sul-americanos precisam preocupar-se com as reações dos Estados Unidos, as quais tem efeitos importantes sobre o destino nacional.

A concentração de poder nos Estados Unidos permite que o país possa buscar uma posição de hegemonia, uma situação na qual sua preponderância econômica e militar é combinada com um aspecto ideacional, com a expansão e internacionalização de ideias e com certas concessões aos mais fracos, visando a que a posição de preponderância não seja contestada e que interesses particulares sejam reformulados como universais (COX, 1981). No caso da América Latina, contudo, a posição dos Estados Unidos tende a ser questionada em certos períodos e por certos governos, que buscam ampliar suas margens de autonomia. Assim, a hegemonia dos EUA – ou, ao menos, seu elemento ideacional e formador de consenso – possui debilidades importantes. Como apontado por Wallerstein, a hegemonia é instável e tende a gerar contestações em longo prazo (WALLERSTEIN, 1984).

A busca de autonomia esteve presente no Brasil e na Argentina como um conceito importante de política exterior. Autonomia refere-se à capacidade de tomar decisões próprias, não determinadas externamente (PUIG, 1984). Entre as estratégias de autonomia identificadas por Puig (1984) destacam-se: i) a heterodoxa, presente quando há a aceitação da condução estratégica da potência em termos de segurança e no que se refere a seus interesses gerais, com resistências à adoção da política econômica hegemônica e busca de diversificação de parcerias e ii) a secessionista, presente quando há desafio global à potência dominante, inclusive aos seus interesses centrais.

Outra possibilidade é que as relações com a potência sejam marcadas por maior proximidade. Nesse caso, o maior desafio foi conceituar essa situação. A ideia de cooperação não ilumina uma das características centrais das relações interamericanas, que diz respeito à intensa assimetria entre os Estados Unidos e os países latino-americanos. Essa situação torna

pouco profícuo o uso de tal categoria. Outra possibilidade seria utilizar a noção de alinhamento para caracterizar a cooperação assimétrica na região. Contudo, “alinhamento” tende a gerar um entendimento da cooperação como sendo quase que total, sem que se abra espaço para que as nuances e pontos de divergência e tensão sejam iluminados. Considerando essa situação, o conceito de clientelismo, como definido por Carney (1989) e Sylvan e Majestik (2009) foi escolhido para conduzir a análise.

O clientelismo é entendido como uma forma de cooperação assimétrica na qual os países débeis consentem com a liderança do país central e recebem certas vantagens em contrapartida, especialmente a proteção frente a potências regionais ou globais (CARNEY, 1989; LAKE, 2009). As relações de clientelismo podem entrar em desequilíbrio, aumentando as chances de que uma estratégia de autonomia heterodoxa seja colocada em prática. Nesse caso, não há necessariamente um rompimento com o clientelismo, mas um enfraquecimento do mesmo. O clientelismo continua a existir em certos temas, mas é combinado com a maior assertividade dos mais débeis e com posturas pouco alinhadas em temas que não são centrais para a potência dominante. O clientelismo apenas é rompido com uma postura de autonomia secessionista.

Essa discussão teórico-conceitual é desenvolvida no primeiro capítulo da tese. No segundo capítulo, é feita uma breve exposição sobre a História das relações ente Argentina, Brasil e Estados Unidos. Essa discussão é importante, pois o acúmulo histórico influi nas relações contemporâneas e fornece subsídios para entender de forma mais completa as relações bilaterais contemporâneas. No terceiro capítulo, apresentamos a Política Exterior dos EUA para a América Latina e as mudanças na ordem internacional durante o século XXI.

No quarto capítulo, são apresentadas as relações bilaterais em temas de segurança internacional entre Brasil-EUA durante os primeiros anos do século XXI. O capítulo inicia-se com uma exposição da conjuntura política nacional daquele período, ressaltando os constrangimentos e mudanças críticas no governo brasileiro. A exposição das relações bilaterais no campo da segurança internacional é dividida em quatro agrupamentos de temas principais: 1) Política de Defesa, percepções de ameaças, relações entre os militares e assistência externa; 2) Indústria, tecnologias sensíveis e não proliferação; 3) Combate ao terrorismo; 4) Combate ao narcotráfico e ao crime organizado transnacional. O quinto capítulo apresenta as relações bilaterais Argentina-Estados Unidos seguindo a mesma estrutura.

## Capítulo 1 Assimetria, Subordinação e Autonomia nas Relações Internacionais

A anarquia, possivelmente o principal conceito das Relações Internacionais, possui importantes limites quando a análise tem como objeto as relações entre grandes potências e Estados relativamente fracos. A assimetria de poder tem consequências para os Estados comparativamente mais fracos materialmente, influenciando suas decisões e restringindo sua autonomia de formas que não condizem com a imagem de Estados unitários atuando de forma livre e independente. As diferenças de poder entre os Estados não se apresentam apenas no plano militar, mas relacionam-se com a internacionalização da produção, incorrendo em uma situação na qual decisões econômicas importantes são tomadas externamente e a produção de armamentos é concentrada nos Estados do centro. Além disso, a ideologia da potência é internacionalizada, por meio de políticas culturais e pela incorporação de conceitos acadêmicos, que passam a influenciar dinâmicas políticas e sociais nos países periféricos. Tais constrangimentos impostos pelo sistema influenciam, porém não determinam a atuação dos países periféricos, coexistindo com formas de resistência à ordem internacional hegemônica.

Essa situação tem especial relevância ao nosso tema de estudo – as relações entre Argentina, Brasil e Estados Unidos – já que os dois primeiros integram a zona de influência da potência global, que busca impor limites a suas políticas exteriores e internas. Esse contexto, contudo, não significa necessariamente alinhamento entre os dois países e os Estados Unidos. Ao longo da História, existiram momentos de assertividade e de busca de diversificação de parcerias. Como já apresentado anteriormente, busca-se entender quais fatores explicam a retomada de um projeto de autonomia de ambos os países em relação aos Estados Unidos, no início do século XXI, e como esses movimentos expressaram-se no plano da Segurança Internacional.

Entende-se que é necessário integrar à análise questões domésticas e sistêmicas, concepções sobre o sistema internacional e sobre a política exterior. Assim, o problema de pesquisa requer a consideração de dois temas mais gerais: 1) como se desenvolvem as relações entre grandes potências e países débeis e 2) quais são as possibilidades de políticas exteriores para os países periféricos. Nas próximas subseções, são revisadas as literaturas que se referem a ambas as questões. Inicialmente, analisa-se uma gama de autores que buscam entender as relações de subordinação no sistema internacional pela construção de hierarquias e relações cliente-patrão, assim como aquelas que tratam das possibilidades de resistência à ordem internacional. A seguir, é feita uma breve retomada da teoria da dependência e da abordagem da economia-mundo que, embora mais focados na estrutura econômica internacional, trouxeram

contribuições importantes e influenciaram outras perspectivas. Posteriormente, é retomada a discussão sobre a autonomia como conceito central das Políticas Exteriores de países periféricos. Por fim, aborda-se como a literatura analisa a questão das relações entre centro e periferia no plano mais específico da segurança internacional.

### **1.1 Formação de Autoridade na Política Internacional e Relações Cliente-Patrão**

A análise das relações entre potências e Estados que são parte de suas zonas de influência evidencia a contradição entre o princípio de igualdade jurídica e as intensas assimetrias de poder no sistema internacional, o que conduz à problematização da noção de anarquia internacional. Não são poucos os autores das Relações Internacionais que discorrem sobre a formação de hierarquias, indicando a estratificação nas relações entre potências e Estados fracos (CARNEY, 1989; ESCUDÉ, 1995; IKENBERRY, 2012; JAGUARIBE, 1979; LAKE, 2009; SYLVAN; MAJESKI, 2009; WENDT; FRIEDHEIM, 1995).

Na visão do estadunidense John Ikenberry (2012, p. 37, tradução nossa), a ordem internacional liderada pelos Estados Unidos<sup>4</sup> constitui-se como uma “ordem hierárquica com características liberais”. Em sua perspectiva, os Estados Unidos constituem-se como um “Leviatã Liberal”<sup>5</sup>, pois alguns Estados cederam deliberadamente soberania em troca de proteção. As características liberais do domínio estão presentes na provisão de bens públicos internacionais, na formulação de um sistema de regras e instituições internacionais e na política interna da potência, que permite aos Estados mais débeis acesso ao seu sistema de decisão.

De acordo com Ikenberry (2012, p. 25) o exercício de liderança ocorre de forma mista, variando regionalmente. Há um contínuo entre o “consenso”, no qual as regras são estabelecidas de forma multilateral tendo por base instituições, e o “império” caracterizado pelo controle sobre as políticas internas e externas de Estados subordinados. Assim “enquanto a hegemonia americana no mundo Ocidental tende a ser organizada em torno de regras e instituições acordadas [...] na América Latina e no Oriente Médio – o envolvimento americano tem muitas vezes sido cruamente imperial” (IKENBERRY, 2012, p. 27, tradução livre)

Nessa perspectiva, a formação de hierarquias no plano internacional mostra-se múltipla e heterogênea. Carney (1989), por sua vez, argumenta que as hierarquias são constituídas de

<sup>4</sup>Na concepção de Ikenberry (2012, p. 37, tradução nossa), a ordem internacional contemporânea está “organizada em torno de arranjos crescentes de regras e instituições que reduzem e limitam o predomínio da política de poder. Os Estados Unidos compartilham responsabilidades de governança com outros estados. De várias maneiras, a ordem liderada pelos americanos constitui-se em uma hierarquia com características liberais”.

<sup>5</sup> Como o próprio nome do livro indica, Ikenberry (2012) tem como inspiração a noção de Thomas Hobbes de que o Estado se constitui por um acordo entre súditos, que cedem liberdade, e um soberano que garante proteção.

forma específica, nos relacionamentos bilaterais, a partir da formação de díades patrão-cliente entre os Estados. Em sua visão a hierarquia baseia-se no clientelismo, definido como “uma relação particular e recíproca entre dois atores que controlam recursos desiguais [...]; a relação não é vista como um jogo de soma zero por nenhuma das partes” (CARNEY, 1989, p. 44, tradução livre).

Segundo o autor, as díades cliente-patrão envolvem um tipo de intercâmbio no qual os clientes aquiescem em temas cruciais para o patrão e esperam um retorno, que ocorre especialmente 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. A aquiescência nem sempre se refere apenas ao apoio diplomático, mas também a adoção de determinadas políticas internas, como liberalização do comércio ou respeito aos Direitos Humanos (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 patrão. 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.

Lake (2009) argumenta que as relações assimétricas entre os Estados são marcadas pela existência de hierarquia, derivada de relações de autoridade entre países subordinados e dominantes. Em sua concepção, hierarquia e anarquia coexistem nas relações internacionais. Na visão do autor, o contrato tácito entre dominantes e subordinados torna a dominação legítima, pois há um intercâmbio, entre construção e manutenção da ordem, por um lado, e aquiescência, por outro (LAKE, 2009). Além disso, a autoridade internacional depende do equilíbrio da relação para se manter. Quando em equilíbrio, ambas as partes têm benefícios e custos derivados da relação, embora de formas desiguais. Ambos se beneficiam da ordem política e estabilidade gerada, sendo que o dominante paga pela ordem e constitui regras enviesadas, benéficas a seu interesse nacional. Já o dominado, cede autonomia e tem menores custos com sua defesa.

Lake (2009) é enfático em afirmar que as relações de subordinação são iniciadas de forma voluntária. Contudo, a formação de relações de hierarquia ocorre em um ambiente caracterizado pela intensa assimetria de poder, o que incita o questionamento sobre até que ponto a cessão de soberania é uma decisão autônoma de Estados periféricos ou um resultado dos constrangimentos internacionais. Nesse sentido, Wendt e Friedheim (1995) ressaltam especialmente o processo de formação de consenso em torno das relações de autoridade. Os autores argumentam que o consenso é fabricado pelas potências, através de assistência em

segurança, difusão de ideologias, coerção aberta, reconhecimento jurídico da soberania e acordos tácitos sobre áreas de influência. A decisão de entrar em um império informal não é livre, mas decorre de manipulação, pois o consenso tem que ser manufaturado pelo poder dominante (WENDT; FRIEDHEIM, 1995)

Na concepção dos autores, o sistema internacional é caracterizado por impérios informais, definidos como “estruturas de autoridade política transnacional que combinam o princípio igualitário da soberania de jure com o princípio hierárquico do controle *de facto*” (WENDT; FRIEDHEIM, 1995, p. 695, tradução livre). Os impérios informais são marcados por contradições e instabilidade, sendo que os dominados são em diferentes momentos assertivos em relação a sua autonomia, sem quebrar com a relação hierárquica. Os Estados subordinados governam suas sociedades em conjunto com os dominantes e, portanto, necessitam mais de legitimidade externa que interna, o que tende a criar aparatos estatais alienados da sociedade.

Gilpin (1981) destaca a importância do poder para o exercício do controle internacional. A noção de prestígio proposta pelo autor é especialmente relevante para a compreensão das relações entre os países dominantes e débeis. Em sua concepção, o prestígio refere-se à probabilidade de um comando ser cumprido. Os comandos podem ser obedecidos pela identificação entre os valores das potências e das elites dos países menores e em decorrência da provisão de bens públicos pelas potências. Contudo, em última instância, o prestígio é determinado pela reputação sobre o poder econômico e militar, refere-se à credibilidade e reconhecimento do poder, à percepção de que não se poderia vencer um desentendimento no campo de batalha (GILPIN, 1981, p. 30) sem custos significativos em termos econômicos e de vidas humanas.

Assim, a assimetria de poder mostra-se como um condicionante das alianças e acordos, tendo em vista que os Estados mais fracos não poderiam vencer conflitos militares clássicos. Por outro lado, os Estados mais fracos podem resistir em conflitos assimétricos, impondo custos aos países mais fortes e eventualmente vencendo os conflitos – como demonstrado nos casos das intervenções estadunidenses no Afeganistão, Iraque e Vietnã. Em todo caso, a intervenção impõe custos significativos e a ameaça mantém-se como uma forma das potências garantirem certo nível de aquiescência em grande parte de suas relações bilaterais.

Embora tragam importantes contribuições, as análises apresentadas têm uma limitação importante, pois abstraem as questões internas e não tratam de forma mais densa como as relações de hierarquia influem nas dinâmicas e disputas por poder no plano interno. Essa situação dificulta a identificação das fontes de mudança no comportamento estatal que não possam ser explicadas apenas por questões sistêmicas. A falta de especificação dos atores

internos omite o fato de que as políticas exteriores podem servir a diferentes grupos sociais.

Essa questão torna-se ainda mais importante no contexto latino-americano, no qual historicamente a maior parte das ameaças combatidas pelos governos locais, com a assistência das potências, referem-se a “ameaças internas” – como foram identificados os grupos que demandavam mudança social. Durante a Guerra Fria, por exemplo, os governos contrarrevolucionários foram apoiados pelos Estados Unidos e os militares latino-americanos foram treinados em contrainsurgência, buscando combater grupos internos reformistas ou revolucionários.

Assim, a concepção das relações de clientelismo de Sylvan e Majestik (2009) é mais interessante ao nosso estudo. Tais autores entendem que os clientes dos Estados Unidos são regimes políticos domésticos e não Estados. Os regimes são definidos como “a configuração de arranjos políticos e econômicos que atribuem poder formal e informal a determinados atores [domésticos]” (SYLVAN, MAJESTIK, 2009, p. 25, tradução livre). 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 Estados Unidos e que fazem um 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 regimes aliados no poder e, assim, interferem nas correlações de forças internas (SYLVAN; MAJESKI, 2009). Para tanto, os EUA utilizam agências estatais sediadas em Washington com filiais locais, que permitem a adoção de políticas específicas, focadas em países e relacionamentos bilaterais.

Por outro lado, também é necessário considerar os casos de governos que resistem a entrar em relações de clientelismo e os momentos de rompimento com a potência. Ou seja, momentos nos quais a potência fracassa em manter grupos sociais clientes no poder ou conquistar novos clientes. Em diferentes momentos, Estados débeis resistiram aos constrangimentos impostos pelo sistema internacional, como são os casos de Iraque, Irã, Líbia e Coreia do Norte, que não se tornaram clientes dos EUA. Apesar dos constrangimentos impostos a esses, os Estados Unidos enfrentam dificuldades para realizar mudanças de regime. Essa situação é especialmente relevante ao nosso estudo pois a contestação ao poder não está ausente na América Latina, embora seja mais amena que no Oriente Médio. A questão dos Estados desafiadores é abordada por Escudé (1995), em estudo teórico que tem por base a Política Exterior argentina e o desafio apresentado pelo país aos EUA em diversos momentos históricos.

## 1.2 Resignação e resistência a ordem internacional: Carlos Escudé e Robert Cox

Em “*El realismo de los Estados débiles: la Política Exterior del Gobierno Menem frente a la teoría de las Relaciones Internacionales*”, Carlos Escudé (1995) busca entender porque alguns Estados da periferia perseguem políticas que vão ao contrário dos incentivos sistêmicos. O autor parte do pressuposto de que a confrontação da ordem por países débeis gera custos que são impostos por meio de sanções, explícitas ou encobertas, que podem ocorrer no campo econômico mesmo que o desafio seja no campo da segurança internacional.

Tais sanções geram custos para os países débeis em termos de desenvolvimento e de bem-estar e, no longo prazo, são prejudiciais em termos de poder relativo. Por essa razão, a maioria dos Estados da periferia não desafia o centro. Contudo, na visão de Escudé (1995), os regimes ditatoriais têm menores restrições internas para seguir determinadas políticas de desafio, mesmo que causem sofrimento à população. Através da mobilização de sentimentos nacionalistas, tais governos conseguem garantir o apoio de certas elites às políticas de confrontação.

Escudé (1995, p. 81) argumenta que o sistema internacional é melhor caracterizado pela noção de hierarquia, incipiente e imperfeita, especialmente do ponto de vista da segurança internacional e das relações entre Estados fortes e débeis. A anarquia estaria limitada às grandes potências e aos Estados rebeldes, que desafiam a ordem. Assim, o autor divide o sistema internacional em três categorias de Estados: 1) os que mandam, as grandes potências, 2) os que obedecem, aqueles que se adequam à ordem e 3) os rebeldes, que fazem um jogo de poder curto e arriscado. Em suas palavras,

ainda que uma estrutura de anarquia prevaleça entre elas, as grandes potências tendem a governar sobre os Estados relativamente débeis em matéria de paz e segurança, ao mesmo tempo em que alguns Estados débeis cujos governos não são sensíveis ao sofrimento potencial de sua população e que não baseiam suas estratégias de cálculo no longo prazo [...] se rebelam contra este comando e tendem a jogar um papel desestabilizador em assuntos mundiais, compartilhando de tal forma a anarquia. Estes últimos Estados são equivalentes de máfias ou delinquentes em sociedades particulares (ESCUDE, 1995, p.105, tradução livre).

O autor aponta que, mesmo no plano estritamente jurídico, a igualdade não está presente nas relações internacionais, pois existem normas que criam categorias de Estados. O Direito Internacional reconhece Estados com responsabilidades e possibilidades maiores, como aqueles que fazem parte do Conselho de Segurança da ONU e aqueles que têm permissão para possuir armas nucleares a partir de tratados internacionais. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, houve o reconhecimento da “desigualdade jurídica” por meio do oligopólio exercido pelo Conselho de Segurança da ONU e pelos países detentores de armas nucleares.

Escudé (1995) defende que há também hierarquia entre as instituições internacionais. Em sua concepção, as Organizações Internacionais relevantes são aquelas que condizem com os interesses dos Estados poderosos, que refletem as realidades de poder. As instituições que não refletem a distribuição de poder perdem efetividade. Em sua concepção, o Conselho de Segurança da ONU importa, mas a Assembleia Geral, onde os débeis conseguem impor sua visão, carece de efetividade. O fato de que os Estados débeis consigam ganhos nas organizações internacionais não afeta a realidade de poder e tampouco coloca custos à agência das grandes potências (ESCUDE, 1995, p.200-202).

Normativamente, o autor propõe uma Política Exterior de resignação à ordem internacional, pois as resistências trariam custos. Os conflitos com as potências deveriam limitar-se a questões econômicas, nas quais estivessem em jogo perdas materiais tangíveis. Nos âmbitos da segurança e da política internacional, os desafios de países débeis tenderiam a ser inócuos, sem resultados benéficos e com custos importantes. O único caminho para os países periféricos seria o crescimento econômico, pois apenas assim haveria incremento de poder relativo. Na visão do autor, a resignação e o apoio à potência seriam funcionais e levariam ao aumento dos investimentos externos, o que contribuiria para a prosperidade econômica.

Contudo, esse raciocínio esbarra em uma questão principal: as regras internacionais foram criadas pelas grandes potências de acordo com seus interesses e servem a elas, não incorporando as necessidades dos países periféricos. Portanto, são os grandes poderes que se beneficiam da ordem internacional, enquanto as necessidades de crescimento econômico dos países periféricos não são consideradas pelas normas, podendo inclusive ser prejudicada por elas (COX, 1981; GILPIN, 1981; LAKE, 2009, CHANG, 2004).

As normas têm como objetivo a manutenção do *status quo* e, conseqüentemente, a contenção do crescimento de novas potências, promovendo um “congelamento do poder internacional” (ARAÚJO CASTRO, 1972). As grandes potências, apesar das rivalidades entre elas, coincidem em sua resistência às demandas dos países em desenvolvimento, tanto em termos militares quanto econômicos (CRUZ, 2007). Tal congelamento de poder não diz respeito apenas às posições políticas das grandes potências, mas decorre das estruturas produtivas e da divisão internacional do trabalho, que estabelece uma estrutura produtiva pouco adequada para a defesa nacional dos países periféricos. Escudé (1995) propõe aos países periféricos, portanto, resignação a uma ordem internacional que lhes é desfavorável e entende que não há possibilidade de resistência ou modificação do contexto a partir de uma posição de debilidade.

Ao contrário de Escudé (1995), Cox (1981) entende ser possível e necessário aos países mais fracos resistirem à ordem, tendo em vista que a mesma contém intrinsecamente relações

de domínio e exploração material. Para Cox (1981), é possível resistir às pressões da configuração de forças no plano internacional e buscar modificá-la, o que se bem-sucedido incorreria em uma estrutura rival, emergente e alternativa. Para Cox, a coordenação entre forças políticas de países periféricos poderia gerar o poder necessário a uma contra hegemonia, ou seja, “uma visão coerente de uma ordem mundial alternativa, apoiada por uma concentração de poder suficiente para manter o desafio aos países centrais” (COX, 1981, p. 237, tradução livre).

Cox (1981) argumenta que para entender a estrutura histórica é necessário integrar à análise capacidades materiais, ideias e instituições. Além de capacidade material, é necessária uma ideologia que apresente uma noção de interesse geral para dominar sem criar maiores resistências. As instituições servem ao exercício da hegemonia e certas concessões são feitas para que a liderança seja aceita e para a promoção de uma concepção de bem geral, conforme definido pelos mais poderosos. Contudo, as instituições tendem a tomar vida própria e podem tornar-se um campo de disputas entre tendências opostas.

Por outro lado, podem também tornar-se um estímulo à criação de instituições rivais que, quando sustentadas por poder material, tornam-se contra hegemônicas. Nesse sentido, não é surpreendente constatar que, contemporaneamente, os países emergentes tendam a criar instituições e articulações próprias, como é o caso da Organização para a Cooperação de Xangai (OCX), que reúne China, Rússia e países da Ásia Central, e o Fórum BRICS, que articula Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

Para Cox (1981, p. 141, tradução livre), a ordem internacional é constituída por “um padrão de interação entre forças sociais, no qual os Estados possuem um papel intermediário, mas não autônomo” entre forças sociais internacionais e locais. Assim, o Estado é influenciado tanto pelas relações de força internas quanto pelas relações de forças externas. A Política Exterior é determinada pela configuração da ordem internacional e também pelo complexo Estado-sociedade. As forças sociais se estruturam e são resultantes dos modos de produção, sendo que as modificações na organização produtiva levam a mudanças na estrutura dos Estados. Nesse sentido, os interesses não são “estatais”, mas são determinados pela sociedade civil, interpenetrada no Estado. O poder é visto como um produto de relações sociais, ao invés de apresentado como um dado.

Nessa concepção, o exercício do imperialismo pode ocorrer de diferentes formas, parcialmente hegemônicas e consensuais, mas refere-se em última instância a relações de poder e subordinação. Para o autor, a *Pax Ammericanna* era hegemônica durante a Guerra Fria, tendo sido sustentada pela capacidade material dos Estados Unidos, por instituições e pela ideologia liberal e gerava consenso entre os países que não eram parte da zona de influência soviética.

Contudo, o consenso era mais precário na periferia, onde o uso da força era relativamente aberto e as intervenções mais constantes. Consequentemente, a contestação à hegemonia apareceu primeiro nas regiões periféricas (COX, 1981, p. 230). Cox (1981) entende que a correlação de forças não determina as ações, mas impõe pressões e constrangimentos. Assim, existe possibilidades de atuação para os países periféricos, que podem resistir a ordem e buscar sua transformação; embora, como ressaltado por Escudé (1995), estejam sujeitos a custos e sanções. No próximo tópico, discutiremos as possibilidades de política exterior dos países débeis.

### **1.3 A Escola da Autonomia: Juan Carlos Puig, Hélio Jaguaribe e seus críticos**

Ao contrário do *mainstream* da disciplina, os estudos de Relações Internacionais latino-americanas desenvolveram-se historicamente tendo como foco a assimetria do sistema internacional, entendendo-o como hierárquico, e tendo como preocupação central a possibilidade de exercício de autonomia por parte dos países débeis. Nessa concepção, a autonomia é entendida como a “habilidade dos Estados para tomar decisões sem seguir os desejos, preferências ou ordens outros estados” (RUSSELL; TOKATLIAN, 2001, p. 86, tradução livre) ou, como definido por Puig (1984, p. 44, tradução livre) “autonomizar significa ampliar a margem de decisão própria e normalmente implica, portanto, recortar a margem que disputa algum outro”.

A busca de autonomia foi defendida como estratégia de Política Exterior para os países da região pelo sociólogo brasileiro Hélio Jaguaribe e pelo jurista e ex-chanceler argentino Juan Carlos Puig. Jaguaribe (1979) descreve o sistema internacional como sendo estratificado em quatro níveis. O primeiro nível corresponde à primazia geral, e refere-se ao lugar ocupado pelos Estados com preponderância generalizada, rivalizada apenas em algumas regiões por potências menores. O segundo nível refere-se à primazia regional, caracterizada por Estados com condições de garantir sua inviolabilidade territorial e preponderância em certas áreas. O terceiro nível compreende os Estados em condição de autonomia, caracterizada pela autodeterminação interna, capacidade de impor perda aos possíveis agressores e de atuar no plano internacional de forma independente. Por fim, o quarto nível refere-se à dependência, caracterizada por Estados formalmente soberanos, mas cujo destino depende de decisões tomadas externamente. Essa situação dividia as Relações Internacionais em duas dimensões, a das relações entre potências, caracterizadas por cooperação e conflito, e as relações entre centro e periferia, marcadas por assimetria estrutural (JAGUARIBE, 1979).

A estratificação, na concepção de Jaguaribe (1979), é dinâmica, sendo que estados dependentes podem chegar a um nível de autonomia, que não é garantida no longo prazo. A ascensão à posição de autonomia deriva da viabilidade nacional e da permissibilidade internacional. A viabilidade nacional é determinada pela disponibilidade de recursos humanos, tecnológicos e naturais, que são resultantes da integração sociopolítica nacional e do nível educacional. Já a permissibilidade internacional refere-se à combinação entre o posicionamento geopolítico e a capacidade de neutralizar ameaças vindas de fora, que envolve a construção de alianças defensivas e desenvolvimento industrial (JAGUARIBE, 1979).

A autonomia também compreende capacidade técnico-empresarial ou relações positivas e especiais com as potências principais. Contudo, a formação de relações especiais como o centro, como as que possuem a Nova Zelândia, Canadá e Austrália são específicas e particulares. As relações especiais derivam de condições históricas e da relativa homogeneidade ético-cultural entre tais países (JAGUARIBE, 1979). Tais relações também são influenciadas por condições geopolíticas próprias, que levam à formação de alianças como uma maneira de contenção às potências rivais. No caso da América Latina, as relações especiais com o centro são dificultadas pela existência de discriminação étnico-racial, que torna a sua consolidação pouco provável. Além disso, a manutenção de uma estrutura assimétrica é funcional ao centro, garantindo privilégios. Na concepção de Jaguaribe, os países da região devem desenvolver capacidade técnico-empresarial, o que envolve uma aliança desenvolvimentista e políticas econômicas protecionistas, com o objetivo de formar indústrias autônomas<sup>6</sup> (JAGUARIBE, 1979).

Puig (1984) também entende o sistema internacional como estratificado. O autor distingue três camadas: os repartidores supremos, que formulam as regras mais gerais e de maior hierarquia, os repartidores intermediários, que formulam regras em áreas e temas limitados e apresentam demandas dos mais fracos, e os recipiendários, que estão sujeitos e obedecem às regras formuladas pelos mais fortes. Nesse sentido, Puig (1984) caracteriza o sistema internacional como estratificado e hierárquico. Contudo, argumenta que a assimetria internacional não corresponde de forma automática à situação de dependência.

<sup>6</sup> Escudé (1995) compreende que poderiam ser formadas relações especiais entre os países da América Latina e os EUA, semelhante às existentes entre a potência e a Austrália, Canadá e Nova Zelândia. Contudo, as condições geopolíticas e históricas entre tais regiões e a América Latina atribui especificidade às relações hemisféricas. A América Latina não é uma região de disputa entre potências, tendo se constituído desde o princípio como área de influência dos EUA. Como ressaltado por Jaguaribe (1979), as relações especiais entre os EUA e os países anglófonos citados são específicas, não se tratando de modelos para os países latino-americanos.

Em sua concepção existem quatro formas a partir das quais os Estados periféricos podem posicionar-se frente às grandes potências, ampliando ou diminuindo graus de autonomia. A primeira é a dependência para colonial, situação na qual as elites nacionais são apêndices do centro e agem como intermediárias das potências dominantes. Nesse caso, a soberania é apenas formal. A segunda possibilidade é a dependência nacional, que se refere a uma situação na qual a dependência é aceita, porém racionalizada, há um projeto nacional cujo objetivo é tirar o máximo proveito da situação dependente. A terceira possibilidade refere-se à autonomia heterodoxa, que envolve a aceitação da condução estratégica da potência em termos de segurança e no que se refere a seus interesses gerais, com distanciamento em três pontos: estratégia de desenvolvimento, vinculações internacionais e diferenciação entre interesses estratégicos do bloco e da potência dominante. Trata-se de uma estratégia na qual os países subordinados apenas aceitam a condução da potência em temas mais relevantes para aquelas, perseguindo interesses nacionais próprios em outros temas, especialmente econômicos. Por fim, a última possibilidade é a autonomia secessionista, que se refere a uma posição de desafio global à potência dominante, inclusive em temas que dizem respeito a seu interesse vital. Puig (1984) defende a autonomia heterodoxa como estratégia de política exterior.

Especialmente a partir dos anos 1990, quando os países da América Latina se aproximavam dos Estados Unidos, as visões de Puig (1984) e Jaguaribe (1979), foram fortemente contestadas na região. Em artigo de 2001, Russell e Tokatlian argumentaram sobre a necessidade de mudanças na concepção de autonomia a partir das transformações desencadeadas pelo fim da Guerra Fria e pela globalização econômica. Em sua perspectiva, a concepção de autonomia como ampliação da margem de decisão própria tornava-se anacrônica em razão da redemocratização latino-americana, do aumento dos fluxos econômicos internacionais e da liberalização econômica em escala mundial. Os autores argumentavam que a busca de autonomia não deveria enfatizar políticas de isolamento, autossuficiência ou oposição. A autonomia deveria ser concebida como relacional, praticada pela inserção dos países latino-americanos em um conjunto de princípios e em um arranjo de governança internacional. Portanto, haveria possibilidades de buscar autonomia e convergir com os Estados Unidos. Em sua visão, a redemocratização favorecia a autonomia relacional e recomendava cessão de parcelas soberania através da participação nos regimes internacionais (RUSSELL; TOKATLIAN, 2001).

Os autores definem a autonomia relacional como a “capacidade e disposição dos estados para tomar decisões por vontade própria com outros e para controlar conjuntamente processos que se produzem dentro e além de suas fronteiras” (RUSSELL, TOKATLIAN, 2001, p. 88).

Portanto, propõe que a governança deve ser compartilhada, admitindo a influência do contexto internacional na ordem jurídica interna, a aquiescência com relação a ordem mundial e a adoção de princípios apresentados pelas potências como universais.

Assim, entendemos que a proposição de Russell e de Tokatlian (2001) não se afasta do clientelismo, já que os autores sugerem uma forma de governança compartilhada com o centro. Tais autores entendem que o contexto pós-Guerra Fria seria mais favorável aos países periféricos, especialmente pela existência de organismos internacionais, o que abriria margem para que suas posições fossem consideradas. Contudo, é importante pontuar que a busca de clientes na Política Exterior dos EUA não foi uma exclusividade da Guerra Fria, mas uma postura contínua, que antecede e sucede aquele período (SYLVAN; MAJESKI, 2009). Além disso, a existência de instituições não muda a situação de intensa assimetria internacional e, de forma geral, as potências conseguem projetar seus interesses nas instituições. Quando isso não ocorre, contudo, tendem a agir fora do arcabouço institucional, de forma unilateral ou recorrendo ao bilateralismo.

Escudé (1995) critica a noção de autonomia como desenvolvida por Puig e Jaguaribe de forma mais densa. O autor argumenta que escolher fortalecer os laços com os países mais fortes e dominantes é uma forma de exercer autonomia enquanto liberdade de ação e alerta para os custos de usar a liberdade de manobra de forma quase ilimitada. De acordo com o autor, existem situações de consumo da autonomia, nas quais há uso exibicionista da liberdade de ação, que gera confrontação, perda de credibilidade, e de poder brando no nível internacional. Em outros casos há investimento de autonomia, no qual o uso da liberdade de ação é destinado ao desenvolvimento. Nesse caso, também pode haver confrontação com as potências, contudo são gerados ganhos materiais ou evitadas perdas.

Em sua concepção, a acumulação de riquezas é mais importante para os países periféricos que a acumulação de poder militar e o interesse nacional não pode ser desconectado do crescimento econômico. A forma de um país débil se fortalecer é o modelo japonês, alemão ou australiano, que possuem um perfil de política exterior discreto, e priorizam o comércio. O alinhamento em termos militares pode melhorar a forma como o Estado é visto internacionalmente e atrair investimentos dos países centrais. Para o autor, as políticas autonomistas e de distanciamento ao centro eram levadas a cabo por governantes e elites que não levavam em conta os interesses dos cidadãos, cujo bem-estar seria afetado pelas sanções.

Escudé (1995) adere ao realismo em sua concepção de que os governantes devem ser prudentes e atuar a favor dos incentivos sistêmicos, ao contrário de tentar resistir a eles. Assim, entende que uma política exterior racional maximiza benefícios e minimiza custos, então, é

eficiente e prudente. O autor reafirma o realismo político argumentando que as políticas adotadas não devem partir de princípios morais, pois o governante não pode sacrificar os cidadãos em nome de valores, a ética política é julgada pelas consequências das ações.

Escudé (1992, p. 44, tradução livre) propõe um paradigma de Política Exterior, o Realismo Periférico, argumentando que “um país periférico, vulnerável e pouco relevante para os interesses vitais dos países centrais” deve eliminar as confrontações com as grandes potências, limitando-as a situações nas quais interesses materiais dos cidadãos estejam em jogo e sempre agindo de forma prudente, calculando os benefícios e considerando tanto os custos prováveis, quanto os riscos potenciais.

Entende-se aqui que os argumentos de Escudé (1992;1995) têm limites ao argumentar que uma política exterior focada nos cidadãos seria 1) baseada unicamente na busca de ganhos materiais e no crescimento da economia nacional e 2) que tal situação contribuiria para o aumento do bem-estar da população. Embora o autor advogue por uma estratégia internacional com foco no cidadão, não há espaço em seu pensamento para que os próprios cidadãos apresentem ou elejam outras estratégias internacionais além do realismo periférico. O crescimento econômico não é necessariamente o único interesse dos cidadãos. A manutenção de uma identidade coletiva – de uma cultura e de tradições autóctones – são também objetivos legítimos, que podem tornar-se base de uma política de confrontação com o centro apoiada por uma parte importante da população.

Nesse sentido, Aron (1985) aponta que a sobrevivência das coletividades pode ter dois sentidos: a sobrevivências dos indivíduos ou a defesa de uma cultura, de tradições e de um modo de organização social. Adaptar-se ao centro pode significar o desaparecimento da cultura local. A escolha é uma decisão moral e a preferência antecipada e definitiva pela subordinação seria uma forma de dissolver a nação por dentro (ARON, 1985, p. 482). Portanto, não se trata de uma decisão técnica e não caberia a um governo fazê-lo sem discussão e respaldo popular.

No que se refere aos benefícios materiais de uma política de evitar conflitos e alinhamento, Escudé cita o caso empírico do Brasil na Segunda Guerra como exemplo de benefícios obtidos pelo alinhamento com os Estados Unidos. Segundo o autor:

O caso exitoso do alinhamento do Brasil com os Estados Unidos durante a Segunda Guerra Mundial é a antítese direta das custosas negativas da Argentina [...] já que gerou benefícios econômicos e políticos substantivos, que incluíram o forte apoio norte-americano ao desenvolvimento da indústria siderúrgica brasileira, um acesso privilegiado a recursos petrolíferos que em um tempo de guerra eram muito escassos e preços muito generosos para as exportações brasileiras de café (ESCUDE, 1995, p. 157)

Entretanto, houve uma política de barganha, de oscilação entre os Estados Unidos e Alemanha, antes do alinhamento brasileiro: os benefícios não foram decorrentes do alinhamento automático, mas da possibilidade de que o país se aliasse com o inimigo e das necessidades estratégicas dos Estados Unidos na conjuntura em questão. As militares brasileiras simpatizavam com o nazi-fascismo e a instalação de bases norte-americanas no país apenas foi concedida após o financiamento estadunidense à Companhia Siderúrgica Nacional ser garantido (MONIZ BANDEIRA, 2010, p. 201). Além disso, em outros períodos mais rotineiros para a potência, as relações especiais não geraram benefícios ao Brasil, ao mesmo tempo que uma estrutura econômica frágil era reproduzida. Nesse contexto, o elemento mais relevante no período citado por Escudé (1995) era o contexto geopolítico: o acesso ao território brasileiro importava durante a guerra e foi esse o fator determinante nas decisões dos EUA.

As proposições normativas de Escudé (1995) são contrastantes daquelas apresentadas por Ayoob (2002), quem busca construir uma perspectiva teórica baseada em um “realismo subalterno”. O autor tem como base empírica os processos de descolonização africanos e asiáticos dos anos 1950 e 1960 e constata que tais Estados recém-independentes buscam replicar a trajetória europeia em um contexto modificado e marcado por importantes pressões externas. A formação estatal periférica é marcada pela intervenção externa: as fronteiras foram definidas de fora e a soberania jurídica precedeu a imposição da ordem interna. Esses contextos são permeados pela violência própria da formação estatal, mas convivem com intervenções de potências com agendas e interesses particulares, que dificultam a consolidação da ordem política interna.

Ayoob (2002) destaca as diferenças dos Estados nacionais no centro e na periferia, ressaltando a preocupação principal com ameaças internas e a dependência econômica dos Estados subalternos. Em sua perspectiva, a assimetria significa impossibilidade de ganhos de longo prazo decorrentes da cooperação Norte-Sul. Ayoob (2002) argumenta que, embora haja repasse de recursos materiais ao Terceiro Mundo, através de bancos de financiamento, assistência militar e ao desenvolvimento, tais transferências têm custos importantes, pois levam à liberalização econômica precoce, desindustrialização e ajustes econômicos estruturais com consequências negativas do ponto de vista social. Esse autor propõe uma estratégia de busca de aproximação com o modelo do Estado westfaliano – forte, eficiente e legítimo – como forma de garantir desenvolvimento (AYOUB, 2002).

Admitindo que o caminho para os países periféricos é buscar a ampliação de autonomia no sistema internacional e o fortalecimento da economia nacional, há que se perguntar sobre as possibilidades de que isso ocorra. Considerando que o exercício do domínio não é apenas

político, mas também econômico, analisamos a seguir contribuições da Economia Política Internacional, através das análises da economia-mundo e dos subsídios da teoria da dependência.

#### **1.4 Economia-Mundo e as Teorias da Dependência**

A análise do sistema-mundo desenvolvida por Immanuel Wallerstein traz *insights* importantes ao tema dessa tese na medida em que revela as relações econômicas internacionais que são a base do Estado-nação e de sua posição no sistema internacional. Wallerstein define a economia-mundo como uma “rede de processos produtivos interligados” que se relacionam através de um mercado e constituem uma divisão do trabalho global (WALLERSTEIN, 1984, p. 2). Tendo se originado na Europa e passado por um processo de expansão iniciado no século XVI, atualmente, essa rede compreende todo o globo. Na visão de Wallerstein, a economia-mundo é integrada e orgânica, mas contém contradições e origina movimentos anti-sistêmicos que eventualmente levarão a sua desintegração. Nesse sistema, as decisões de produção são tomadas por agentes econômicos fragmentados e guiados pelo princípio de acumulação de capital.

De forma paralela à estrutura econômica, existe uma “polarização política entre Estados fortes em áreas centrais e Estados fracos em áreas periféricas” (WALLERSTEIN, 1984, p. 5, tradução livre). Na visão de Wallerstein, os Estados são constrangidos e instrumentalizados por forças sociais internas, pelas regras internacionais e pela fragmentação da força militar. Os Estados possuem capacidades desiguais, tanto para controlar fluxos de capital e de aplicar sua vontade a grupos internos, quanto para fazer valer sua vontade além de suas fronteiras (WALLERSTEIN, 1984, p. 29). Assim, certas unidades possuem maior autonomia que outras.

A estrutura estratificada torna possível a existência de trocas desiguais entre produtores localizados em diferentes Estados, com a transferência de mais-valia no sentido periferia-centro. Por outro lado, entre os Estados fortes, há uma estrutura de disputa por poder e, em algumas conjunturas históricas, há formação de hegemonias, quando um Estado possui vantagens financeiras, comerciais e produtivas e busca expandir sua cultura. Contudo, na visão de Wallerstein (1984), as hegemonias são precárias, pois são sempre contestadas.

Além dos Estados centrais e periféricos, Wallerstein (1984) identifica Estados semiperiféricos, os quais conjugam processos próprios do centro e da periferia. Tais Estados posicionam-se de forma ambígua, em momentos servem como intermediários do domínio sobre

Estados mais fracos e, em outros períodos, podem buscar elevar-se a Estados centrais, o que contradiz com os interesses das potências dominantes.

A análise de Wallerstein é relevante para entender as dinâmicas sistêmicas da produção internacional. Contudo, menor ênfase é dedicada a como se constituem empiricamente as relações entre estados periféricos e centrais. A Teoria da Dependência auxilia a entender como ocorrem as ligações entre as classes dominantes locais e internacionais. Desenvolvidos entre as décadas de 1960 e 1970 e mais preocupados em entender e superar o subdesenvolvimento regional do que com explicar ou aconselhar rumos específicos para a Política Exterior, os estudos da Teoria da Dependência<sup>7</sup> tiveram papel essencial no entendimento das relações desiguais entre centro e periferia do sistema internacional. Nas análises da dependência, o subdesenvolvimento é entendido como decorrente de características do capitalismo e de sua estrutura internacional, e não de características próprias de certos Estados.

Em comum, tais estudos negavam que o subdesenvolvimento seria uma fase histórica, a ser superada pelos países periféricos a partir da adoção das políticas recomendadas pelos países centrais. De acordo com essa perspectiva, o subdesenvolvimento é resultante do capitalismo central e de sua expansão, que gera uma divisão internacional do trabalho benéfica para os dominantes (GUNDER FRANK, 1966; SANTOS, 2011). Portanto, é uma situação característica de sociedades periféricas que mantém relações de mercado com os países industriais (CARDOSO; FALETTO, 1977). Assim, não se trata de uma questão de etapa, mas de posição no sistema internacional, de um capitalismo com características específicas, decorrentes da dependência (IANNI, 1974, p. 127).

O primeiro antecedente da teoria foi o ensaio de Gunder Frank (1966) que definia a estrutura internacional como formada por uma matriz de metrópoles, satélites e subsatélites. Estes últimos seriam regiões no interior dos países dependentes, exploradas pelas elites dominantes no âmbito nacional. A referida estrutura é caracterizada pela transferência de mais valia dos subsatélites para os satélites e desses para as metrópoles. O autor argumenta que a difusão de valores, capital e instituições desde o centro não traz desenvolvimento, pois o dinamismo econômico vindo de fora é conjuntural, sendo refém de mudanças no mercado de *commodities*, e eventualmente levando à decadência dos satélites. O desenvolvimento seria possível, assim, apenas em isolamento ao centro do sistema capitalista. Gunder Frank (1966)

<sup>7</sup> A referida teoria foi um empreendimento colaborativo, desenvolvido por um grupo de sociólogos e economistas, em sua maioria exilados brasileiros. Entre eles, cabe destacar Theotônio dos Santos, Vânia Bambirra, Ruy Mauro Marini, André Gunder Frank, Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, entre outros. Usamos o termo Teoria da Dependência por conveniência, sendo que é por essa denominação que a escola ficou conhecida. Bresser-Pereira (2010) argumenta que se trata mais de uma interpretação de que de uma teoria.

ressalta que os momentos de maior desenvolvimento na América Latina corresponderam a períodos de crise ou guerra no centro e que houve retrocessos após a recuperação e contraofensiva dos países centrais.

Para Theotônio dos Santos (2011), o afastamento em relação ao centro não seria suficiente para romper com a dependência, pois esta condiciona as estruturas internas. Em sua concepção, a expansão do capitalismo central cria economias servis, voltadas para fora e condicionadas pela situação de dependência. O investimento externo mantém a estrutura voltada para fora, aumentando o poder das oligarquias comercial e exportadora. Assim, a condição de dependência mantém-se em razão de que as elites da periferia se beneficiam de seu compromisso com as elites centrais. A situação de dependência influencia a orientação da produção, a acumulação de capital e a estrutura social e política (SANTOS, 2011, p. 370). De acordo com Santos (2011), as classes dominantes nos países periféricos são específicas, porque são “dominadores dependentes”. Romper com a situação de subdesenvolvimento implicaria, portanto, modificar a estrutura social-produtiva interna de forma revolucionária.

Theotônio dos Santos (2011) identifica três fases históricas distintas em relação à dependência: 1) a comercial, marcada pela existência de colônias formais; 2) a comercial/financeira, marcada pela industrialização do centro e pela exportação de produtos agropecuários pela periferia; 3) a tecnológico industrial, marcada pelo monopólio tecnológico exercido pelo centro. Portanto, a industrialização na América do Sul não gerou uma superação da dependência, mas foi a expressão da nova forma adquirida pelo fenômeno. Essa nova etapa de dependência caracteriza-se pelos investimentos externos diretos e por uma industrialização condicionada pelo monopólio tecnológico e financeiro central. A produção industrial nos países dependentes é condicionada pela compra, em dólares, de maquinaria produzida externamente e pelo pagamento de *royaltes* a produtos patenteados. Tais compras são condicionadas pelo mercado financeiro internacional e a falta de divisas torna-se uma limitação recorrente. Nesse contexto, os setores tradicionais, agropecuários, continuam a existir, sendo importantes para o financiamento da indústria, e mantendo sua influência política.

Cardoso e Falleto (1977) analisam a situação de dependência em uma outra perspectiva, estando mais preocupados com suas facetas políticas e com a posição das elites internas dos países subdesenvolvidos. Os autores destacam a ambiguidade das sociedades latino-americanas, marcadas pela independência política e dependência econômica. Nos países periféricos, apesar de relativa autonomia de decisão sobre a produção, os preços são impostos pelo mercado externo.

Os autores identificam três fases no que se refere a dependência. Na primeira fase, durante o século XIX, as relações da Inglaterra com as periferias eram baseadas nas necessidades de matérias-primas e mercado consumidor. A segunda fase consolidou-se após a crise da bolsa de Nova York, em 1929, quando a mudança econômica possibilitou a formação da aliança desenvolvimentista. A estratégia popular-desenvolvimentista tinha como base a aliança contraditória entre as massas e os setores industriais dominantes, além da participação ativa do Estado. Contudo, as condições mundiais na década de 1950 levaram ao colapso dessa aliança de classe. A partir de mudanças no mercado internacional, a dependência entrou em sua terceira fase, marcada pelo investimento externo direto do centro em direção à periferia, que promovia sua industrialização (CARDOSO; FALETTO, 1977).

Os autores apontam que essa industrialização proveniente de fora trazia diversificação produtiva e uma economia voltada ao mercado interno. Nessa forma de dependência, as decisões produtivas são tomadas pelas empresas matrizes, apartadas das condições locais, mas há desenvolvimento parcial, pois há tendência de reinvestimento e consumo interno. De acordo com os autores “a situação atual de desenvolvimento dependente [...] supera a oposição tradicional entre os termos *desenvolvimento* e *dependência*, permitindo incrementar o desenvolvimento e manter, redefinindo-os, os laços de dependência” (CARDOSO, FALETTO, 1977, p. 65, tradução livre). Assim, ao postular a possibilidade de desenvolvimento em uma situação de dependência, Cardoso e Faletto (1977) distanciam-se da outra corrente da teoria da dependência. Para ambos os autores, seria possível negociar a condição de dependência e, não necessariamente, rompê-la. Contudo, os autores omitem a importância do monopólio tecnológico exercido pelo centro, que onera a industrialização local, encarecida tanto pela necessidade de compra de maquinário quanto pela necessidade de pagamento de *royaltes*.

A Teoria da Dependência contribui ao estudo dessa tese ao ressaltar a estrutura econômica desfavorável aos países dependentes e a funcionalidade dessa situação às classes dominantes desses mesmos países. Contudo, a concepção da vertente estrutural da teoria da dependência não permite apreender as diversidades que existem entre as classes dominantes periféricas. As burguesias dos países periféricos não são unas e as alianças com o centro têm repercussões desiguais para diferentes frações de classe.

Além disso, não é toda a burguesia que controla o governo em um determinado momento histórico, porém frações da burguesia, por vezes em aliança com partes das classes subalternas. A formação de um governo envolve coalizões políticas, alianças entre grupos sociais com vistas ao controle do poder estatal (MARTINS, 1977). Assim, ao longo da história latino-americana, conforme mudavam as alianças políticas que controlavam o poder político,

houve momentos de busca de autonomia e de afastamento em relação ao centro. Mesmo que na maior parte não tenha havido rompimento com os países centrais, houve um outro posicionar-se frente ao sistema internacional.

De acordo com Martins (1977), as coalizões politicamente predominantes diferem-se do bloco no poder, ou seja, das classes e frações de classe dominantes no plano econômico. A coalizão politicamente predominante abarca os setores econômicos “a favor de cujos interesses são definidos os principais rumos seguidos pela política governamental” (MARTINS, 1977, p. 189). Tais alianças podem ter uma base policlassistas, envolvendo frações da burguesia e das classes populares e não abarcam, necessariamente, todos os integrantes do bloco no poder – ou seja, dos grupos predominantes no plano econômico.

No Brasil, existiam duas coalizões políticas em disputa, a nacional-populista e a internacional-modernizadora, que congregavam frações de burguesia – em alianças, respectivamente, com setores proletários e com o capital internacional. A primeira tinha como objetivo principal o desenvolvimento nacional autônomo, já a segunda a integração ao sistema ocidental e o crescimento econômico associado à potência dominante. Assim, no caso brasileiro, ao chegarem ao poder, tais coalizões informavam políticas exteriores e associações internacionais divergentes (MARTINS, 1977).

A aliança nacional-populista tinha por base alianças entre setores da burguesia urbana e o proletariado industrial. Tratava-se de uma aliança que colocava tais setores sociais em oposição à fração da burguesia importadora e produtora de bens destinados ao mercado mundial. Assim forjaram-se os movimentos nacional-populares, os quais “definiam um coletivo que pretendia abranger – e por momentos conseguiu – desde as classes subordinadas até boa parte de uma burguesia urbana que parecia capaz de jogar um papel dinâmico no desenvolvimento ” (O’DONNELL, 1996 p. 23, tradução nossa). Contudo, tais alianças eram frágeis e foram desmontadas pela conjugação entre crise econômica e ascensão de setores populares, o que gerou a percepção, entre o conjunto das burguesias, de risco revolucionário. Portanto, as alianças entre frações da burguesia e setores populares não são naturais e não correspondem a todos os interesses daquelas, embora possam ser funcionais para frações das burguesias locais em determinados momentos.

O foco da Teoria da Dependência são as características econômicas estruturais e sua capacidade de explicar o comportamento de Estados em conjunturas específicas é mais limitado (CARNEY, 1989), especialmente quando se trata de analisar as nuances entre momentos de maior adequação e de afastamento do centro. Esses estudos também não têm como foco entender como as alianças de classe entre países centrais e periféricos impactam na dimensão

militar, e nas visões de mundo dos militares, e como o contexto geopolítico importa na reprodução do subdesenvolvimento.

Nesse sentido, Ianni (1974) argumenta sobre a necessidade de desenvolver uma concepção integrada da dependência, definindo-a simultaneamente como política e econômica. De acordo com o autor, a dependência tem origem na divisão internacional do trabalho, contudo, influi nas instituições políticas, militares, culturais e educacionais do país dependente. O autor apresenta o conceito de dependência estrutural, definida como a situação na qual o país menos desenvolvido é levado a adotar decisões de política econômica originárias em um país desenvolvido. Contudo,

a dependência estrutural não se circunscreve à esfera das relações econômicas. Ao contrário, ela necessariamente transborda para as relações e instituições políticas. Mais que isso, ela somente se consolida e desenvolve por intermédio de relações, instituições e ideologias políticas (IANNI, 1974, p.166)

Assim, para o autor, a dependência não impacta apenas nas instituições econômicas, mas nas culturais, religiosas, educacionais e militares. No próximo tópico aborda-se como tais questões são tratadas do ponto de vista da segurança internacional e como a situação periférica incide sobre as instituições militares nos países dependentes.

### **1.5 Segurança e Militarização no Terceiro Mundo**

Os estudos sobre segurança internacional no terceiro mundo argumentam que os países periféricos possuem dinâmicas de segurança essencialmente diferentes das que prevalecem nos países centrais. Tradicionalmente, os estudos clássicos de segurança internacional privilegiaram o estudo das relações entre grandes potências, com a consequente formação de teorias que não se adequam às especificidades locais (ACHARYA, 1997; AYOUB, 1991). A formação dos Estados periféricos é diferente em relação aos países centrais pois o aparato estatal periférico constituiu-se a partir de intervenção externa, domínio e do colonialismo, de forma que as fronteiras foram determinadas por disputas imperiais. Economicamente, tais países modernizaram-se pelo consumo, sendo que a produção de produtos manufaturados ocorria alhures.

As principais ameaças percebidas pelos Estados periféricos são específicas. Tais ameaças são de caráter regional ou interno, revertendo a lógica das potências centrais, cuja preocupação central refere-se às disputas de poder relativo no plano global (ACHARYA, 1997; AYOUB, 1991; ROUQUIÉ, 1984; WENDT; BARNETT, 1993). As diferenças de poder em âmbito mundial não influenciam significativamente as considerações de segurança de potências

regionais; em outras palavras, o vizinho com equidade de capacidades tende a ser visto como uma ameaça maior que a potência global. As dinâmicas regionais de tensão e conflito entre Estados, contudo, sofrem ingerências dos países centrais, seja por meio da transferência de armas, de alinhamentos geopolíticos ou apoio a uma das partes beligerantes (AYOOB, 1991).

As ameaças internas percebidas são diversas, compreendendo o crime organizado, rebeliões de trabalhadores urbanos ou camponeses, presença dos grupos indígenas autóctones que resistem ao avanço capitalista, entre outras possibilidades. A percepção de inimigos internos reflete a estrutura social dessas sociedades, que são pouco integradas socialmente e caracterizadas por intensa desigualdade econômica, o que gera condições materiais para a intensificação dos conflitos sociais. Em muitos casos, são sociedades que contam com um Exército politicamente relevante e apto para intervir em prol do *status quo* (ROUQUIÉ, 1984).

Por outro lado, há uma divisão internacional do trabalho também do ponto de vista militar, já que a produção de armas depende de uma base industrial. Contemporaneamente, alguns Estados periféricos, como o Brasil, industrializaram-se e possuem relevante indústria de armamentos, entretanto, tal situação é marcada pela transferência de tecnologia na direção Norte-Sul. A transferência tecnológica tende a ser controlada pelo centro, motivada por considerações político-estratégicas e limitada às tecnologias já ultrapassadas. A transferência de tecnologias e armamentos implica também na exportação de uma concepção estratégica e implica na organização militar.

Ao analisar a militarização periférica, entendida como acumulação de capacidades para a violência organizada, Wendt e Barnett (1993) notam sua semelhança em relação aos países centrais. Em sua visão, a militarização periférica mimetiza aquela dos países centrais em sua forma, apesar da menor disponibilidade de capital e de reduzido desenvolvimento tecnológico. Como apontado por Rouquié (1984, p. 96), os exércitos periféricos são semelhantes aos europeus apenas na forma, pois na ausência de indústria pesada local, as Forças Armadas periféricas dependem da importação de armamento.

Wendt e Barnett (1993) argumentam que as Forças Armadas do Terceiro Mundo são caras e não são compatíveis com a situação econômica. Os autores apontam que uma alternativa a essa situação seria o desenvolvimento de forças armadas intensivas em trabalho, no modelo de guerrilhas, o que historicamente foi considerado como uma opção pelas elites locais apenas de forma excepcional. A militarização do terceiro mundo tornou-se mais intensiva em capital do que seria esperado, baseada na importação de produtos e tecnologia, assim como na profissionalização a partir dos modelos centrais.

Essa situação é decorrente da estrutura hierárquica do sistema internacional e envolve questões de âmbito cultural, econômico e político (WENDT, BARNETT, 1993). A estrutura da economia-mundo capitalista gerou economias locais periféricas voltadas para fora, marcadas pela penetração de capital externo e pela modernização através do consumo. O rompimento do pacto colonial não significou modificação da estrutura econômica, e foram constituídas alianças entre as elites locais, o capital internacional e as elites das potências centrais. Nesse contexto, as burocracias estatais foram construídas em associação com os países centrais, refletindo também seus interesses. As elites locais, ao apoiarem as potências e aceitarem sua liderança, geram uma relação de clientelismo. Por outro lado, as elites passam a ser apoiadas e empoderadas pelos países centrais e logram manter-se no poder sem que haja políticas de distribuição de renda. Assim, os governos dos Estados periféricos possuem baixa legitimidade interna. A exclusão das massas e a consequente contestação do *status quo* interno faz com que as mobilizações populares sejam vistas como ameaças pelas burguesias.

Os países centrais transferem armas, aumentando o poder das elites e das Forças Armadas no plano interno, permitindo uma estratégia de contenção militar das demandas por mudanças da estrutura social. Para os países centrais, há tanto incentivo para vender armas às periferias, pois as empresas produtoras demandam mercado, quanto constrangimentos, pois a transferência de tecnologias potencialmente impacta na balança mundial de poder.

Culturalmente, tem peso a imagem do exército moderno e eficiente como aquele que é detentor das armas de maior tecnologia agregada (WENDT, BARNETT, 1993). A criação de um Exército moderno e tecnológico, semelhante ao dos países desenvolvidos tende a ser vista pelas elites militares periféricas como um compensador à falta de autonomia e como uma forma de entrar na modernidade. A transposição de um modelo de exército do centro para a periferia ocorre a partir da profissionalização e da importação de tecnologia. A construção dos exércitos é feita a partir de conexões com os países centrais, que treinam continuamente os militares de países periféricos. Já a tecnologia militar é valorizada como um símbolo de progresso, mesmo que não sirva aos interesses específicos da sociedade. Em um contexto de impossibilidade de produzir equipamentos militares com tecnologia de ponta, os Estados do Terceiro Mundo tendem a optar pelo caminho da militarização dependente, modernizando-se pelo consumo e não desenvolvendo capacidades produtivas. Nesse contexto, as Forças Armadas aproximam-se dos países centrais tornando-se elemento chave de dominação. Os problemas políticos no Terceiro Mundo tendem a ser resolvidos através do uso da força militar, sem a promoção de reformas necessárias à integração das massas e à construção de um Estado de bem-estar social (WENDT, BARNETT, 1993).

Tais dinâmicas significam que os desenvolvimentos históricos foram diferentes na periferia em relação ao centro. A estabilidade internacional durante a Guerra Fria foi uma situação específica do Norte, sendo que nos países periféricos o período foi de intensa instabilidade. A contenção da União Soviética traduziu-se em contrarrevolução e guerras civis. Na África, proliferaram os conflitos internos e na América Latina, a deposição de governos reformistas que implementavam políticas exteriores independentes (AYOOB, 1991). No contexto latino-americano, as Forças Armadas tiveram papel importante na contrarrevolução, atuando em prol do *status quo*, com proximidade aos grupos de extrema direita e aos EUA.

Contudo, cabe ressaltar que as relações entre países periféricos e centrais foram permeadas por momentos de questionamento ao domínio central e de busca de maior autonomia da periferia, inclusive através de investimentos nas indústrias bélicas. O treinamento externo não eliminou o nacionalismo inerente às Forças Armadas nacionais e, por vezes, os governos militares foram relevantemente nacionalistas e buscaram aumentar graus de autonomia. A oposição brasileira ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) é um exemplo claro nesse sentido: o país possuía um programa nuclear não apenas em razão de tensões com o vizinho, porém também porque havia a percepção de um oligopólio do poder mundial, prejudicial ao país.

As alianças e o clientelismo internacional significam ganhos mútuos para as elites periféricas e centrais. Não obstante, não impede o surgimento de divergências, uma vez que a distribuição de poder e recursos é desigual e os países semiperiféricos tendem a buscar maior protagonismo internacional e questionar a sua posição de poder. Os países semiperiféricos buscam matizar a assimetria internacional não apenas pela transferência de tecnologia, mas também por tentativas de produção de armas endogenamente, especialmente aquelas mais potentes, como as nucleares.

Além disso, as ameaças de caráter transnacional também são relevantes para as grandes potências, as quais percebem a instabilidade regional e o fluxo de pessoas da periferia em direção ao centro como fonte de insegurança. Durante a Guerra Fria, as percepções de ameaças de caráter clássico – especialmente a URSS – e transnacional – o comunismo internacional – fundiam-se, sendo a primeira predominante nas percepções dos países centrais e a segunda nos da periferia. No período atual, o cenário é mais complexo e não há convergência entre ameaças transnacionais – terrorismo e crime organizado – e clássicas – atualmente, Rússia e China na percepção dos EUA.

No caso da América do Sul, durante a Guerra Fria, a influência dos Estados Unidos consolidou-se, com tal país dominando a assistência militar e econômica. Especialmente a partir

da revolução cubana, em 1959, as forças armadas latino-americanas foram treinadas nos EUA para combater o comunismo, em um contexto de sua transformação em forças de ordem interna. Na visão de Fitch (1979), o programa de assistência militar dos Estados Unidos à região proporcionou maior profissionalização e capacidade gerencial aos militares, tornando-os mais poderosos nas dinâmicas de poder internas e em sua capacidade de gestão. Tais programas também instituíam um modelo de Forças Armadas modernas, o que gerava, entre os militares, demandas para a modernização dos equipamentos através de compras de material bélico.

A partir dos anos 1980, as dinâmicas regionais de segurança foram afetadas pela difusão internacional do neoliberalismo, modelo econômico que se estabeleceu na América Latina a partir de pressões exercidas pelo centro (CRUZ, 2007). Esse paradigma, que exige diminuição do Estado do ponto de vista econômico, também demanda maior controle sobre os fluxos de pessoas, gerando um Estado mais forte do ponto de vista do aparato repressivo. Nesse sentido, os EUA ampliaram o processo de internacionalização de suas definições nacionais de crime, especialmente pela criação de regimes internacionais. No caso das drogas, um regime proibicionista de âmbito global foi estabelecido entre as décadas de 1960 e 1980 (ANDREAS; NADELMANN, 2006)

Assim, ampliou-se a demanda internacional por maior controle de fluxos ilegais – de drogas psicoativas– e o crime organizado transnacional passou a ser concebido pelos EUA como uma ameaça a sua segurança nacional. Tais ameaças somaram-se ao “comunismo” e ao “terrorismo” como questões internas a serem combatidas pelos países periféricos, com o auxílio dos países centrais. Os EUA lançaram sua “guerra às drogas”, com caráter internacional amplificado pela internacionalização da *Drug Administration Agency* (DEA) e pela política de certificação, que condiciona assistência internacional ao combate dos narcóticos.

No pós-Guerra Fria, os EUA passaram a reconhecer uma pluralidade de “novas ameaças” presentes no Hemisfério Ocidental, que abarcam temas relativos ao controle do crime, migrações e terrorismo (PEREIRA, 2015; RODRIGUES, 2012; SAINT-PIERRE, 2011). Após o ataque às Torres Gêmeas do *World Trade Center*, em 11 de setembro de 2001, o terrorismo tornou-se prioritário como ameaça a ser combatida pela potência mundial. Assim, gradualmente, o crime organizado e o terrorismo substituíram o comunismo como a ameaça que deveria ser combatida na periferia com assistência externa, replicando a lógica de Forças Armadas voltadas para dentro.

## 1.6 Assimetria nas Relações Internacionais: Sintetizando

Consolidando as questões apresentadas anteriormente, entende-se que o sistema internacional é marcado pela coexistência de relações anárquicas – que prevalecem nas relações entre grandes potências – e hierárquicas – presentes nas relações centro-periferia. A estratificação do sistema internacional é caracterizada por uma divisão internacional do trabalho, na qual os produtos com maior tecnologia agregada são desenvolvidos no centro e importados ou produzidos por subsidiárias de empresas dos países centrais nas periferias e semiperiferias. A produção endógena é limitada pelo monopólio tecnológico exercido pelo centro, pelas transferências de tecnologia, compra de maquinário e pagamento de *royaltes*.

Por outro lado, não é apenas a divisão internacional de trabalho e a concentração de capacidade militar no centro que importa. Há também a internacionalização da cultura central, que passa a influenciar os países periféricos. Nesse processo, paradigmas acadêmicos e doutrinas militares são exportadas para a periferia. O controle internacional é estabelecido com um misto de consenso e imposição, importam ideias e poder material. A hegemonia é caracterizada por uma dimensão material, econômica e militar, e outra ideacional, referente a expansão de uma visão de mundo, a formulação de interesses particulares como sendo universais (COX, 1981). Por outro lado, as hegemonias tendem a gerar resistência, especialmente na periferia do sistema internacional (WALLERSTEIN, 1984), onde o seu componente ideacional tende a ser relativamente mais fraco.

A hierarquia no sistema internacional é marcada pelo exercício de políticas imperiais por parte das grandes potências, que buscam dominação e controle das políticas internas e externas dos países periféricos. No sistema internacional contemporâneo, os EUA tendem a internacionalizar sua legislação, influenciando as leis e os sistemas jurídicos de outros Estados, assim como fomentando a adesão a paradigmas econômicos. No campo militar, ao menos na América Latina, os EUA buscaram generalizar concepções de ameaça e influenciar as Forças Armadas de forma que elas não questionem a correlação de força em termos hemisféricos e mundiais.

As dinâmicas de relacionamento centro-periferia também se apresentam no campo da produção de materiais de defesa. Os armamentos de maior tecnologia agregada são produzidos no centro e exportados para a periferia. Por vezes, há transferência de tecnologias no sentido centro-periferia, que pode ser utilizado pelos países periféricos para aumentar sua posição de poder relativa no sistema internacional. No entanto, tais processos referem-se essencialmente a tecnologias relativamente ultrapassadas, são regulamentados de forma rígida, garantindo o

controle central e são acompanhados de exportação de doutrina e organização militar. A definição das “ameaças” não está desconectada das relações centro-periferia, sendo que os países centrais buscam controlar fluxos de pessoas, produtos e ideologias, externalizando paradigmas de controle sobre as populações. Assim, nas relações com o centro, o aparelho repressivo do Estado periférico é afetado e condicionado.

De tal modo, são formadas relações de clientelismo no sistema internacional, entendidas como relações de cooperação entre atores com recursos desiguais, por meio das quais grupos políticos internos em ambos os países se beneficiam. O clientelismo expressa-se em alianças regionais, acordos de cooperação militar, assistência e treinamento, ajuda ao desenvolvimento, bases militares e presença de tropas. O cliente cede apoio em temas centrais e o patrão espera aquiescência em temas diplomáticos e de política interna (CARNEY, 1989; SYLVAN; MAJESKI, 2009).

Entretanto, há que se ressaltar a inexistências de interesses coincidentes entre países centrais e semiperiféricos em todos os aspectos, pois há ambições e interesses de grupos internos que são limitados pelo clientelismo. A partir de Wallerstein (1984) entendemos que é esperada certa ambiguidade nas relações entre centro e semiperiferia. Os países que se encontram em tal posição podem servir como mediadores do domínio central, porém também podem questionar sua posição na ordem internacional, demandando maior participação e reforma das regras e instituições internacionais.

As Forças Armadas brasileiras, por exemplo, apesar do treinamento e das transferências de armamento a partir do centro, mantém interesse em aumentar o poder nacional e o prestígio internacional, de formas nem sempre condizentes com os interesses da potência hegemônica. As frações de classe da burguesia local necessitam de transferências de tecnologias e maquinário, ao mesmo tempo que buscam proteção estatal e apoios às exportações, contribuindo para a diversificação de parcerias e adoção de paradigmas econômicos divergentes dos centrais.

Portanto, as relações entre centro e semiperiferia tendem a ser marcadas por ambiguidades, sendo que a situação de subordinação é aceita apenas parcialmente por frações das burguesias semiperiféricas. Estas não são unas ou homogêneas e existem grupos políticos e econômicos nos países periféricos que possuem demandas contraditórias aos interesses centrais, gerando contestação à hegemonia. Nesses casos, as potências dominantes agem de forma a manter no poder as forças locais favoráveis ao domínio, buscando interferir nas dinâmicas internas por meio de assistência internacional, financiamento de campanhas

eleitorais, apoio e reconhecimento a golpes de estado, além de coerção e sanções abertas e encobertas.

Entretanto, há momentos históricos nos quais as coalizões políticas favorecidas pela potência dominante não conseguem chegar ao comando do poder político nos países clientes periféricos e semiperiféricos. Por vezes, o poder político em tais países é liderado por alianças policlassistas – formadas por frações da burguesia e do proletariado – que privilegiam a busca de autonomia em relação ao centro, questionando o clientelismo e a posição de subordinação. O início do século XXI correspondeu a um desses momentos históricos nos quais as coalizões politicamente predominantes na América do Sul questionavam a liderança estadunidense, em um momento político que ficou conhecido como um “giro à esquerda” ou “onda rosa”.

As contradições latentes entre os interesses dos governos de centro-esquerda e os interesses centrais geraram estratégias de política exterior cujo objetivo principal era aumentar a autonomia. Tais políticas contêm orientações econômicas que buscam fortalecer as economias periféricas, diminuindo a dependência. Nesse sentido, as tensões com o centro não são totais, pois não há rompimento com as estruturas de dominação internas – no plano econômico ou político – são questionamentos parciais, como apontado por Ianni (1974). Ademais, a política externa de vertente autonomista não será necessariamente confrontativa e pode condizer com a manutenção de relações cordiais com as potências centrais. Nesse sentido, um dos problemas da interpretação de Escudé (1995) é entender que há apenas duas opções para os países periféricos: obediência ou rebeldia, quando há um gradiente mais amplo de políticas possíveis.

Assim, entende-se aqui a busca de autonomia como uma estratégia de Política Exterior que, como apontado por Puig (1984), pode ocorrer de duas formas: a autonomia heterodoxa e a secessionista. No primeiro caso, há aceitação da liderança da potência em termos estratégicos, com resistências à adoção do modelo econômico hegemônico e busca de diversificação de parcerias. No caso da segunda, há desafio global à potência dominante, inclusive aos seus interesses centrais. Outra possibilidade é a dependência nacional, quando há uma racionalização da posição de subordinação, com o objetivo de tirar o maior proveito. Entendemos que tanto a autonomia heterodoxa quanto a dependência nacional são existentes em relações de clientelismo, embora, no primeiro caso haja maior questionamento e menor profundidade da cooperação. Assim, há diversas intensidades possíveis de clientelismo: há aquelas relações assimétricas marcadas por cooperação mais ampla e outras nas quais a cooperação é limitada a temas vitais às grandes potências.

Nos casos de Brasil e Argentina, historicamente, os países oscilaram entre posições de autonomia heterodoxa, secessionista e de dependência nacional. No Brasil, as posições de

política exterior foram relativamente mais constantes, com períodos longos de “dependência nacional” no início do século XX e de “autonomia heterodoxa” na segunda metade do século. No caso argentino, as mudanças foram mais bruscas e o país promoveu uma postura de autonomia secessionista em suas relações com os EUA durante a segunda guerra mundial. Como apontado por Escudé (1986, 1995), tal situação não favoreceu o desenvolvimento nacional, uma vez que importantes sanções foram aplicadas ao país platino, contribuindo para sua instabilidade política e crises econômicas. No próximo capítulo, analisaremos a bibliografia sobre as relações interamericanas e traçaremos um breve histórico de seus desenvolvimentos.

## Capítulo 2: Relações Interamericanas em perspectiva histórica: Brasil, Argentina e Estados Unidos

O objetivo deste capítulo é analisar como a literatura específica trata as relações interamericanas e de que maneira tais relações desenvolveram-se historicamente. Nos próximos parágrafos é feita uma breve revisão da bibliografia, para posteriormente apresentar o histórico das relações internacionais no Hemisfério Ocidental. Cabe ressaltar que as relações interamericanas são marcadas tanto por cooperação como por relevantes momentos e temas de tensão, em um contexto de importante assimetria econômica e militar. Embora existam importantes fluxos e cooperação com os Estados Unidos, são recorrentes as orientações de política exterior dos países latino-americanos mais assertivas e nacionalistas, impondo certas dificuldades às relações hemisféricas.

A existência de importantes fluxos interamericanos coexiste com uma política exterior estadunidense de escopo global, cujas prioridades situam-se em outras regiões. Com as notáveis exceções de Bandeira (2010) e Schoultz (1998), grande parte da literatura entende que, desde segunda metade do século XX, a América do Sul não figura como preocupação central para os Estados Unidos (BRENNER; HERSHBERG, 2013; BUXTON, 2011; LIMA, 2013; PECEQUILO, 2011; TEIXEIRA, 2012; TULCHIN, 2016, LONG, 2015). Desde o final da Segunda Guerra Mundial, a região sul-americana tornou-se uma área de influência entre outras, deixando de ser um dos focos principais de interesse estadunidense (PECEQUILO, 2011; SPYKMAN, 1942). Durante a Guerra Fria, a preocupação central da potência referia-se à Eurásia, sendo que a América do Sul já se tornara área de influência e parte do bloco capitalista. As preocupações dos EUA na região eram *ad-hoc* e reativas, buscando conter e solucionar crises. Já no período contemporâneo, as preocupações centrais dos EUA referem-se ao crescimento econômico chinês e suas implicações geopolíticas, à assertividade russa, e aos desdobramentos políticos e militares de acontecimentos no Oriente Médio e Ásia Central, entre outras fontes de instabilidade global.

Apesar de não ser a região prioritária e não aparecer entre as preocupações mais urgentes, a América do Sul se mantém como espaço relevante para os Estados Unidos. A região é significativa em termos comerciais, sendo um mercado consumidor relevante, fonte de recursos energéticos e um destino de investimentos externos diretos. A potência atua na região de diversas formas e mantém sua projeção estratégica através da cooperação militar, da atuação do Comando Sul e de recomendações políticas na área militar. De acordo com Smith (2008), é crescente o número de agências estatais, ligadas aos Departamentos de Justiça, Tesouro, Defesa

e Segurança Interna, que atuam na região. O fluxo de drogas provenientes da América Latina com destino aos EUA também é relevante, tendo dado origem à política de certificação e à internacionalização da *Drug Enforcement Agency* (DEA).

A literatura divide-se ao analisar as relações hemisféricas: há autores que entendem que as contradições entre o Sul e o Norte do Hemisfério são insuperáveis (BANDEIRA, 2010; IANNI, 1974); enquanto para outros há possibilidades de promover a cooperação com ganhos mútuos (SMITH, 2008; TULCHIN, 2016). Para alguns, as causas dos desentendimentos referem-se à atuação dos EUA (SCHOUTZ, 1998; SMITH, 2008), para outros à posição dos países latino-americanos (TULCHIN, 2016; ESCUDÉ, 1995). Os interesses nacionais e a assimetria (LONG, 2015; SMITH, 2008; SPYKMAN, 1942) assim como as visões de mundo (SCHOUTZ, 1998; TULCHIN, 2016) também são citados como fonte de explicação para as relações e contradições hemisféricas. Em outra perspectiva, mais influenciada pela economia política internacional, uma importante gama de autores latino-americanos entende que a divisão internacional do trabalho condiciona as relações hemisféricas, criando tanto contradições como dinâmicas de acomodação e subordinação entre as classes dominantes (IANNI, 1974; MARINI, 2008; SANTOS, 2011).

Um estudo pioneiro em analisar as relações interamericanas foi o de Spykman (1942), escrito durante a Segunda Guerra Mundial com o objetivo de analisar as consequências do conflito – e de uma eventual vitória alemã – para o Hemisfério Ocidental. O autor aponta que a defesa coletiva continental era improvável e que os EUA não conseguiriam manter o continente americano livre de influências europeias em caso de vitória alemã. Spykman (1942) destaca que os países do Cone Sul, e especialmente a Argentina, estavam mais ligados econômica e culturalmente à Europa que aos EUA. Além disso, as Américas do Norte e Latina possuíam diferenças relevantes, política e culturalmente, e a concentração de poder nos Estados Unidos tendia a causar desconfiança e temores no Sul do continente. Nesse contexto, o hemisfério não estava e não poderia ser isolado das pressões europeias. A vitória do Terceiro Reich levaria à supressão do equilíbrio de poder no continente europeu, enquanto a influência alemã sobre o Cone Sul seria mantida. Nesse cenário, os EUA não conseguiriam manter seu domínio por todo o hemisfério e sua viabilidade como potência bélica seria comprometida, pois haveria restrições ao acesso de matérias primas e a um espaço de manobra. Um aspecto interessante do estudo é ressaltar que as relações interamericanas têm características próprias em razão de sua geografia, mas não se situa apartada das dinâmicas mais gerais da disputa de poder internacional.

Outro estudo abrangente e importante, mais recente, é o de Peter Smith (2008). O autor

coincide com Spykman (1942) no entendimento de que as relações interamericanas têm características próprias, mas não são isoladas das questões mais gerais da Política Internacional. A atuação regional dos EUA é influenciada por sua estratégia global, assim como as possibilidades e estratégias dos países latino-americanos. Na visão de Smith (2008), as relações interamericanas são marcadas por um padrão histórico de hegemonia e preponderância dos Estados Unidos, no qual sua política exterior varia entre momentos de unilateralismo e militarismo e outros de busca de cooperação, promoção de instituições pan-americanas e assistência econômica e militar. Ambas as estratégias da potência, contudo, visam garantir sua hegemonia regional (SMITH, 2008).

Smith (2008) argumenta que a política exterior da potência explica apenas parcialmente as relações interamericanas, sendo importante ressaltar os movimentos de resistência e resignação dos países latino-americanos. Em uma perspectiva semelhante, Long (2015) argumenta sobre a necessidade de atribuir maior atenção à política exterior dos países latino-americanos, considerando que a agência de tais países impacta nas relações interamericanas e possui influência na política exterior dos EUA. O autor argumenta que, apesar do contexto de assimetria, os Estados Unidos não conseguiram determinar políticas na América do Sul e houve resistências entre tais países em aceitar determinações vindas do Norte. De acordo com o autor, “longe de ser ‘marionetes’, os líderes latino-americanos possuíam um caráter independente - muitas vezes desafiando as políticas dos EUA e criando espaço para a autonomia” (LONG, 2015, p. 2, tradução livre)

Schultz (1998), por sua vez, entende que as relações interamericanas são determinadas por interesses da potência e pela mentalidade predominante entre seus burocratas e políticos. Desde o século XVIII, os governantes dos EUA tendem a conceber os países latino-americanos como inferiores. Na visão do autor, essa mentalidade – conjugada à política interna e aos interesses nacionais estratégicos e econômicos dos Estados Unidos – levou a políticas de hegemonia. Assim, gradualmente, os EUA passaram a promover instituições políticas e intervir nas políticas fiscal e econômica dos países latino-americanos. A atuação assistencialista dos EUA que busca “ajudar” a região, promovendo as instituições que definem como mais adequadas, gera resistências entre os países latino-americanos e frustração para os burocratas dos EUA.

Tulchin (2016), por outro lado, entende que a postura dos países latino-americanos, e o antiamericanismo latente, geram tensões entre o Norte e o Sul do Hemisfério. O autor entende que, entre os países latino-americanos, há uma postura antiamericana que não lhes traz vantagens e falta uma política exterior mais ampla e diversificada. Em sua visão não há uma

política exterior de âmbito global, pensada estrategicamente. O autor argumenta sobre a necessidade de que os países latino-americanos busquem exercer protagonismo [*agency*] no sistema internacional. Contudo, pondera que o protagonismo não significa e não deve ser confundido com antiamericanismo e que o exercício de protagonismo internacional é condizente com a preservação de relações satisfatórias e cooperativas com a potência. Tulchin (2016) afirma que, apesar da assimetria no hemisfério, não há obediência automática por parte da América Latina e existe margem de manobra para tais países.

Por outro lado, uma eventual melhora nas relações interamericanas é condicionada pelos desenvolvimentos históricos, que impactaram significativamente na política interna dos países latino-americanos. Durante a Guerra Fria, o apoio estadunidense às ditaduras militares tornou-se fonte de ressentimento e desconfianças, especialmente entre grupos políticos latino-americanos à esquerda do espectro político. De acordo com Ayerbe (2002), de forma geral, durante a segunda metade do século XX, os EUA intervieram nas dinâmicas internas da América Latina sempre que surgia um governo preocupado com a justiça social ou nacionalista, que colocasse em prática políticas exteriores independentes ou contestasse a “segurança hemisférica” como defendida pelos EUA. Portanto, os EUA passaram a ser vistos por diferentes grupos, especialmente aqueles mais progressistas, como um obstáculo às mudanças sociais na região.

Há que se considerar também as divergências de interesses entre o Norte e o Sul das Américas. De acordo com Moniz Bandeira (2009; 2010), a iniciativa brasileira de integração sul-americana mostra-se divergente do empreendimento estadunidense de integração comercial pan-americana. A ambição brasileira de projetar poder colide com os interesses dos EUA de manter uma zona pan-americana de influência. Para Bandeira, existem diferenças entre as duas Américas do ponto de vista geopolítico e não apenas cultural. O Brasil guiou-se historicamente pela tentativa de preservar a existência de duas Américas distintas, sendo que a América do Sul se constituiu como seu espaço para projeção de poder (BANDEIRA, 2009)

A existência de diferenças entre as Américas do Norte e do Sul também é enfatizada por Teixeira (2012), que defende a existência de dois subsistemas regionais diferentes nas Américas, ressaltando as diferenças nos padrões de interação interestatal entre as duas regiões. Para Teixeira (2012), a preservação de dois subsistemas distintos nas Américas pode ser explicada pelas relações entre os EUA e o Brasil, que atuou no sentido de preservar a América do Sul como um subsistema regional distinto. Contudo, ao contrário de Bandeira (2009), Teixeira (2012) entende que tais dinâmicas não são excludentes e não geram, necessariamente, conflitos e divergências de interesses. Nas palavras do autor:

se os governantes dos EUA em algum momento concluírem que os benefícios de transformar o *status quo* do subsistema sul-americano seriam mais altos que os custos, eles poderiam buscar fazê-lo através de envolvimento político importante. [...] o Brasil afetou esse cálculo, seja aumentando os custos ou reduzindo os benefícios da mudança sistêmica para os Estados Unidos (TEIXEIRA, 2012, p. 49, tradução nossa).

Nesse sentido, e também em razão da baixa prioridade estratégica sul-americana, os EUA permitiram que o Brasil atuasse como uma potência regional *pró-status quo*. De acordo com Teixeira (2012, p. 128), a atuação dos Estados Unidos no Hemisfério Ocidental deve ser analisada em duas frentes: os desenvolvimentos na América do Norte, onde o país atuou ocasionalmente de forma imperial, e na América do Sul, que foi poupada e onde os EUA foram um “império relativamente ausente”. Mesmo quando temas sul-americanos eram de interesse dos EUA, sua atitude não era imperial e havia espaço para a atuação do Brasil como potência regional. Considerando as proposições de Teixeira (2012), cabe perguntarmos até que ponto houve ausência de atuação imperiais dos EUA na América do Sul e se a região se preservou como distinta do restante da América Central e do Caribe.

O grau de envolvimento da potência na América do Sul é relativamente menor que no Caribe, assim como sua capacidade de influência. A região é mais distante dos EUA, possui maior grau de desenvolvimento relativo e capacidades de defesa mais relevantes em comparação às ilhas caribenhas. Contudo, é interessante notar que, embora Teixeira (2012) se refira a América do Sul, a maior parte de seus argumentos e exemplos concernem ao Cone Sul. Historicamente, a Venezuela e a Colômbia ficaram relativamente apartadas das interações e disputas por poder na América do Sul. As disputas por influência regional, presentes nos séculos XIX e XX entre Brasil e Argentina, não atingiam tais países, que são banhados pelo Mar do Caribe, são geograficamente próximos à América Central e são distantes dos principais centros urbanos do Cone Sul.

Mesmo com os desdobramentos mais recentes e a criação da União das Nações Sul-americanas (UNASUL), a região dos andes não é totalmente integrada às dinâmicas do Cone Sul. A iniciativa de integração sul-americana encontrou resistências na Colômbia e conviveu com a Aliança Bolivariana das Américas (ALBA), iniciativa venezuelana que se voltava também para o Caribe. Os acordos bilaterais entre a Colômbia e os EUA, tanto no plano comercial quanto militar, tornaram-na mais próxima da potência que de iniciativas regionais.

<sup>8</sup> O autor define “império” como um “sistema de relações que pode ou não ser seguido por um país poderoso”, que inclui a busca de controle das políticas internas e externas dos subordinados. Nesse caso, a soberania é limitada efetivamente, passando a ser controlada pelo país central (TEIXEIRA, 2012, p. 17-18)

Analisando os continentes americanos a partir do domínio exercido pelo EUA, Spykman (1942) divide a América Latina em duas regiões: o mediterrâneo e o continente sul-americano. Aquele englobava o México, o Caribe, a América Central, Venezuela e Colômbia e era uma região de domínio dos EUA, onde a supremacia da potência apenas poderia ser desafiada por forças externas. Já a segunda envolvia os países do Cone-Sul, com destaque para o Brasil e a Argentina, que tampouco poderiam representar ameaças aos Estados Unidos, devido à falta de industrialização e conseqüente fraqueza militar, mas que possuíam maior autonomia e eram menos essenciais à segurança da potência, sendo uma área de hegemonia contestada. O autor afirma que os países do extremo sul – Argentina, Brasil e Chile – possuíam um sentido de relativa independência dos EUA que a América Mediterrânea nunca poderia possuir. O Cone Sul era uma região na qual a hegemonia norte-americana “se contestada, apenas poderia ser reafirmada a custo de guerra” (SPYKMAN, 1942, p. 62, tradução livre). Entende-se aqui que essa proposição mais matizada, no que se refere ao nível de influência dos EUA e sua diminuição a partir da distância geográfica, é mais interessante para entender as dinâmicas hemisféricas.

Por outro lado, pode-se destacar que, ao longo da história, houve iniciativas por parte dos Estados Unidos que visavam à formação de um hemisfério coerente do ponto de vista político-militar e foram resistidas pelos países do Sul. A Argentina teve um papel importante nesse aspecto, em razão de sua oposição ao pan-americanismo no final do século XIX e de sua política de neutralidade durante a primeira guerra mundial e durante grande parte da segunda guerra. Nas últimas décadas, as instituições hemisféricas foram fonte de desentendimento, mais que de acordo e projetos conjuntos. Nas palavras de Maria Regina Soares de Lima (2013), o sistema interamericano mostra-se anacrônico, especialmente no que se refere aos temas de segurança internacional. Para a autora, no âmbito das cúpulas hemisféricas, ficou evidente “que o governo norte-americano não quer ou não pode, em função de limitações impostas principalmente pelas suas *constituencies* domésticas, atender minimamente qualquer das prioridades dos países latino-americanos” (LIMA, 2013, p. 169). Assim, é importante reconhecer que o comportamento dos países latino-americanos não decorre exclusivamente dos impulsos e das ações dos EUA.

Todavia, mesmo havendo relativa autonomia no Cone Sul, as dinâmicas de poder regional são influenciadas pelas transferências de armamentos e pelos alinhamentos bilaterais que predominaram ao longo da História. De acordo com Bandeira (2009), as empresas de armamento francesas e alemãs incentivaram as corridas armamentistas na região durante o início do século XX. Além disso, na segunda metade daquele século, as dinâmicas regionais de

disputa de poder foram instrumentalizadas pelos EUA, que buscaram apontar “aliados preferenciais” e destacar certos países como lideranças, de forma a incitar rivalidades entre os mesmos e competição pelos investimentos provenientes do Norte (IANNI, 1974).

Interessante pontuar que a atuação do Brasil na América do Sul, e a consequente restrição dos EUA em intervir na região, é vista por Marini (2008, p. 77) como correspondendo a um “subimperialismo ou uma extensão indireta do imperialismo norteamericano”. Na visão de Marini, durante as décadas de 1960 e 1970, os EUA atuam na América do Sul através do Brasil, que servia de “centro de irradiação” de suas políticas. Essa situação, para o autor, decorre da associação econômica entre ambos os países, da dependência brasileira em relação ao mercado estadunidense e da importação de tecnologias.

Na visão de Ianni (1974), há dependência estrutural, levando a contradições e resistências desde o Sul, assim como temas e momentos de acomodação (IANNI, 1974). O imperialismo dos Estados Unidos na América do Sul “gera tanto processos que o desenvolvem como processos que o antagonizam” (IANNI, 1974, p. 75). A divisão internacional do trabalho é desfavorável à América Latina e gera disputas em torno da apropriação do excedente econômico, levando a contradições nas relações com os EUA mesmo quando as classes populares não são incorporadas ao processo de tomada de decisão. Contudo, quando a política exterior é determinada pelas classes dominantes, há apenas uma tentativa de renegociação dos termos da dependência e não há rompimento. Assim, há a formulação de políticas exteriores independentes fragmentárias e pouco consistentes no tempo. De acordo com Ianni (1974), tais formas de resistência têm por base alianças de classes e geram contradições no interior das burguesias.

Analisando o caso brasileiro, Martins (1977) argumenta que as mudanças na política exterior do país servem a diferentes interesses de classe e de coalizões formadas entre frações de classes. Em sua concepção, existe relativa convergência de interesses entre frações da burguesia nacional e do proletariado em contradição à burguesia internacional e setores locais ligados a ela. Assim, no país, haveriam duas coalizões, a nacional-populista e a internacional-modernizadora, que informavam políticas exteriores com orientações diferentes, sendo que no primeiro caso haviam maiores diferenças em relação à potência dominante.

Por outro lado, os representantes políticos e econômicos dos Estados Unidos, por vezes, buscam influenciar as disputas políticas internas, através de propaganda, ajuda econômica e militar, pressões econômicas e apoio financeiro às campanhas eleitorais de seus aliados políticos. Como apontado por Escudé (1995), as políticas nacionalistas corriam o risco de serem sancionadas pelos EUA de forma explícita ou encoberta, impondo custos aos governos sul-

americanos. Assim, se entende-se “políticas imperiais” como aquelas dedicadas a controlar as políticas externas e internas, de certa forma houve impulso nesse sentido por parte dos EUA em relação à América Latina. Contudo, tal proposição deve ser matizada, uma vez que a potência buscava mais manipular o jogo de poder interno e fortalecer certos setores do que impor políticas, havendo espaço para resistência e assertividade.

Considera-se, portanto, que a América do Sul é uma região cujas políticas exteriores são influenciadas pela atuação dos EUA, o que ocorre não necessariamente por políticas diretas de intervenção militar, mas pela existência de fluxos assimétricos, por pressões e pela latente assimetria. A divisão internacional do trabalho impacta nesse contexto: uma vez que a indústria latino-americana é fraca, o armamento é importado, tornando tais países dependentes de decisões externas e diminuindo sua autonomia no campo militar. Portanto, os países sul-americanos sempre têm que incluir em seus cálculos os riscos possíveis de suas atuações, que podem levar a sanções por parte dos EUA.

Assim, o grande desafio em estudar as relações interamericanas refere-se a considerar, de forma simultânea, a disparidade de poder e a agência dos países latino-americanos. As políticas exteriores são fortemente influenciadas pelo contexto de assimetria, que impõe custos sobre a adoção de políticas exteriores autônomas, mas não há determinação de políticas. Embora as possibilidades de escolha possam ser atenuadas, não são inexistentes. As possibilidades de autonomia entre os países latino-americanos, assim como a atuação dos EUA no Hemisfério Ocidental, não são homogêneas. Contudo, tampouco existe uma separação estanque entre América do Sul e as demais regiões do Hemisfério Ocidental, mas há um gradiente. Quanto mais ao Sul e quanto mais importante a economia nacional, maiores são as possibilidades de atuação relativamente independente. O impacto da assimetria é matizado geograficamente e o Cone Sul, sendo mais distante e estrategicamente menos relevante que o Caribe e a América Central, possui autonomia comparativamente mais ampla.

Nos próximos tópicos, é traçado um breve panorama da história das relações interamericanas, com o objetivo de analisar de forma mais cuidadosa como o padrão de relacionamento desenvolveu-se ao longo do tempo. O histórico das relações hemisféricas é feito exclusivamente a partir da revisão de literatura. Considerando o escopo deste trabalho e o foco especial no século XXI, ressaltamos que o histórico será resumido e centrado nos temas e episódios mais críticos.

## **2.1 Independência e Formação Nacional**

Os contextos de formação nacional dos Estados Unidos e dos países da América Latina

são significativamente diferentes, inclusive em razão das diferentes formas de colonização e dos momentos de independência. Ao contrário dos conquistadores espanhóis e portugueses, os colonos ingleses que se estabeleceram no norte das treze colônias não tinham o objetivo exclusivo de explorá-lo e atender a interesses distantes. Eram colônias pouco regulamentadas e cuja estrutura produtiva visava principalmente ao auto abastecimento. Além disso, os Estados Unidos conquistaram sua independência precocemente, ainda no século XVIII, e não se submeteram economicamente à outra força internacional após sua independência política.

A construção nacional dos Estados Unidos esteve marcada pela heterogeneidade prevalecente durante os anos de domínio inglês. As treze colônias originais podem ser divididas por sua estrutura fundiária e de produção. Nas colônias do norte, as terras cultivadas encontravam-se atomizadas em pequenas e médias propriedades e não havia a utilização do trabalho escravo. Tratava-se de uma sociedade rural, porém menos aristocrática que a europeia e com maior mobilidade social entre os colonos brancos. Já o sul, era caracterizado pelas *plantations*, propriedades com grande extensão, dominadas pelas monoculturas de algodão e tabaco, produzindo para o mercado global. Tratava-se de um capitalismo repressivo e pouco móvel, marcado pela escravidão (MANN, 2012)

As colônias gozavam de importante autonomia política, já que a Inglaterra estava mais interessada em expandir seu comércio do que em construir estruturas de controle imperial rígidas. Na prática, as colônias eram governadas por parlamentos locais autônomos (MANN, 2012). Além disso, os colonos na América do Norte eram um intermediador importante do comércio entre a Europa e as ilhas tropicais caribenhas, exercendo um papel na política econômica internacional mesmo antes de sua independência (TULCHIN, 1990).

Em meados do século XVIII, a eclosão da Guerra dos Sete Anos (1756-1763), entre França e Inglaterra, levou simultaneamente ao aumento das taxas de emergência e da autonomia política das colônias inglesas nas Américas. Em consequência, os colonos passaram a entender o governo imperial britânico como um fardo. Assim, especialmente a partir da imposição de um imposto sobre o chá em 1773, iniciou-se a reivindicação de que não houvesse taxa sem representação e, posteriormente, a rebelião teve origem, organizada pela elite colonial e com mobilização das massas (MANN, 2012).

A independência americana importava no equilíbrio de poder europeu e, por isso, conseguiram garantir o apoio espanhol e o francês no conflito contra a Inglaterra (MANN, 2012; ROSATI; SCOTT, 2011; TULCHIN, 1990). A independência foi declarada em 1776, porém as lutas se estenderam até 1783. Nesse ano, os EUA assinaram um Tratado de Paz com a Inglaterra e efetivamente tornaram-se o primeiro país a conquistar a Independência nas

Américas. Lograram a emancipação política contra a grande potência da época instrumentalizando as rivalidades europeias.

Nesse processo, houve mobilização das massas, sem que as elites perdessem a liderança e o controle. As contradições com o Império inglês, que levaram à emancipação política, não foram seguidas de lutas de classe. Mann (2012) entende que não se tratou de um processo revolucionário no sentido sociológico do termo, tendo em vista que não afetou a estrutura social. Por outro lado, levou à adoção da democracia liberal, tornando o país díspar e mais aberto politicamente em comparação à Europa, embora tenham sido formadas instituições que tendem ao conservadorismo (MANN, 2012).

Como resultado desse processo, os EUA adquiriram um senso de especificidade e de missão externa. Ao instituírem a república e a democracia representativa, tiveram uma experiência pioneira e *sui generis*, que consideravam moralmente superior às monarquias europeias. A influência religiosa contribuía para gerar um sentido de missão à nação recém-independente, que passou a se entender como um povo escolhido, uma Cidade na Colina [*A City Upon a Hill*] que deveria difundir seu exemplo pelo mundo. Tais influências tiveram um impacto na Política Exterior do país, guiada pela concepção de excepcionalismo e marcada pelas explicações moralistas para ações militares, combinando realismo e liberalismo (PECEQUILO, 2011, p. 32).

Assim, embora condenasse a *realpolitik* europeia e tivesse em sua origem a luta contra o colonialismo, o Estado recém-independente não deixou de atuar de forma expansionista. Durante o século XIX, os EUA ampliaram sua extensão territorial a partir do extermínio de populações indígenas, de compras e negociações com as potências europeias e da guerra com o México (1846-1848), que resultaram em um extenso território nacional e na conquista da costa do Pacífico, tornando o país bi oceânico. Mesmo quando o processo de expansão para o Oeste foi finalizado, o país buscou projetar-se ao sul de sua fronteira, conquistando influência sobre as ilhas caribenhas, e para o Pacífico, onde destaca-se o domínio sobre as Filipinas.

Cabe ressaltar a importância que o símbolo da “fronteira” possuía na produção intelectual da época. Ao terminar a conquista do Oeste, os intelectuais estadunidenses argumentavam que a continuidade da expansão era necessária para garantir a prosperidade econômica dos Estados Unidos, através do controle de matérias-primas e da conquista de mercados (WILLIAMS, 2009; TULCHIN, 1990). Nesse sentido, o mais importante intelectual defensor da expansão da fronteira, Jackson Turner, argumentava em 1893 que “a história americana em grande medida correspondeu à colonização do Grande Oeste [...] o avanço dos assentamentos americanos no Oeste explicam o desenvolvimento americano” (TURNER, 2005,

p. 2, tradução nossa). Em sua visão, a expansão da fronteira tenderia a continuar, pois, “o movimento foi o fator dominante [da História dos EUA] e, a menos que esse treinamento não tenha produzido nenhum efeito na população, a energia americana continuará a demandar um campo mais largo para seu exercício” (TURNER, 2005, p. 9, tradução própria).

A Política Exterior dos EUA era influenciada, assim, pelo entendimento da expansão como necessária para garantir prosperidade econômica (WILLIAMS, 2009). A expansão estadunidense diferia da europeia apenas na forma, sendo que o país optou pela construção de impérios informais. Os EUA buscaram exercer controle especialmente econômico e financeiro, inclusive em razão de considerarem outras regiões como racialmente inferiores e indignas de integrarem a União (GRANDIN, 2010; ROSATI; SCOTT, 2011; SMITH, 2008). Buscavam exercer o controle efetivo com os menores custos administrativos e militares. A expansão no Caribe serviu de experiência para a formulação do modelo estadunidense de influência internacional, que posteriormente foi estendido para novas regiões (GRANDIN, 2010).

Cabe ressaltar a posição geopolítica confortável na qual os EUA encontravam-se: distantes da Europa, sem rivais no hemisfério e com produção interna capaz de garantir autossuficiência (PECEQUILO, 2011, p. 39). A preocupação dos europeus com os problemas concernentes a seu próprio continente possibilitou que os Estados Unidos se desenvolvessem economicamente e ampliassem sua posição de poder nas Américas ao longo do século XIX (SPYKMAN, 1942).

Nesse sentido, o isolacionismo norte-americano como paradigma de política exterior correspondeu apenas a seu não envolvimento nos assuntos e no equilíbrio de poder europeus. Durante o século XIX, os EUA já possuíam uma política exterior fortemente ativa na América Latina e na Ásia-Pacífico. De acordo com Spykman, (1942), o debate entre isolacionistas e intervencionistas, que perpassa a história norte-americana e ganhou força especialmente durante a Segunda Guerra Mundial, era essencialmente um tema geopolítico. Referia-se a discussão sobre a melhor forma de garantir a defesa nacional: para os intervencionistas, garantir a manutenção do equilíbrio de poder na Europa era necessário à sobrevivência nacional; já para os isolacionistas, o hemisfério poderia ser transformado em uma fortaleza e os EUA não deveriam se envolver na disputa de poder europeia.

Rosati e Scott (2011), em uma revisão da História da Política Exterior norte-americana vão ainda mais longe, argumentando que não houve isolacionismo norte-americano mesmo no que se refere às questões europeias. Para tais autores, a Política Exterior dos EUA “possuiu uma orientação internacionalista desde o princípio” e era impossível ao país isolar-se da Europa, que também se envolvia em assuntos atlânticos (ROSATI; SCOTT, 2011, p. 15).

Por outro lado, no plano econômico, especialmente após a Guerra de Secessão (1861-1865), o país manteve importante política de apoio à indústria nascente e utilizou-se amplamente de tarifas comerciais, enquanto o restante do mundo tornava-se economicamente liberal<sup>9</sup> (CHANG, 2004; MANN, 2012). Apenas após adquirir supremacia industrial, na segunda metade do século XX, os Estados Unidos liberalizaram seu comércio, mantendo exceções importantes e subsídios a seus agricultores.

Rosati e Scott (2011) entendem que há continuidade e mudança na Política Exterior dos Estados Unidos, pois sempre houve uma vertente expansionista, mas as capacidades nacionais alteraram-se ao longo do tempo. Os autores dividem a história da Política Exterior estadunidense em três momentos, de acordo com o crescimento de seu poder e de sua capacidade de influência: 1) a Era Continental (1776-1860); momento que os EUA conquistaram influência sobre a América do Norte, Central e Caribe; 2) a Era Regional (1860-1940); momento de conquista do Hemisfério Ocidental como zona de influência e a 3) a Era Global (1940-\_) que corresponde ao momento de conquista do status de potência mundial.

Por outro lado, ao sul dos Estados Unidos, a trajetória histórica e a formação nacional trilharam caminhos diferentes, com repercussões nas políticas exteriores e na inserção econômica internacional dos países latino-americanos. A colonização promovida pelos países ibéricos buscava criar extensões das metrópoles, dependentes cultural e economicamente. Havia pouco espaço para a formação de sentimento nacional nas Américas espanhola e portuguesa e criava-se uma divisão entre a elite ligada a metrópole e a população em geral (CERVO; RAPOPORT, 2015)

As regras estabelecidas além-mar eram de difícil imposição nas Américas e o contrabando era relevante. Porém, não houve movimentos significativos de questionamento ao domínio europeu durante o século XVIII e não existia um sentido de nacionalidade e diferenciação, ou de intensa contestação à cobrança de tributos semelhante ao que floresceu nos Estados Unidos. Em outras palavras, mesmo que houvesse significativos desrespeitos aos decretos reais, a legitimidade e o domínio das coroas ibéricas não eram contestados de forma ideológica (SHUMWAY, 1991)

As mudanças na ordem internacional, com a Revolução Francesa e a Independência Americana influenciaram esse cenário pela difusão de ideias progressistas. Contudo, foi principalmente a conjuntura geopolítica e econômica europeia que geraram o cenário de crise

<sup>9</sup> A adoção de tarifas dividia o país anteriormente à guerra, sendo uma das diferenças de modelo econômico, que separavam os nortistas e sulistas; além da questão do trabalho escravo. A vitória do Norte possibilitou a expansão de seu modelo e a indução à indústria.

do domínio colonial. Desde o século XVIII, a Revolução Industrial iniciada na Inglaterra intensificava a crise do mercantilismo europeu. No plano geopolítico, tal processo enfraquecia os impérios português e espanhol, processo que se acentuou a partir da Revolução Francesa e das subsequentes guerras na Europa.

As Guerras Napoleônicas e a invasão da Península Ibérica foram o gatilho que despertou os movimentos por independência na América Hispânica. Em outras palavras, o movimento gerador das independências foi a decadência de Espanha e Portugal e não o surgimento de forças políticas locais bem definidas e contrárias às metrópoles (CENTENO, 2014). O processo remonta a 1806, e aos embargos continentais à Inglaterra impostos por Napoleão, que aumentou o já existente interesse inglês pela melhora nas condições de comércio com as colônias hispano-americanas. O rompimento dos pactos coloniais lhe permitiria avançar em suas exportações de manufaturados para a região, amenizando as restrições impostas pelo conflito com a França.

Nessa conjuntura, em 1806, os ingleses invadiram Buenos Aires com intenção de forçar o rompimento do Pacto Colonial. O ataque inicialmente não foi neutralizado pelo Vice-Rei, porém, posteriormente, os colonos lançaram-se em campanha militar para reconquistar o território e expulsar os ingleses. O episódio contribuiu tanto para aumentar do sentimento autonomista no território quanto para criar laços entre as elites comerciais de Buenos Aires e Londres (SHUMWAY, 1991).

Em 1808, os acontecimentos na Europa aceleraram o processo de independência. Naquele ano, os franceses invadiram a Península Ibérica, o que teve implicações diferentes nos casos português e espanhol. Ingleses e portugueses arquitetaram a transferência da Corte Lusa para o Brasil, o que proporcionou novas possibilidades comerciais para os ingleses e amenizou suas perdas no continente europeu. Ao chegar no Brasil, Dom João VI rompeu o pacto colonial, abrindo os portos às nações amigas. Em 1810, as exportações da Inglaterra para o Brasil com baixas tarifas foram garantidas pelo Tratado de Comércio e Navegação. Este acordo tinha caráter desigual, pois as mercadorias brasileiras não eram consumidas no mercado inglês, que as importava de seus próprios domínios coloniais.

A invasão da Espanha pela França levou a abdicação da dinastia espanhola Bourbon. Napoleão indicou seu irmão ao trono, o que não foi aceito por importante parcela dos nobres espanhóis e pelos súditos residentes nas Américas. Assim, na Espanha, surgiu uma força guerrilheira e, nas Américas, os movimentos de independência fortaleceram-se. No Vice-Reino do Rio da Prata, subdivisão colonial que correspondia aos territórios atuais de Argentina, Uruguai, Paraguai e parte da Bolívia, o processo de independência teve início em 25 de maio de 1810. Naquela data, em Buenos Aires, foi formado um governo autônomo – conhecido como

*Primera Junta* - que declarava a autonomia de toda a área delimitada pela estrutura administrativa colonial. Seguiu-se, então, um período de guerra anticolonial que durou até 1816. Naquele ano, em 09 de julho, o Congresso reunido na Província de Tucumán declarou a Independência das Províncias Unidas do Rio da Prata.

A obtenção da Independência, contudo, não significou a união nacional e seguiram-se conflitos internos importantes entre a capital portenha e as províncias do Interior. Apesar da ambição de Buenos Aires de impor sua hegemonia e preservar os limites territoriais herdados do Vice-Reino, a região fragmentou-se e os ímpetos de autonomia local perseveraram. A ambição de unidade era dificultada por questões institucionais e culturais. As cidades argentinas haviam se desenvolvido de forma distante, em relativo isolamento. A administração real era conduzida através da criação de *cabildos*, instâncias políticas municipais, que deviam se reportar aos órgãos regionais e ao Vice-Rei, porém, na prática, possuíam relativa autonomia (SHUMWAY, 1991). Assim, houve o surgimento de sentimentos localistas, de difícil compatibilização com o ímpeto hegemônico de Buenos Aires.

O conflito entre Buenos Aires – com intenções centralizadoras – e as províncias – com propensões federalistas – prevaleceram nos anos posteriores, impedindo a consolidação do Estado nacional argentino até os anos 1860 (RAPOPORT; MADRID, 2011). O conflito perpassava questões fiscais, a cobrança de impostos a partir de Buenos Aires, e culturais, sendo a capital portenha culturalmente mais próxima da Europa do que das tradições populares locais que afluíam no interior. Com a formação de Paraguai, Uruguai e Bolívia, o Vice-Reino do Rio da Prata seguiu a mesma lógica de fragmentação das outras ex-colônias hispânicas. Na América Espanhola, a partir de 4 Vice-Reinos foram formados 18 Estados nacionais, que tiveram que se reinventar e construir sua identidade nacional (SHUMWAY, 1991).

No caso brasileiro, a independência foi um processo menos traumático, que possibilitou a manutenção da integridade territorial. O país, que teve sua independência decretada pelo príncipe português, herdou de forma “praticamente intacta” as instituições políticas, militares e administrativas da potência colonial (BANDEIRA, 2010, P. 53). A independência, no entanto, não foi facilmente aceita pela monarquia portuguesa (CERVO; BUENO, 2002). Apenas foi reconhecida pela antiga metrópole após a mediação inglesa, que conseguiu manter seu tratado comercial vantajoso com a ex-colônia.

Naquele momento, a Inglaterra se consolidava como principal parceiro comercial e investidor no Brasil e na América do Sul. Contudo, para reconhecer as emancipações, o país fez exigências e gerou compromissos econômicos para os países sul-americanos. Assim, as independências sul-americanas foram seguidas por concessões feitas a interesses estrangeiros

(CERVO; BUENO, 2002). De forma geral, os países latino-americanos aderiram ao livre comércio e não possuíam uma política de estímulo à indústria nascente semelhante à norte-americana.

Assim como nos Estados Unidos, a independência política não levou à revolução em sentido sociológico, pois não houve mudança na estrutura social, mas manutenção das elites no poder. Ao contrário da estadunidense, contudo, a independência política latino-americana não foi seguida de transformações nas estruturas produtivas, tais países permaneceram como exportadores de matéria-prima e não houve expansão industrial. Portanto, os países da região continuaram a ser países essencialmente voltados para fora e dependentes da exportação de poucos produtos agrícolas. Sua estrutura produtiva também significava a inexistência de fabricação dos meios necessários à guerra e suas armas eram, essencialmente, importadas. Assim, a independência política foi ambígua, tendo em vista que houve continuidade da dependência econômica. A luta anticolonial na América Latina gerou a contradição entre sociedade nacional e economia dependente (CARDOSO; FALETTO, 1977; IANNI, 1974).

Por outro lado, apesar da dependência e das influências externas, o Cone Sul possuía dinâmicas regionais de política internacional específicas. No plano geopolítico, Brasil e Argentina tornaram-se os principais atores internacionais na América do Sul, e suas relações bilaterais eram marcadas por dinâmicas de rivalidade. Ambos apresentavam relativa ambição de influência no Cone Sul, que culminavam em disputas por hegemonia sobre os países menores da sub-região: Uruguai, Paraguai e Bolívia (BANDEIRA, 2010).

No caso argentino, houve expansão por áreas não conquistadas, ocupadas pelas populações indígenas. Espelhando os norte-americanos, o país lançou-se na “campanha do deserto”, pela qual expandiu-se ao sul, conquistando a Patagônia nas lutas contra os *mapuches*. De qualquer forma, suas intenções expansionistas, assim como as brasileiras, eram limitadas, tanto por se manterem restritas ao Cone Sul, quanto por não possuírem indústrias capazes de produzir de forma endógena os meios necessários a uma expansão geopolítica. Os países latino-americanos emergiram de suas independências em um contexto de importante fraqueza, havendo uma assimetria de poder intransponível em relação aos europeus e norte-americanos (CENTENO, 2014).

Centeno (2014) entende que os Estados latino-americanos possuíram um processo de formação específico, marcado pela baixa frequência de guerras interestatais, que resultou em Estados fracos, com baixa capacidade de mobilização social, com divisões entre as elites e clivagens intransponível entre as classes. De acordo com o autor, no caso da América latina, a baixa frequência de conflitos armados interestatais, a inexistência de um inimigo, um *outro*

ameaçador, e a ausência de guerras totais, não geraram grande mobilização popular e não conduziram à ampliação da capacidade de organização do Estado.

Na região, prevaleceram guerras interestatais isoladas em termos temporais e limitadas. A capacidade de arrecadação fiscal do Estado não foi ampliada em consequência das guerras, uma vez que foi feito uso de empréstimos e taxado apenas o comércio exterior. Os resultados das guerras foram negativos, gerando dívida, caos econômico e político. As guerras civis não foram organizadas de forma clara em duas organizações político-militares e não levaram à destruição de uma das partes. Assim, subsistiram as diferenças e disputas entre as elites. Na América Latina não foram as disputas externas que prevaleceram, unindo a nação pela contraposição ao externo, mas as disputas internas, com a formação de elites divididas e grandes clivagens sociais, com o inimigo interno parecendo mais ameaçador que o externo (CENTENO, 2014).

Além disso, tais estados foram resultantes de processos de colonização europeia, e tiveram suas instituições importadas, transplantadas, e não originadas de forma orgânica. Portanto, as “nações da América Latina são histórica e constitutivamente dependentes” (IANNI, 1974, P. 125). A partir da independência política, as nações latino-americanas permaneceram ligadas à Europa, especialmente à Inglaterra, França e Alemanha, enquanto os EUA passavam a competir pela influência sobre a região. As relações de domínio econômico não foram desfeitas.

A influência dos Estados Unidos sobre a região foi instituída de forma heterogênea. Para a potência norte-americana, as regiões mais próximas de sua fronteira sul importavam mais em termos de segurança nacional e sua capacidade de projeção era mais relevante nessa região. Foi apenas durante o século XX que os Estados Unidos conseguiram garantir maior influência sobre as regiões mais afastadas de seu território. Os próximos tópicos têm como tema o período inicial de formação da hegemonia dos EUA sobre a América Latina.

## **2.2 A ambição de hegemonia estadunidense e o desafio europeu**

No início do século XIX, os Estados Unidos afirmaram sua ambição de exercer influência sobre o Hemisfério Ocidental. Em 1823, em sua sétima mensagem ao Congresso, o então presidente estadunidense James Monroe afirmou ser um princípio de política externa e parte dos interesses nacionais estadunidenses a manutenção da independência nas Américas. Na ocasião, o mandatário declarou que “os continentes americanos, pela condição livre e independente que assumiram e mantêm, não devem doravante ser considerados sujeitos de futura colonização europeia” (MONROE, 1823). Por meio dessa declaração, que ficaria

conhecida como a Doutrina Monroe, os Estados Unidos afirmavam que não aceitariam passivamente tentativas de reconquista nas Américas, opondo-se a possíveis iniciativas espanholas em conjunto com a Santa Aliança, formada por Rússia, Prússia e Áustria.

A doutrina Monroe foi uma declaração unilateral, a partir da qual o presidente estadunidense afirmava o papel de seu país como protetor da América Latina e declarava que agiria para preservar a independência política na região. Spykman (1942, p. 85) afirma que a Doutrina, por princípio, significava que os EUA se oporiam a aquisições e transferências de território, introdução de sistemas políticos extra hemisféricos e intervenções externas. Os EUA, contudo, se reservavam o direito de decidir sobre a aplicação da doutrina em momentos e casos específicos.

Apesar da abrangência e assertividade da declaração, os EUA ainda não possuíam capacidade militar necessária para aplicar a doutrina no século XIX. A inexistência de novos empreendimentos coloniais europeus não se deveu à oposição estadunidense, porém à inexistência de interesse real por parte das potências da Santa Aliança em auxiliar os decadentes Império espanhol e português na reconquista de suas antigas possessões (SPYKMAN, 1942 TEIXEIRA, 2012).

A ideologia anticolonial embutida na Doutrina Monroe correspondia aos interesses dos EUA, uma vez que a recolonização era desvantajosa a sua posição de poder. Em primeiro lugar, a reconquista implicaria em deslocamento de forças militares europeias nas proximidades dos EUA e, em segundo lugar, as potências coloniais buscariam garantir vantagens comerciais em suas relações com territórios dominados – o que era contrário ao interesse estadunidense de garantir mercado externo.

A Doutrina Monroe representava uma aspiração de poder por parte dos EUA. Era, em certo sentido, uma declaração de *realpolitik* sinalizando a ambição de tornar a região sua área de influência. Através dela, os EUA buscavam afirmar a existência de um sistema interamericano diferenciado e isolado do europeu, enfatizando as particularidades culturais, valorativas e geopolíticas do hemisfério. (NASSER, 2010; PECEQUILO, 2011; TULCHIN, 2016). Os EUA não apenas reafirmavam a independência nacional dos países latino-americanos, mas também demonstravam sua ambição em limitar a formação de alianças entre tais países e a Europa (SMITH, 2008).

Contudo, durante todo o século XIX, os EUA encontraram limites a sua perspectiva de divisão entre a Europa e o Hemisfério Ocidental. As relações com os países europeus continuavam a ser definidoras para os países sul-americanos e a aspiração de poder e influência estadunidense sobre o Hemisfério era frustrada pela relação de forças vigente (SPYKMAN,

1942, p. 73). A Espanha ainda dominava parte das ilhas caribenhas ao Sul dos Estados Unidos e as conexões da Inglaterra com a América do Sul eram intensas. Os EUA não possuíam o poder político e econômico necessário para fazer frente a tal realidade e conquistar seu espaço de influência (SMITH, 2008).

Assim, em 1833, quando a Grã-Bretanha ocupou as Ilhas Malvinas, ao sul da Argentina, não encontrou resistência ou protesto norte-americano – mesmo que anteriormente os próprios Estados Unidos houvessem enviado missões de reconhecimento às ilhas. Em 1824, quando ocorreu a disputa entre Brasil e Argentina pela província da Cisplatina, os Estados Unidos não intervieram, apesar da demanda argentina para que a Doutrina Monroe fosse instrumentalizada em seu favor. O conflito foi resolvido em razão da determinação nacional uruguaia e pela mediação inglesa, que recomendou a independência do país oriental, e contribuiu para a criação de um *buffer state* entre Brasil e Argentina (CERVO, BUENO, 2002, p. 41; TULCHIN, 1990, p 43).

A posição de poder dos Estados Unidos era mais forte na América do Norte e Caribe e mais fraca nas regiões mais meridionais. Segundo Spykman (1942), a definição sobre a área geográfica de abrangência da Doutrina Monroe era fluida, tendo existido momentos no século XIX em que abrangia apenas as regiões mais próximas aos Estados Unidos, onde o país poderia defendê-la. No Cone Sul, existiam dinâmicas de poder particulares. As relações internacionais na região do Rio da Prata eram marcadas por uma balança de poder que pendia para o Brasil. O poder do Império brasileiro era resultante de ter sido o único país na região a manter sua integridade territorial e ter herdado sua diplomacia de Portugal (CHEIBUB, 1985). Assim, os momentos de instabilidade política foram relativamente menores, situação que contribuía para torná-lo o principal poder na América do Sul (BANDEIRA, 2010).

Tal conjuntura foi modificada a partir da Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870), que envolveu Brasil, Argentina e Uruguai em contraposição ao Paraguai. A Guerra contra o país mediterrâneo levou à falência da principal instituição financeira brasileira, o Banco de Mauá, e trouxe prejuízos econômicos ao país. Além disso, a Guerra fortaleceu o exército como força política interna, o qual em 1889 conduziu à Proclamação da República, gerando um período de instabilidade política. Por outro lado, a Guerra favoreceu a Argentina economicamente, pois o país tornou-se fonte de suprimento aos combatentes; e politicamente, pois contribuiu para fortalecer o nacionalismo (BANDEIRA, 2009, p. 52). Assim, a Guerra contra o Paraguai influenciou na balança de poder, possibilitando à Argentina competir com o Brasil pela preponderância regional.

O acelerado crescimento econômico argentino no período de 1860 a 1910 também

impactou no equilíbrio de forças. Durante aquelas décadas, a Argentina experimentou um impressionante crescimento, que levou o país a se comparar com os Estados Unidos e a imaginar-se como a potência da América do Sul, que poderia influir sobre os destinos dos países vizinhos. Embora o crescimento tenha se tornado fonte de confiança e ambição argentina, baseava-se na exportação de produtos agrícolas e não suscitou diversificação econômica, o que era uma fraqueza intrínseca.

A oligarquia liberal argentina definia como interesse nacional a inserção internacional baseada na exportação de produtos alimentícios e na importação dos produtos necessários à produção e ao bem-estar da população, em um modelo internacional díspar do estadunidense, que buscava diversificação econômica e industrialização (TULCHIN, 1990, p. 59). A Argentina manteve-se, assim, dependente da exportação de *commodities*, cujos preços variavam de acordo com flutuações internacionais, e experimentou importante declínio quando sua inserção internacional e o alinhamento com a Inglaterra tornou-se obsoleto em meados do século XX. As corridas armamentistas entre Brasil e Argentina eram alimentadas pela compra de navios e não pela produção dos mesmos, assim, não houve estímulo ao progresso tecnológico, uma vez que havia a possibilidade de importação. No que se refere a sua defesa, a aliança e a proteção da Inglaterra eram vistas como fundamentais (TULCHIN, 1990, p. 89).

Por outro lado, o sucesso conjuntural do crescimento argentino, sua ambição de influência e as relações especiais com a Inglaterra, geraram fricções com os Estados Unidos e, em 1889, quando este país convocou a Primeira Conferência Pan-americana, predominaram as divergências entre ambos. O objetivo principal da Conferência era criar uma zona aduaneira e um mecanismo hemisférico de solução de controvérsias. A delegação argentina demonstrou forte oposição às propostas estadunidenses, deixando claro que não entraria em nenhum acordo relevante com a potência norte-americana. Como resultado da resistência argentina, os EUA não lograram a criação de uma zona econômica hemisférica ou a formação de um mecanismo para a solução de controvérsias. Assim, desde o princípio, os fóruns pan-americanos foram marcados pelas diferenças entre Norte e Sul.

A posição argentina de resistência à iniciativa dos EUA não possuía apenas motivações ideológicas, mas também econômicas. A Grã-Bretanha era o principal parceiro comercial da Argentina, de quem importava manufaturas e para quem exportava alimentos. Assim, a criação de uma zona aduaneira pan-americana atuaria contra o modelo de inserção internacional argentino voltado para a Europa. Além disso, as relações comerciais entre a Argentina e os EUA não lhe eram favoráveis, pois não existia complementariedade econômica. Argentina e Estados Unidos, países de clima temperado, produzem os mesmos produtos agrícolas e havia barreiras

à entrada da lã argentina nos EUA (TULCHIN, 1990).

No final do século XIX, o aumento do poderio norte-americano levava o país atuar mais intensamente para aumentar sua influência sobre o hemisfério, que era fonte de matéria prima e mercado consumidor. A preocupação dos europeus com questões mais urgentes, relativas ao equilíbrio de poder em seu próprio continente, contribuía para que os Estados Unidos fortalecessem sua posição nas Américas (SPYKMAN, 1942). Em 1898, os EUA declaram guerra à Espanha como forma de apoiar e garantir o processo de independência cubano. O conflito foi rápido, tendo ficado conhecido como “*splendid little war*” [esplendida guerrinha]. A partir dela, os EUA, ao mesmo tempo que garantiram o fim do colonialismo espanhol na ilha, impuseram sua influência sobre Havana. Os norte-americanos determinaram a imposição de um artigo na constituição cubana, a Emenda Platt, que lhes garantia o direito de intervenção para assegurar a independência do território ou a manutenção de um governo responsável. Os EUA passaram também a deter controle sobre a base de Guantánamo, o que retém até os dias atuais. Além disso, o Tratado de Paz entre os EUA e Espanha garantiu à potência americana controle sobre Porto Rico, Filipinas e Guam, então domínios espanhóis, permitindo ao país ampliar sua influência no Pacífico.

A guerra com a Espanha inaugurou uma nova fase no relacionamento com o hemisfério, a partir de uma postura mais assertiva dos EUA. Significou também o início da afirmação do país como potência de alcance mundial, com meios e disposição para competir e vencer os europeus. Importante notar que, no período de transição do século XIX para o século XX, os Estados Unidos já haviam se convertido no principal produtor industrial do mundo (TULCHIN, 1990, p. 74).

Após a guerra com a Espanha, os EUA passaram a agir de forma mais intensiva para lograr a construção do Canal do Panamá, necessário para facilitar a comunicação entre as duas costas norte-americanas e essencial em caso de guerra. Em 1903, os Estados Unidos apoiaram um movimento de independência do Panamá frente à Colômbia, garantindo a emancipação do território. A Colômbia não aceitara os termos exigidos pelos EUA em relação ao projeto do Canal – já que a potência demandava controle sobre a passagem entre os mares – e a independência panamenha tornou-se o meio para que os EUA conectassem as duas costas do país e garantissem o controle sobre a passagem.

Além disso, durante a presidência de Theodore Roosevelt, os EUA também adotaram uma postura mais dura, adicionando um elemento intervencionista à Doutrina Monroe. Naquele período, os *defaults* governamentais na América Latina, tornavam os credores europeus interessados na região. Em 1902, a questão venezuelana era central: o país tinha dificuldade em

cumprir seus compromissos financeiros e a França e a Alemanha decidiram cobrá-lo militarmente. Os países europeus bombardearam *Puerto Cabello*, apreenderam a pequena marinha venezuelana e promoveram um bloqueio aos portos do país (SCHOULTZ, 1998,p.181)

Anteriormente ao bloqueio, os europeus haviam consultado o governo dos EUA, que não se mostrou refratário à intervenção desde que não houvesse conquista territorial. Na visão do então presidente Theodore Roosevelt, a intervenção não feria a Doutrina Monroe (SCHOULTZ, 1998). Contudo, essa perspectiva não era consensual nas Américas. Antes mesmo da invasão, o Ministro das Relações Exteriores argentino, Luis Drago, inspirado pelas ideias do jurista Carlos Calvo, enviou um memorando aos Estados Unidos sobre a questão do *default* da dívida venezuelana, argumentando que a cobrança de dívida por meios militares era contrária ao princípio da soberania e violava a Doutrina Monroe (SCHOULTZ, 1998). A mensagem argentina enfatizava uma questão que se tornaria central na Política Exterior dos países latino-americanos: a demanda de não intervenção e a defesa da soberania irrestrita.

Posteriormente ao bloqueio, os alemães e franceses tiveram privilégios no pagamento de suas dívidas, garantindo repasse de parcela dos impostos de importação venezuelanos após uma arbitragem da Corte Permanente de Haia. Os cidadãos estadunidenses, que também tinham investimentos na Venezuela, não foram priorizados e seus direitos a pagamentos foram postergados (SCHOULTZ, 1998). Além disso, apesar de ter concedido permissão, o episódio gerou preocupação nos Estados Unidos, uma vez que as dívidas proporcionavam razões para o intervencionismo europeu.

Dois anos depois, em 1904, o presidente Theodore Roosevelt, em sua mensagem anual ao Congresso, reformulou a Política Exterior dos Estados Unidos para a América Latina anunciando o seu Corolário à Doutrina Monroe. Roosevelt instituía o “direito” de intervenção dos EUA nas Américas e clamava pelo poder de polícia internacional sobre todo país americano que não fosse “responsável”. Em dezembro daquele ano, o Presidente dos EUA afirmou que

Se uma nação mostrar que sabe agir com eficiência e decência em matérias políticas e sociais, se mantiver a ordem e pagar suas obrigações, não há necessidade de temer interferência por parte dos Estados Unidos. Malfeitos crônicos, ou a impotência que resulte em perda geral das ligações com a sociedade civilizada, pode, na América, como em qualquer outro lugar, eventualmente requerer intervenção por parte de uma nação civilizada, e no Hemisfério Ocidental a aderência dos Estados Unidos à Doutrina Monroe poderá forçar os Estados Unidos, mesmo que relutantemente, em casos flagrantes de malfeitos ou impotência, a exercer um poder de polícia internacional. Se **todos os países banhados pelo Mar do Caribe** mostrarem o progresso e a civilização que Cuba, com a ajuda da Emenda Platt, mostrou desde que nossas tropas deixaram a Ilha, e que tantas outras Repúblicas nas Américas estão mostrando constante e brilhantemente, todas as questões de interferência por essa nação em suas questões internas estariam no fim. Nosso interesse e aqueles de nossos vizinhos sulinos são, em realidade, idênticos. Eles possuem grande riqueza natural, e se dentro de suas fronteiras o reino do direito e da justiça prosperar, a prosperidade

certamente chegará a eles. Enquanto obedecerem às leis primárias da sociedade civilizada, poderão ficar assegurados que serão tratados por nós em um espírito de cordialidade e simpatia. Nós interferiríamos apenas como último recurso, e apenas se ficar evidente que sua inabilidade ou falta de vontade de fazer justiça em casa ou externamente violou os direitos dos Estados Unidos ou convidou a agressões externas, em prejuízo de todo o corpo das nações americanas. É mero truísmo dizer que toda nação, na América ou fora dela, que deseja manter sua liberdade, sua independência, deve perceber que, em última instância, o direito à independência não pode ser separado da responsabilidade de fazer bom uso dela (ROOSEVELT, 1904, tradução nossa, grifo nosso)

O Corolário à Doutrina Monroe significou uma postura mais repressiva por parte dos EUA, o que contribuía para aumentar a desconfiança regional frente à potência. Como ressaltado por Spykman (1942), os Estados Unidos eram vistos como o Colosso do Norte, fonte não de proteção, mas de ameaça. Assim, enquanto os EUA buscavam limitar as conexões latino-americanas com as potências do Velho Continente, a América Latina as usava como forma de equilibrar o poder do colosso. Como apontado por Smith (2008, p. 89, tradução livre), “para Washington, manter a Europa fora do hemisfério significava manter a América sob controle dos EUA, para a América Latina, a proteção da soberania nacional requeria a manutenção de laços com a Europa”.

De acordo com Smith (2008), ao longo do século XIX e início do século XX, a desconfiança frente aos EUA levou ao surgimento de estratégias e mecanismos de resistência por parte dos países latino-americanos. Os países da região buscaram: i) a valorização do regionalismo e da unidade hispano-americana, ii) a utilização das relações com a Europa e a diversificação das dependências, e iii) o uso instrumental do Direito Internacional como forma de defesa da soberania nacional. Nesse último caso, os países da região buscavam consolidar o princípio de soberania total e de não interferência, de forma contrária à soberania limitada defendida pelos EUA (SMITH, 2008).

Além disso, Brasil e Argentina buscaram construir sub-hegemonias no Cone-Sul e projetar poder na sub-região. A Argentina mantinha a ambição de se tornar um espelho dos Estados Unidos na América do Sul, uma potência por conta própria. Já o Brasil, aceitava a Doutrina Monroe, mas buscava que a influência sobre o hemisfério fosse partilhada e que os EUA reconhecessem seu direito de atuar livremente na América do Sul (BANDEIRA, 1989; SMITH, 2008). O Brasil buscava uma aliança informal com os EUA e não condenava as intervenções no Caribe (TEIXIERA; 2012).

Nesse contexto, a posição do Brasil era particular. Desde a Proclamação da República (1889), o país aproximava-se da potência hemisférica em um processo que se consolidou sob a gestão do Barão do Rio Branco (1902-1912). O processo de aproximação era funcional às oligarquias dominantes no país, que se beneficiavam do mercado norte-americano em suas

exportações de café. A Doutrina Monroe era entendida como elemento de proteção hemisférica frente a ameaças extracontinentais, havia reconhecimento da separação entre os subsistemas europeu e americano e dos Estados Unidos como centro de poder emergente no sistema internacional (CERVO; BUENO 2002).

A aproximação bilateral entre os EUA e o Brasil era temida pela Argentina e por outros vizinhos brasileiros que suspeitavam que o país sul-americano poderia agir como co-garante dos interesses norte-americanos no Cone Sul. Essa situação e a determinação de Rio Branco em reequipar a Marinha do país, levaram a um aumento das desconfianças entre o Brasil e a Argentina. De acordo com Bandeira (2010, p. 39), “a rivalidade entre os dois países, em larga medida, refletiu os vínculos de dependência comercial, que mantinham com potências diferentes e adversas, a Grã-Bretanha e os EUA”.

Em 1905, o Barão do Rio Branco buscou reduzir as rivalidades bilaterais propondo um entendimento de cordial inteligência entre os três maiores países do Cone Sul – Argentina, Brasil e Chile – buscando manter a paz e definir áreas de atuação no subcontinente. O Tratado foi obstaculizado pelas latentes desconfianças entre Brasil e Argentina e pela determinação do Ministro das Relações Exteriores argentino, Estanislau Zeballos, em limitar o poder naval do vizinho. Assim, acabou não sendo celebrado naquele momento. Interessante notar que o significado da proposta permanece sob disputa na literatura. Para Clodoaldo Bueno, não se tratava de oposição à Washington, mas de um adendo à Doutrina Monroe (CERVO; BUENO, 2002). Bandeira (2010), por outro lado, entende que o Pacto visava conter a influência dos Estados Unidos sobre a região e, portanto, foi considerado hostil pela potência.

A questão das rivalidades entre Brasil e Argentina evidenciam que o Cone Sul possuía dinâmicas regionais próprias e o predomínio militar e econômico dos EUA não significava controle sobre o destino hemisférico, especialmente em relação às regiões meridionais. O Corolário à Doutrina Monroe tinha como âmbito principal de aplicação o Caribe e não significava que os EUA aplicariam a força sempre que houvesse interesses em jogo ou que sempre buscaria influir nas dinâmicas regionais sul-americanas (TEIXEIRA, 2012).

Como exemplo, pode-se destacar que os EUA não impediram que a região que corresponde atualmente ao estado do Acre fosse incorporada ao Brasil em 1903, apesar dos interesses econômicos que mantinha no país altiplano. Anteriormente à incorporação do Acre, o governo boliviano havia assinado um acordo com um consócio de investidores anglo-americanos, que formavam o *Bolivian Syndicate*, com o objetivo de promover a exploração do látex presente no território acreano. Na perspectiva do governo boliviano, a exploração do látex contribuiria para a imposição da soberania frente ao desafio representado pelo Brasil.

Contudo, o acordo para exploração do látex era visto com desconfiança pelo Brasil. O Tratado versava sobre administração pública e cobrança de impostos pelo *Bolivian Syndicate*, o que levaria à criação de um protetorado, de uma companhia privilegiada semelhante às então existentes na África e na Ásia. Assim, o Barão de Rio Branco abriu um litígio com a Bolívia, demandando o reconhecimento da soberania brasileira sobre o território. O Amazonas foi fechado para a navegação, impedindo que o empreendimento dos investidores anglo-americanos fosse concretizado e houve mobilização de tropas brasileiras, o que resultou em concessão boliviana. Ao conseguir acordar com a Bolívia a incorporação do território, Rio Branco negociou com o consórcio de investidores e pagou a devida indenização aos mesmos. Assim, embora financeiramente o Brasil tenha tido prejuízo importante, impediu a consolidação de um protetorado na Bolívia a partir do *Syndicate* (BANDEIRA, 2010)

A influência dos EUA no Cone Sul também era limitada no que se refere às transferências de armamentos. No início do século XX, o mercado de armas na América Latina era dominado pelas empresas Schneider-Creusot, francesa, pela Krupp, alemã, e, em menor escala, pela a Vickers-Amstrong, inglesa (BANDEIRA, 2010). Rouquié (1984) destaca a especificidade do setor militar, uma vez que, em geral, o comércio e os investimentos eram dominados pela Inglaterra, com crescente participação dos EUA. Embora, como ressaltado por Bandeira (2010), até 1890 o Brasil possuísse a maior frota naval das Américas, superando os Estados Unidos, os navios brasileiros eram obtidos através de compras e financiamentos estrangeiros, pois o país não possuía a capacidade industrial necessária para construí-los. Para Rouquié (1984, p. 26), essa modernização vinda de fora foi mimética e dependente, pois não havia capacidade endógena de reproduzir os meios utilizados para a defesa militar.

Na transição do século XIX para o XX não era apenas o mercado de armas sul-americano que era dominado pelos europeus. Também havia assistência técnica oferecida por esses países, que impactavam na organização e nas ações de profissionalização dos exércitos sul-americanos. Em 1885, o Chile foi o primeiro país sul-americano a contratar uma missão alemã para modernizar suas Forças Armadas. Após vencer a Guerra do Pacífico (1879-1883), contra a Bolívia e o Peru, o Chile era um país que se percebia ameaçado, rodeado de inimigos e com uma geografia pouco favorável, espremido entre o Pacífico e a Cordilheira dos Andes, em sua extensa fronteira com a Argentina. Assim, a missão tinha o objetivo de desenvolver a capacidade bélica do país e permaneceu até 1910, dotando as Forças Armadas nacionais de prestígio regional.

No início do século XX, o Chile passou a exportar seu modelo germanizado a outros países da região: Colômbia, El Salvador, Equador e Venezuela contrataram missões chilenas

para treinar seus exércitos. Os inimigos regionais chilenos, Bolívia e Equador, reagiram, contratando missões europeias. Em 1896, o Peru escolheu os franceses para modernizarem seu Exército, os quais continuaram a ter influência sobre o país até meados do século XX. Já a Bolívia contratou uma missão francesa em 1905, contudo, iniciou a germanização de seu Exército a partir de 1910 (ROUQUIÉ, 1984).

Nos casos brasileiro e argentino, os processos de importação de paradigmas militares foram mais ecléticos. A Argentina, até 1904, recebeu ajuda técnica francesa e austro-húngara, ao mesmo tempo em que importava armas alemãs. Contudo, a partir de 1904, o exército argentino foi germanizado, sendo constituída uma Escola Superior de Guerra com apoio alemão – o que garantia certa influência alemã sobre a mentalidade dos militares argentinos (ROUQUIÉ, 1984).

De acordo com Rouquié (1984), no caso brasileiro, franceses e alemães exerceram influência sobre o exército, sendo que havia resistências à contratação de uma missão mais permanente, que pudesse reorganizar de forma total as forças militares. O estado de São Paulo contratou os franceses para treinar sua força policial em 1906 e, entre 1905 e 1912, oficiais militares foram treinados na Alemanha. Após a I Guerra Mundial, em 1919, uma missão francesa foi contratada (ROUQUIÉ, 1984).

A preponderância das influências europeias sobre os militares do Cone Sul não foi disputada pelos Estados Unidos nesse momento. O país continuava a encaminhar seu projeto de aumento da influência regional especialmente do ponto de vista financeiro e comercial, priorizando a América Central e o Caribe. No período de 1909 a 1913, os EUA iniciaram a Diplomacia do Dólar, por meio da qual instrumentalizaram os financiamentos privados ao sul de sua fronteira, condicionando-os à supervisão da política econômico-fiscal, com o objetivo de promover ordem e estabilidade para a expansão dos interesses estadunidenses.

A irrupção da Primeira Guerra Mundial favoreceu a posição de poder global dos Estados Unidos. O país beneficiou-se da exportação de produtos industriais aos países beligerantes e tornou-se o principal credor mundial. O conflito bélico entre as potências também contribuiu para a preponderância norte-americana no hemisfério e para a perda de poder da Inglaterra em sua projeção sul-americana. A conjuntura foi propícia para que os EUA avançassem em sua posição como investidor e parceiro comercial na região (TULCHIN, 1990).

Por outro lado, a guerra evidenciou a dependência econômica e militar latino-americana. Como os países sul-americanos não possuíam capacidade bélica suficiente para proteger suas exportações, o destino de seus produtos dependia de decisões e proteção garantidas externamente. Além disso, a região sofreu com a escassez de produtos manufaturados, gerando

um primeiro incentivo à industrialização substitutiva de importações.

O conflito bélico também gerava pressões externas para a adoção de determinadas posições de Política Exterior. Após declararem guerra à Alemanha, os Estados Unidos procuraram conduzir os outros países do hemisfério a acompanhá-los, articulando meios para a defesa hemisférica. Contudo, a preponderância norte-americana não foi suficiente para garantir a articulação militar e não houve acordo sobre defesa hemisférica conjunta frente a possíveis ataques europeus. No Cone Sul, apenas o Brasil tornou-se beligerante. Como apontado por Spykman (1942, p. 370), a promoção da defesa coletiva era problemática, uma vez que os países da América Latina viam os Estados Unidos mais como perigo potencial do que como proteção. A Argentina, presidida desde 1916 pelo líder radical Hipólito Yrigoyen, manteve sua posição de neutralidade (PARADISO, 2005; TULCHIN, 1990)

As relações da Argentina com a Europa eram particulares na América do Sul. Ao contrário do Brasil, o país não mudou seus alinhamentos no início do século XX. Na visão de Puig (1984), no período posterior à Primeira Guerra, houve um erro de percepção estratégica entre as elites argentinas, que mantiveram sua inserção internacional com base em uma miragem da Inglaterra como centro de poder mundial, em um período no qual a potência entrava em declínio.

Tal questão, contudo, não se relaciona apenas com motivações ideológicas, tendo em vista as dificuldades que a Argentina tinha em exportar seus produtos agrícolas para a maior economia das Américas. A mudança do eixo de poder global significou a transformação perene do sistema internacional de forma desfavorável ao país platino, que não lograra promover a industrialização ou diversificar significativamente sua economia e não mais teria uma relação especial com a potência dominante. Ao contrário, a sua relação com a potência emergente era marcada pela distância, tensões e por desconfianças mútuas.

De forma geral, a proposta de criação da Liga das Nações por iniciativa dos Estados Unidos foi recebida pelos países latino-americanos com entusiasmo maior que as iniciativas hemisféricas haviam sido. A perspectiva de uma organização mundial era interessante do ponto de vista latino-americano, pois reafirmava a igualdade jurídica entre as nações e diluía a influência estadunidense em comparação às organizações hemisféricas. Entretanto, os EUA buscaram incorporar a Doutrina Monroe no organismo internacional e, por sua pressão, foi estabelecido que a Liga não afetaria entendimentos de segurança regionais, como o que prevalecia no hemisfério ocidental (NASSER, 2010; SPYKMAN, 1942)

Contudo, apesar do entusiasmo inicial, a Liga das Nações perdeu apoio nas Américas. Embora tenham liderado a proposta, os Estados Unidos não participaram da Liga, pois a

iniciativa de Woodrow Wilson foi rejeitada no Congresso. Já no Cone Sul, embora inicialmente tenha aceitado o convite para participar como membro fundador da Liga, a Argentina acabaria por se retirar. O presidente Yrigoyen tinha uma visão própria da organização e defendia que a mesma deveria ser não excludente e incorporar os países derrotados na grande guerra. Após tentar projetar sua perspectiva no bloco e não o conseguir, o país se afastou do organismo (PARADISO, 2005; TULCHIN, 1990).

O Brasil participou por período considerável da Liga, mas também acabou se retirando. O país tinha a ambição de se tornar membro permanente do Conselho Executivo da Liga e, ao ter sua candidatura negada em 1926, deixou a organização. As posições brasileira e argentina mostram a ambição de influir no ordenamento internacional, embora nenhum dos dois países haja conseguido tal façanha. Essa ambição continuou a guiar a Política Exterior de ambos e, em diversos momentos, os dois países buscariam instrumentalizar e influir nos organismos internacionais como forma de projetar poder.

No início do século XX, os nacionalismos exacerbaram-se nas Américas. A Revolução Mexicana (1910-1917) irrompeu com importante vertente anti-imperialista. Durante a revolução, investimentos norte-americanos foram atingidos, trazendo prejuízos às companhias daquele país. Posteriormente, a partir de 1920, o México tornou-se um Estado desenvolvimentista, realizando a reforma agrária e nacionalizando a exploração de petróleo, incluindo propriedades da companhia estadunidense *Standard Oil* (GRANDIN, 2010; SMITH, 2008).

A *Standard Oil* também encontrou dificuldades para a exploração do fósforo na Argentina onde, desde os anos 1910, estava em curso um processo de nacionalização das jazidas. O presidente Roque Sáenz Peña (1910-1914) criou a primeira companhia estatal de petróleo do mundo, que foi reformulada por um de seus sucessores, Hipólito Yrigoyen (1916-1920), o qual a denominou *Yacimientos Petrolíferos Fiscales* (YPF) (BANDEIRA, 2010). Os presidentes visavam gradualmente nacionalizar a produção e distribuição do recurso fóssil.

O presidente Yrigoyen era pró-industrialização e entendia a necessidade de construir uma marinha marcante. Possuía uma política exterior notadamente nacionalista e anti-americana, contrária a que o país do Norte exercesse liderança total sobre os assuntos hemisféricos, buscando atuar como força independente na região. Contudo, a relação especial com a Inglaterra foi menos questionada, enquanto seu nacionalismo era dirigido principalmente aos EUA. Por fim, seus planos foram frustrados por um golpe de Estado em 1930, que colocou no poder José Félix Uriburu, o qual voltou a liberalizar a exploração do petróleo. Como seus ministros eram próximos das companhias internacionais de energia, foram levantadas suspeitas

sobre a influência das mesmas no desenrolar do golpe (BANDEIRA, 2010).

A mudança, contudo, refletia a deterioração do consenso interno sobre política exterior, que até a Primeira Guerra estava estabelecido em torno das relações especiais com a Inglaterra. Após o fim da Primeira Guerra Mundial, o modelo de inserção internacional baseado nas exportações para a Europa entrava em declínio, o que levou a importantes debates e discussões no interior do país. Havia correntes nacionalistas e liberais, e surgiam grupos que demandavam melhora nas relações com os Estados Unidos. Houve um período de indefinição, de debate, e de busca de um novo paradigma de Política Exterior, que durou até o final da Segunda Guerra (PARADISO, 2005).

No Brasil, a trajetória seguiu um caminho diverso, contudo, os debates entre nacionalistas e liberais também se fizeram presentes. A crise de 1929 gerou um contexto de crise nacional e perda de poder dos cafeicultores no plano nacional. Em meio a esse contexto, em 1930, Getúlio Vargas chegou ao poder no Brasil, adotando uma estratégia relevantemente mais nacionalista, especialmente do ponto de vista econômico. A chegada de Vargas ao poder representava a crise do Estado oligárquico e o declínio relativo das elites cafeicultoras – que definiam o interesse nacional pela aliança não-escrita com os EUA. Naquele momento, formou-se a aliança populista, que buscava combinar as elites mais protecionistas e setores do proletariado urbano.

O nacionalismo desencadeado a partir de então representava uma forma de resistência à Política Exterior dos Estados Unidos e um modelo de inserção internacional mais voltado ao interno. Como apontado por Ianni (1974, p. 36), os governos de orientação nacional-populista, “antagonizam o imperialismo muito mais como técnica de reformulação das condições de dependência” do que como estratégia para romper com ele. Não houve, assim, um questionamento do capitalismo, mas da posição latino-americana no sistema internacional.

Após a crise de 1929, com recursos limitados para a Política Exterior, e em resposta ao crescente nacionalismo e às demandas latino-americanas de não intervenção, o presidente Franklyn Delano Roosevelt colocou em prática uma nova estratégia, com o objetivo de diminuir as resistências à preponderância estadunidense. O novo paradigma de política exterior ficou conhecido como *Good Neighbourhood Policy* (1933-1945) [Política da Boa Vizinhança] e tinha como objetivo promover aproximação entre os países americanos.

O presidente norte-americano incorporou a demanda latino-americana de não intervenção, negando a política que havia sido inaugurada pelo Corolário Roosevelt. Delano Roosevelt retirou as tropas estadunidense do Caribe, renegociou e assinou tratados comerciais, renunciou à Emeda Platt e tolerou certo nacionalismo econômico na região, não reagindo às

nacionalizações e ao surgimento das políticas desenvolvimentistas. Com a renúncia formal às intervenções e o início de uma política de expansão cultural estadunidense, as relações entre os Estados Unidos e a América Latina tiveram significativa melhora. De acordo com Grandin (2010), a referida política foi a primeira vez que os EUA exerceram seu *soft power*, que posteriormente seria aplicado como uma de suas estratégias de alcance mundial.

A Política da Boa Vizinhança também foi usada pelos Estados Unidos com o objetivo de criação de uma frente hemisférica no período da Segunda Guerra Mundial. Os EUA buscavam organizar a defesa coletiva nas Américas a partir de sua liderança, assumindo para si o papel de beligerante principal, enquanto a América Latina seria fonte de matérias-primas essenciais e concederia bases militares ao país do Norte. A capacidade bélica e a indústria de armamentos dos EUA dependiam da importação de minérios e matérias-primas e, portanto, a influência sobre a região era necessária para o país se manter como potência. Por outro lado, a inexistência de indústria pesada entre os países latino-americanos e, conseqüentemente, a ausência de poderio bélico relevante, tornava-se base para a divisão dos esforços de guerra (SPYKMAN, 1942).

Os EUA encontraram importantes dificuldades em lograr a cooperação latino-americana e constituir uma frente de defesa continental contra as potências do Eixo. A Alemanha e a Itália possuíam relevantes relações comerciais e buscavam impactar no jogo político local. Na visão de Spykman (1942), houve uma competição política sobre influência na América do Sul entre Estados Unidos, de um lado, e Alemanha e Itália, de outro. A Alemanha buscava ampliar sua influência nos círculos militares. Convém ressaltar que sua influência não era insignificante: como já ressaltado, as missões militares e os treinamentos oferecidos pelos germânicos à América Latina tiveram relevada expressão durante o início do século XX. Portanto, os alinhamentos sul-americanos não se mostravam claros no princípio do conflito.

Do ponto de vista econômico, embora os Estados Unidos fossem o principal credor e importante exportador para o Hemisfério, os países do Cone Sul eram dependentes de suas exportações para a Europa e sua produção de alimentos não poderia ser absorvida pelos EUA. Durante a guerra, o comércio interamericano e a exportação de minérios cresceram, porém, a Europa – inclusive a Alemanha – permanecia como mercado relevante, especialmente para os países do Cone Sul. Ganha relevância o caso argentino, país que dependia de suas exportações de alimentos especialmente para a Inglaterra e que, a partir de 1941, manteve posição de neutralidade, agindo contrariamente à formação de uma frente de defesa pan-americana (PARADISO, 2005; BANDEIRA, 2010).

A neutralidade argentina não decorria de uma posição determinada desde o princípio do

conflito. Como já mencionado, a década de 1930 foi marcada por debates políticos importantes relativos à política exterior argentina (TULCHIN, 1990; PARADISO, 2005) e as elites argentinas encontravam-se divididas quando teve início o conflito mundial. O presidente Roberto Ortiz (1938-1940) simpatizava com a causa aliada e buscava aproximação com os EUA, contudo, seu governo contava com quadros pró-Eixo e nacionalistas. No âmbito das Forças Armadas, o número de admiradores da Alemanha e simpatizantes do nazismo era significativo (TULCHIN, 1990).

Essa situação, conjugada com outras dificuldades políticas internas e com a situação econômica, levaram a que, ao longo de 1940, Ortiz e os setores pró-aliados perdessem poder político. Os agricultores passaram a apoiar os militares que defendiam uma posição de restrita neutralidade. Tais setores ganharam ainda mais poder quando Ortiz afastou-se do governo por questões de saúde. De acordo com Tulchin (1990, p. 176), o equilíbrio de forças políticas na Argentina era delicado e a posição indiferente dos EUA debilitou os setores pró-aliados.

No caso brasileiro, embora o mercado estadunidense tivesse um significado muito mais amplo, não havia definição sobre o papel que o país desempenharia no conflito mundial. O Estado Novo de Getúlio Vargas – autocrático e expansivo economicamente – era visto como semelhante aos governos totalitários europeus, com os quais o Brasil mantinha boas relações. No interior do governo, havia quadros pró-Estados Unidos, como o ministro das Relações Exteriores Oswaldo Aranha, e setores pró-germânicos, como o general Eurico Gaspar Dutra<sup>10</sup> (BANDEIRA, 2010). Além disso, movimentos propriamente fascistas, como o integralismo liderado por Plínio Salgado, eram politicamente relevantes e posições pró-germânicas eram comuns nas Forças Armadas. Tais condições levaram a um período de barganha na Política Exterior brasileira, que mantinha relações com os Estados Unidos e a Alemanha.

Antes de assumir uma posição no conflito, o Brasil buscou garantir vantagens e extrair concessões dos EUA. O governo de Getúlio Vargas procurou assegurar a modernização dos equipamentos militares, através das transferências de armamentos. Em outra esfera, buscou-se o financiamento necessário para a construção da Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda, concedido através do Banco de Exportação-Importação dos EUA. As questões geoestratégicas favoreciam a posição brasileira em suas relações com os EUA. O Nordeste brasileiro, ponto mais próximo da África nas Américas, ganhava relevância, uma vez que era a

<sup>10</sup> Após a Segunda Guerra Mundial, Dutra assumiu o governo brasileiro, sucedendo Vargas. O general teve uma política exterior marcada pela aproximação com os EUA em uma conjuntura mundial já modificada. Entretanto, Dutra acreditava na vitória do Eixo e tinha inclinações nazi-fascistas antes dos desenvolvimentos da Segunda Guerra Mundial que levaram à vitória dos aliados.

região onde a guerra poderia transbordar-se para o Hemisfério e garantia projeção à África. Tal condição favorecia as demandas brasileiras frente aos Estados Unidos e tornava seu posicionamento frente ao Eixo mais relevante, o que fortaleceu o poder de barganha brasileiro, facilitando as concessões dos EUA.

A questão da defesa hemisférica ganhou relevância após o ataque a Pearl Harbor, em 07 de dezembro de 1941, e da entrada imediata dos Estados Unidos no conflito mundial. Em janeiro de 1942, no Rio de Janeiro, ocorreu a Terceira Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, ocasião em que os Estados Unidos buscaram garantir a solidariedade continental e o rompimento das relações com o Eixo por parte de todos os Estados americanos.

Na ocasião, os desenvolvimentos políticos no Brasil e as concessões feitas pelos EUA levaram ao rompimento o Eixo. Posteriormente, o Brasil declarou guerra à Alemanha, enviou tropas para a guerra e permitiu a instalação de bases estadunidenses no Nordeste brasileiro (BANDEIRA, 2010). Contudo, a reunião pan-americana de 1942 não logrou um posicionamento unânime frente ao Eixo, uma vez que Chile e Argentina optaram por manter uma posição de neutralidade. Brasil e Argentina optaram por caminhos divergentes durante o conflito mundial.

O posicionamento argentino não era tolerado por Washington, que passou a pressionar fortemente a Argentina pelo rompimento das relações com o Eixo. As pressões e sanções econômicas, assim como a transferência de armas para o Brasil em detrimento da Argentina, favoreciam os grupos políticos nacionalistas no país platino. Assim, formou-se um círculo vicioso no qual “quanto mais Washington pressionava, mais a Argentina resistia” (TULCHIN, 1990, p. 189). Por outro lado, ao não conseguirem obter concessões e transferência de armamentos dos EUA, os setores pró-aliados eram enfraquecidos. Assim, por erro de cálculo e falta de prioridade e atenção, a posição dos EUA contribuiu para fortalecer os setores mais nacionalistas argentinos e ajudou a criar o cenário para a chegada de Perón ao poder. O país platino apenas rompeu relações com o Eixo no momento final do conflito, em 1944, e declarou guerra em março de 1945.

O período da guerra foi um momento chave para a afirmação da preponderância regional e mundial dos EUA. Houve diminuição das relações entre América Latina e Europa, assim como afirmação da hegemonia norte-americana no continente. Foi um momento relevante também para a criação de um sistema de defesa e para aumentar os contatos entre militares americanos. É relevante destacar que foi apenas após a Segunda Guerra que os Estados Unidos definitivamente substituíram a Europa como principal fornecedor de doutrinas militares para a região e como lugar de treinamento para os militares.

### 2.3 A Consolidação da Hegemonia: O Pós II Guerra Mundial

O fim da Segunda Guerra Mundial foi seguido pela afirmação da solidariedade continental através da assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), em 1947, e da criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948. Esta organização buscava coordenação e cooperação política entre os países no âmbito hemisférico. Já o TIAR instituiu medidas para resolução de conflitos por meios pacíficos nas Américas e a defesa coletiva para responder às ameaças extra hemisféricas. Estabelecia-se que:

um ataque armado por parte de qualquer Estado contra um Estado Americano, será considerado como um ataque contra todos os Estados Americanos, e em consequência, cada uma das Partes Contratantes compromete-se a ajudar a fazer frente ao ataque, no exercício do direito de legítima defesa individual ou coletiva (OEA, 1947, tradução livre).

Apesar do TIAR ter instituído a defesa coletiva no continente, não previa a criação de uma instância militar permanente (LÓPEZ, 1987). Anteriormente à assinatura do TIAR, em 1942, havia sido criada uma organização militar pan-americana que visava ao diálogo e coordenação, a Junta Interamericana de Defesa (JID). A instituição tinha como objetivo reunir permanentemente representantes das Forças Armadas nacionais em Washington, visando estimular a cooperação em temas militares e contribuir para a defesa hemisférica através de estudos e recomendações. A Junta, contudo, não tinha responsabilidade para tomar decisões executivas e não tinha responsabilidade em relação à defesa hemisférica, além de não ter sido integrada ao arcabouço institucional da OEA. Como apontado por Rouquié (1984, p.159), o sistema multilateral estabelecido era “leve e frouxo” e foi complementado por tratados bilaterais de assistência militar.

Essa configuração pouco rígida do sistema de defesa interamericano decorreu de resistências latino-americanas, sendo que os países rechaçaram as propostas no sentido do estabelecimento de uma agência militar interamericana operante e permanente, que fosse treinada para a contenção de ameaças comuns. Foram criados mecanismos de cooperação militar hemisféricos, por meio dos quais os EUA buscavam assistir tecnicamente aos seus aliados menores, através de treinamento militar e transferência de armamentos (AYERBE, 2002).

Nos anos 1950, os EUA criaram um Comando Unificado Militar específico para a região – que a partir de 1963 seria conhecido como Comando Sul – cuja missão é garantir a liderança e parceria dos EUA com a América Latina (U.S. SOUTHERN COMMAND, [s.d.]). Além disso, a assistência militar foi regulamentada pelo Ato de Segurança Mútua de 1951, que possibilitava assistência militar e técnica a todos os aliados dos EUA. A concessão de

armamentos, muitas vezes, era acompanhada de observância e treinamento das forças locais (SYLVAN; MAJESKI, 2009).

No momento inicial da Guerra Fria, a posição da América Latina era contraditória, pois apesar da proeminente influência exercida pelos EUA, a região não se destacava como preocupação central para a potência. A cooperação militar interamericana possuía um peso menor em comparação a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) ou aos acordos militares bilaterais com o Japão (PECEQUILO, 2011). A garantia da estabilidade política na Europa e a reconstrução do continente eram entendidos como essenciais para conter a URSS e os EUA não pouparam esforços. Nesse contexto, as preocupações centrais dos EUA e os maiores fluxos de recursos e equipamentos dirigiam-se à Europa e a Ásia. Como destacado por Pecequilo:

Considerando-se as duas preocupações fundamentais dos Estados Unidos com relação a América Latina, a prevenção da instabilidade e a exclusão de ameaças extracontinentais, como nenhuma parecia estar sendo colocada em risco no momento inicial do confronto bipolar, não era necessário um investimento norte-americano direto na região (PECEQUILO, 2011, p. 219).

As preocupações dos Estados Unidos em relação a América Latina eram, portanto, residuais e referiam-se à manutenção da estabilidade, à abertura de mercados e à adesão de tais países a ordem internacional que se edificava. Durante o final do governo Truman (1945-1953), os Estados Unidos buscavam também assegurar o fornecimento latino-americano de matérias-primas estratégicas em caso de uma guerra com a União Soviética.

Por outro lado, os países latino-americanos que haviam passado por industrialização durante a Segunda Guerra Mundial encontravam-se em situação de fragilidade, em razão da acentuada vulnerabilidade externa: necessitavam de bens de capitais e suas exportações não eram suficientes para importá-los. Com a prioridade atribuída pelos EUA à Europa, a disponibilidade de crédito para a América Latina era baixa (TUCLHIN, 1990; AYERBE, 2002). O início do Plano Marshall e a exclusão da região dos programas de reconstrução econômica causaram frustrações em governos que necessitavam de financiamentos.

Por parte dos EUA, havia incômodo com os governos de tendência nacionalistas e hostilidade com relação às políticas industrializantes, especialmente as lideradas por Juan Domingo Perón. A diplomacia dos EUA, naquele momento, agiu de forma desconcertada e pouco produtiva aos interesses da potência. Em 1945, Spruille Braden foi designado como embaixador na Argentina e atuou de forma pouco convencional, opondo-se ao governo

militar<sup>11</sup>, à figura de Perón, e apoiando de forma aberta a oposição civil. No mesmo ano, Braden foi designado Subsecretário de Estado e continuou sua campanha anti-Perón desde a capital estadunidense. No entanto, o político argentino reverteu a situação a seu favor, pautando sua campanha no slogan “*Braden o Perón*” e instrumentalizando a resistência popular à hegemonia americana. Assim, as falhas táticas dos Estados Unidos apenas serviram para fortalecer a popularidade de Perón (BANDEIRA, 2010; ESCUDÉ, 1986; TULCHIN, 1990).

Perón buscou colocar em prática uma Política Exterior independente, conhecida como Terceira Posição, no âmbito da qual havia busca de manutenção de boas relações com os Estados Unidos e de um relacionamento cordial e cooperativo com a URSS. De acordo com Paradiso (2005), Perón havia comunicado à embaixada dos Estados Unidos que se aliaria à potência Ocidental em caso de guerra com a URSS. Entretanto, tal postura não era suficiente e o momento não era propício para uma terceira via ser aceita no Hemisfério Ocidental.

A política neutra e o projeto de industrialização argentinos eram um desafio a ordem internacional e, como resposta, os EUA impuseram sanções encobertas à Argentina, manipulando o comércio internacional de forma desfavorável aos interesses platinos. De forma encoberta, os EUA também buscaram barrar a expansão do justicialismo na América Latina e se opuseram às iniciativas integracionistas argentinas (ESCUDÉ, 1986).

A política exterior do peronismo espelhava a sua orientação econômica interna, distributivista e calcada na noção de justiça social, que prometia um meio termo entre capitalismo e comunismo. Do ponto de vista interno, Perón buscava articular uma aliança com os operários urbanos, apoiando-se nas Forças Armadas e na Igreja Católica, existindo preocupação de não ir de encontro aos interesses de grupos econômicos dominantes. As políticas impulsionadas pelo governo visavam à industrialização e o incentivo ao consumo, atribuindo ao Estado um papel essencial como planejador do desenvolvimento<sup>12</sup>. Houve nacionalização da produção de energia e da infraestrutura, assim como criação de uma marinha mercante e das linhas aéreas nacionais. Tais políticas eram sustentadas pela ampliação dos recursos estatais decorrente do controle do comércio exterior. Enquanto persistiu uma

<sup>11</sup> Naquele momento, Perón já era uma liderança importante e possuía influência na Argentina, exercendo os cargos de Ministros da Fazenda e do Trabalho durante o governo militar encabeçado por Farrell. Perón chegou ao poder em 1946, após a realização de eleições, tendo sido reeleito para um segundo mandato. Por fim, foi deposto em 1955.

<sup>12</sup> Cabe pontuar que se tratava de um momento internacional de prevalência do Estado de bem-estar social, de consenso keynesiano. Portanto, a ampliação do papel do Estado distava de ser uma singularidade argentina, embora tivesse suas especificidades por se tratar de Estado periférico.

conjuntura econômica internacional favorável, tais medidas não tinham impactos consideráveis para os grandes setores agroexportadores, que viam seus lucros aumentados.

O governo de Perón baseava-se em um consenso frágil, entre grupos sociais com interesses opostos, que poderiam ser articulados apenas em um contexto de prosperidade. Como apontado por Ayerbe,

O governo de Perón conseguiu se apresentar durante algum tempo como a encarnação do interesse geral, acima dos conflitos de classes e grupos que historicamente dividiram o país e com a autoridade conferida pelas instituições da ordem tradicional [...] O consenso, no entanto, refletia uma conjuntura economicamente favorável e dependia, justamente, da crença e da constatação de que a prosperidade tinha vindo para ficar (AYERBE, 2002, p. 91)

Contudo, a prosperidade não era sustentável, uma vez que o país padecia de falta de divisas. A industrialização não era completa e dependia da importação de maquinaria. O governo nacionalista argentino carecia de recursos externos, que os EUA poderiam prover-lhe. Assim, Perón solicitou financiamento, ao mesmo tempo que não se adequava às prioridades e necessidades de Washington, o que levou a certas concessões. Em 1950, a Argentina conseguiu financiamento do *Eximbank* e ratificou o TIAR.

Contudo, as dificuldades econômicas perduraram e, conjugadas com a perda de apoio por parte das Forças Armadas e da Igreja, Perón foi deposto em 1955. O governo militar interino (1955-1958) buscou recompor as relações com os Estados Unidos, ratificando a Carta da OEA, aderindo ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional (FMI), que aportaram recursos ao país. Os militares argentinos entendiam que a segurança nacional requeria maior alinhamento com a potência ocidental e permitiram a instalação de uma missão militar permanente dos EUA no interior do Ministério da Defesa, com o objetivo de promover a cooperação e a padronização dos armamentos (BANDEIRA, 2010). Por outro lado, o governo iniciado pela *Revolución Libertadora* não rompeu relações diplomáticas com Moscou, embora o comércio bilateral tenha diminuído. Cabe ressaltar que, entre os latino-americanos, apenas México e Uruguai também mantinham relações com a potência soviética (RAPOPORT, 1997).

A derrocada de Perón inaugurou um período de intensa instabilidade na Argentina. As Forças Armadas participaram ativamente dos acontecimentos políticos de 1955 a 1983, depondo presidentes e instalando dois regimes autoritários. Até a redemocratização dos anos 1980, nenhum presidente eleito logrou terminar seu mandato<sup>13</sup>. O Partido Justicialista foi

<sup>13</sup> Após a *Revolución Libertadora*, que deu o golpe em Peron, teve início um governo de facto, militar, que seguiu no poder até 1958, com as presidências de Lonardi (setembro a novembro de 1955) e Aramburu (novembro de 1955 a maio de 1958). Posteriormente, com o peronismo proscrito, Arturo Frondizi (1958-1962) foi eleito, sendo deposto por golpe de Estado que colocou no poder o próximo na linha de sucessão, José Maria Guido. Arturo Illia foi eleito e deposto em 1966, pelo golpe conhecido como Revolução Argentina (governos de

proscrito, porém a resistência peronista continuou atuante mesmo que duramente reprimida, fortalecendo sua posição no interior dos sindicatos. Especialmente após 1956, segundo ano do governo *de facto*, os generais buscaram “desperonizar” o país, buscando aproximação com o Ocidente e liberalização comercial. Procuraram também repensar a Doutrina de Defesa Nacional, em voga durante o governo de Perón, e estabelecer uma nova doutrina, que destacava a guerra revolucionária e a guerra atômica como os tipos de conflitos prevaletentes no período da Guerra Fria. A mudança na doutrina militar e nas concepções de guerra implicavam também um alinhamento estratégico e subordinação ao Ocidente (LÓPEZ, 1987).

Contudo, o nacionalismo e o desenvolvimentismo não desapareceriam da Argentina. Apesar das tentativas, os militares não lograram que a Argentina retrocedesse ao modelo de inserção internacional do início do século XX, pois o país contava com importante setor industrial e a ordem internacional modificara-se de forma relevante (CRUZ, 2007, p. 299). O nacional-desenvolvimentismo se manifestou de forma instável, sempre sujeito às oposições e instabilidades internas. De acordo com Puig (1984), no período de 1955 a 1973, houve oscilação entre dependência e busca de autonomia e não houve a construção de uma estratégia coerente na Política Exterior na Argentina.

Escudé (1986) aponta que a instabilidade argentina na segunda metade do século XX e as dificuldades enfrentadas foram parcialmente provocadas pela atuação dos Estados Unidos, que se opôs a Perón, buscando a desestabilização de seu governo, além de ter imposto sanções ao país platino. De acordo com o autor, o acionar da potência foi prejudicial à Argentina e favorável ao Brasil, alterando o equilíbrio de poder sub-regional.

No entanto, a historiografia brasileira ressalta que houve importantes frustrações dos governos brasileiros em relação aos EUA no período inicial da Guerra Fria. À queda do Estado Novo (1937-1945), seguiu-se o governo de Eurico Dutra (1946-1951), que praticou uma política exterior de alinhamento aos Estados Unidos. Embora se esperasse a continuidade do processo de industrialização e dos benefícios conseguidos durante a Segunda Guerra, tais expectativas foram frustradas. Nesse período, a Escola Superior de Guerra (ESG) foi estabelecida com apoio dos Estados Unidos, em 1949, e tornou-se a principal fonte do pensamento geopolítico brasileiro, que propagava a aliança com o Ocidente.

Onganía, Levingston e Lanusse). A falência do governo *de facto* levou ao breve governo de Héctor Campora, à volta de Juan Peron e ao governo da vice-presidente e viúva Isabel Perón. Em 1976, ocorreu novo golpe de Estado, o *Proceso de Reconstrucción Nacional*, que se manteve até 1983 (governos de Videla, Viola, Galtieri e Bignone).

O alinhamento internacional seguido por Dutra não teve continuidade nos anos seguintes. Em 1951, Vargas retornou ao poder e colocou em prática uma política exterior de vertente nacionalista. O presidente buscava barganhar com os EUA, propondo apoio estratégico em troca de vantagens econômicas ao Brasil. O governo brasileiro buscava garantir concessão de créditos como condição para a assinatura do Acordo Militar com os EUA e para o envio de tropas à Coreia. As diferenças entre Brasil e EUA eram ressaltadas no que se refere ao petróleo e ao fornecimento de minerais estratégicos. Mobilizando os sentimentos nacionalistas, Vargas instituiu o monopólio estatal na exploração do petróleo. No que se refere a exportações de minerais radioativos, especialmente o urânio natural, o Brasil buscou impor condições, entre as quais a transferência de *know-how*. De acordo com Bandeira (1989), as necessidades do setor industrial brasileiro informavam as definições de interesse nacional em um sentido contraditório às concepções dos Estados Unidos. As posições entre os dois países eram divergentes e refletiam “o conflito de interesses de um, detentor de processos tecnológicos mais avançados e necessitado de matérias-primas, com os do outro, que as possuía e se empenhava para as trocar pelo conhecimento” (BANDEIRA, 1989, p. 37).

Em um contexto menos favorável para o Brasil em suas relações com os EUA, com a potência voltada a outros espaços, o governo terminou cedendo no que se refere ao acordo militar e à exportação dos minerais estratégicos, embora não tenha enviado tropas à Coreia e tenha sido instituída legislação que restringia as remessas de lucros ao exterior. A “resistência moderada” de Vargas em relação aos EUA refletia o intenso debate que se formava no interior da administração e entre setores da sociedade. Havia oposição entre setores nacionalistas e grupos “entreguistas”, que propunham maior alinhamento com a potência. A articulação de forças domésticas contrárias ao nacionalismo de Vargas, combinada com as dificuldades econômicas, levaram ao *ultimatum* das Forças Armadas e ao suicídio de Vargas (BANDEIRA, 1989).

Com a morte do presidente, o nacionalismo, ainda presente no país, gerou o contexto para a eleição de Juscelino Kubistchek em 1955, que continuou a política de promoção da indústria e de desenvolvimento da infraestrutura nacional. JK tentou pressionar os Estados Unidos a investirem mais na região a partir de ação multilateral. O presidente brasileiro buscava alertar sobre a situação de instabilidade na América Latina, correlacionando de forma clara o subdesenvolvimento e a pobreza com os riscos de subversão e comunismo. Em sua visão, apenas a prosperidade seria capaz de barrar o avanço das esquerdas e manter a democracia nas Américas (PECEQUILO, 2011).

Após 1961, com a posse de Jânio Quadros, o Brasil instituiu um novo paradigma de atuação internacional, a Política Exterior Independente (PEI), a qual foi reforçada durante o governo de João Goulart. Esta, buscava iniciar uma política exterior de âmbito global, com ênfase no Terceiro Mundo e na diversificação de parcerias, inclusive em âmbito comercial. Assim, houve uma aproximação com os países socialistas e reatamento das relações diplomáticas com a URSS, que haviam sido rompidas em 1947. Havia ênfase no desarmamento, no desenvolvimento, na descolonização, na não-intervenção e na autodeterminação dos povos. A ideia – já presente desde o início da Guerra Fria – de que o subdesenvolvimento facilitava a entrada do comunismo continuava presente na PEI e o Brasil demandava maiores recursos ao desenvolvimento, maiores transferências no sentido Norte-Sul. De acordo com Lima (1994) a PEI inaugurou um novo paradigma da política exterior brasileira, no qual o “globalismo” substituíu a “aliança especial” com os EUA. Do ponto de vista interno, o período foi marcado pela instabilidade política e, durante a atribulada presidência de João Goulart, a política exterior autonomista era complementada por um projeto político de cunho reformista.

Cabe ressaltar que os governos de tendência nacional-desenvolvimentista buscaram reformular as relações de dependência com os EUA, embora não as romper. O nacionalismo era condicionado pelas necessidades de crédito, portanto, tais governos não se fechavam ao sistema internacional, mas demandavam maiores incentivos ao desenvolvimento nacional, buscavam financiamento e concessões para importar armamentos e promover a industrialização.

Houve frustração em relação aos EUA, que limitavam sua atuação a seus interesses nacionais e priorizavam outros teatros estratégicos. Os interesses em ambas as partes eram divergentes, com a potência privilegiando os temas de segurança, enquanto os países latino-americanos demandavam assistência ao desenvolvimento (PECEQUILO, 2011). Assim, os latino-americanos buscavam enfatizar as instabilidades e vulnerabilidades dos contextos nacionais, férteis para o crescimento de ideologias de esquerda, como um argumento para justificar a necessidade de assistência ao desenvolvimento.

A Revolução Cubana, em 1959, modificou o contexto da Guerra Fria na América Latina, pois representou o momento de chegada da disputa na região. A partir da Revolução Cubana, os EUA dedicaram maior atenção à região, buscando conter o avanço de forças identificadas com a ideologia comunista. Em 1961, o presidente John Kennedy lançou a Aliança para o Progresso, que propunha reformas econômicas e sociais como uma maneira de conter a adesão ao comunismo na América Latina. Contudo, apesar do reformismo e das políticas sociais propostas pela Aliança, o governo dos Estados Unidos aproximou-se dos setores latino-

americanos à direita do espectro político. As perspectivas positivas sobre o multilateralismo e a atenção ao desenvolvimento foram frustradas pela invasão à Baía dos Porcos, que mostrava o militarismo latente às opções estadunidenses (AYERBE, 2002).

Por outro lado, a cooperação militar hemisférica ganhou novo impulso e passou por modificações em decorrência dos acontecimentos em Cuba. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, a potência buscava padronização dos armamentos, doutrinas e técnicas de treinamento no hemisfério. Contudo, foi a partir da instalação do regime socialista no Caribe que a América Latina se tornou fonte de preocupação e a subversão interna passou a ser entendida como ameaça real. A partir de então, na América Latina, “a missão das Forças Armadas foi redefinida: a segurança interior e a luta anti-subversiva substituem a política comum de defesa contra uma agressão exterior” (ROUQUIE, p. 160). Nas palavras de López (1987), tratou-se de uma substituição da Doutrina de Defesa Nacional (DDN) pela Doutrina de Segurança Nacional (DSN).

Nesse período, o treinamento militar oferecido pelos EUA à América Latina foi ampliado. Em 1963, a Escola das Américas, foi reorganizada e transferida para o Canal do Panamá, onde passou a se dedicar aos ensinamentos relativos ao anticomunismo. A cooperação hemisférica contribuiu para a criação de uma doutrina hegemônica regional, focada no combate à insurgência e voltada para a segurança interna – que, de certa forma, transformava as forças de defesa em guardas nacionais (ROUQUIE, 1984).

Contudo, não houve simplesmente incorporação – e menos ainda, imposição – de uma doutrina estadunidense (ROUQUIE, 1984; MARTINS FILHO, 2008). Como destacado por López (1987), os EUA atuaram frente a uma demanda já existente. Os militares de Brasil e Argentina preocupavam-se com o comunismo desde antes da Revolução Cubana. No caso brasileiro, a preocupação estava presente no Exército desde 1935, ano da abortada intentona comunista (ROUQUIÉ, 1984). Os militares latino-americanos buscavam uma doutrina de guerra mais próxima às ameaças percebidas localmente e incorporaram a literatura de matriz francesa em suas doutrinas. Foram os franceses que durante as guerras coloniais na Indochina e na Argélia desenvolveram a doutrina da contra insurgência (LÓPEZ, 1987; MARTINS FILHO, 2008). López destaca que no caso argentino, os militares

voltaram-se para o Norte em busca dos elementos que lhes proporcionassem um novo conceito da guerra de acordo com a nova realidade internacional definida pela bipolaridade e pelas armas nucleares. E, paralelamente aos elementos que lhes permitiram modificar as antigas concepções de guerra, descobriram a segurança interna. [...] durante uma primeira etapa que se estende até o início da década de 1960, as principais influências doutrinárias e práticas coletadas pelo exército argentino vieram da França [...]. Isso reafirma a ideia de que houve processos concomitantes, destinados a encontrarem-se e complementarem-se, sem houvesse uma capacidade onipotente para

a determinação da realidade local por parte dos Estados Unidos (LOPEZ, 1987, p.65, tradução livre)

A tendência, fortalecida naquele período, de influência e participação política dos militares, tanto no Brasil como na Argentina, não pode ser inferida apenas do contexto internacional ou da postura dos EUA, uma vez que se tratava de tendência perene nas histórias nacionais. Embora houvesse articulação externa, os acontecimentos políticos na América Latina nos anos 1960 e 1970 corresponderam a lógicas internas e foram episódios das lutas de classe no âmbito nacional, nos quais as Forças Armadas atuaram como garantidoras do *status quo* (BANDEIRA, 2010; O'DONNELL, 1996). Como apontado por Rouquié:

Nem a esquadra norte-americana ao largo da baía do Rio de Janeiro em março de 1964, nem o avião norte-americano sobre *La Moneda* a 11 de setembro de 1973, podem explicar a queda de Goulart ou a deposição de Allende. As Forças Armadas que obedecem passivamente às injunções de Washington são raras, mesmo nos protetorados do Caribe. Como garantias internas que desenvolvem interesses específicos, as Forças Armadas respondem acima de tudo à dinâmica social, cuja dependência externa é um elemento condicionante, mas não explicativo (ROUQUIÉ, 1984, p. 183)

Embora os EUA tenham apoiado a contrarrevolução, não produziram os golpes. Contudo, as mudanças de regime em 1964, no Brasil, e em 1966, na Argentina, conduziram a maior aproximação com os EUA e à liberalização no campo econômico. Os respectivos regimes de Brasil e Argentina convergiram, em seu momento inicial, no entendimento das fronteiras como “ideológicas”, concepção na qual a defesa era pensada continentalmente, a “agressão” se relacionava com o modelo político e social e as intervenções justificavam-se com base no combate ao comunismo. Em outras palavras, Brasil e Argentina aceitaram intervenções nos países latino-americanos para defender o modo de vida liberal e cristão.

Cabe destacar que o Brasil desempenhou papel relevante na contenção do comunismo na América Latina. Em primeiro lugar, o país participou de ação multilateral ao lado dos EUA para a mudança de regime na República Dominicana (1965) e foi favorável a criação de um organismo interamericano militar permanente, que não se concretizou em razão da falta de consenso na América Latina. Além disso, o regime militar brasileiro concedeu apoio logístico e militar aos golpes de Estado que ocorreram na Bolívia (1971), no Uruguai (1973) e no Chile (1973) (BANDEIRA, 2010; TEIXEIRA, 2012). Na visão de Teixeira (2012), isso permitiu que os EUA tivessem uma postura mais discreta, de apoio moderado, que não seria o caso se o Brasil não tivesse apoiado os *putsches* que ocorreram nos países vizinhos.

A política exterior do regime militar, contudo, distou de ser homogênea. Carlos Estevam Martins (1977) argumenta que houve diferenças de orientação entre os governos, sendo que interesses sociais diferentes foram beneficiados pelas sucessivas administrações autoritárias.

Em sua visão, no governo Castelo Branco (1964-1967), atendeu-se ao capitalismo internacional, com uma doutrina militar ligada à noção de segurança coletiva. No governo Costa e Silva (1967-1969), atendeu-se aos interesses da burguesia nacional e a doutrina militar foi a da segurança nacional. No governo Médici (1969-1974), atendeu-se aos interesses da burocracia estatal e a doutrina militar foi a do poder nacional.

Enquanto durante o período de Castelo Branco, a “aliança especial” com os EUA predominou, nos governos seguintes, o “globalismo” gradualmente ganhou espaço, culminando com a diversificação de parcerias e o pragmatismo responsável do governo de Geisel (1974-1979). O país passou a enfatizar uma postura mais assertiva no campo internacional e, embora as relações com os EUA não fossem descuidadas e houvesse coincidências, houve também espaço para desacordos e fricções.

Um importante exemplo de tal processo é a importância atribuída ao diplomata Araújo Castro, um dos chanceleres do período da Política Exterior Independente, que foi nomeado embaixador em Washington em 1971. Nesse momento, o diplomata definia o sistema internacional como caracterizado por um “congelamento de poder mundial” que se expressava no Conselho de Segurança da ONU e no oligopólio nuclear mantido pelo Tratado de Não Proliferação (TNP). De acordo com Castro (1972), ambos criavam categorias de Estados, fortes e fracos, e uma ordem internacional que não condizia com os interesses brasileiros de afirmação nacional. Para o Embaixador, haviam tanto convergências como divergências de interesses entre Brasil e EUA (CASTRO, 1972)

No caso Argentino, o alinhamento promovido pela *Revolución Libertadora* (1966-1973) também foi efêmero. Com a derrocada de Onganía e ascensão de Levingston, que iniciou o processo de “nacionalização” do regime, foram iniciadas as negociações para um acordo comercial com a URSS, finalmente firmado em 1971. No ano seguinte, 1972, foram estabelecidas relações diplomáticas com a China e, em 1973, com Cuba, além da aproximação com os governos reformistas na Bolívia, no Peru e no Chile durante o intervalo democrático (1973-1976). Assim, o paradigma das “fronteiras ideológicas” foi rompido (BANDEIRA, 2010; RAPOPORT, 1997).

As relações comerciais da Argentina com a URSS tornaram-se bastante significativas, tendo continuidade após o golpe de Estado de 1976, que deu início ao *Proceso de Reorganización Nacional*. Segundo Russell (1990), o *Proceso* foi um período de relativo nacionalismo em política exterior, porém, marcado pela falta de coerência e disputas internas entre a chancelaria, o ministro da economia Martinez Hoz e os comandantes das Forças Armadas. Nesse sentido, cabe recordar que o regime argentino foi encabeçado por generais,

porém constituído por uma Junta, da qual faziam parte a Marinha e a Aeronáutica, dificultando o processo de tomada de decisões (RUSSELL, 1990).

A importância das exportações de trigo para a URSS demandava a continuidade das relações argentino-soviéticas, mesmo tratando-se de um governo latino-americano explicitamente e intensamente anticomunista (RAPOPORT, 1997). Importa destacar que o *Proceso* iniciou as reformas neoliberais na Argentina de forma pioneira, antecipando-se à adoção do paradigma no centro do sistema. O objetivo, no longo prazo, era “extirpar o modelo estatista”, desmontar o sindicalismo e a esquerda (CRUZ, 2007).

Para entender as Políticas Exteriores dos regimes militares brasileiro e argentino, é importante destacar as mudanças na conjuntura internacional que se gestavam nos anos 1970. Tratou-se de um período de crise no centro do sistema, com a perspectiva de declínio dos EUA do ponto de vista econômico e geopolítico, especialmente pela diminuição do crescimento industrial, pela derrota no Vietnã e pelas consequências dos choques do petróleo. Por outro lado, havia crescimento na periferia, combinado com a conquista de maior assertividade diplomática desde década anterior. Cabe destacar a ascensão do Terceiro Mundo a partir da Conferência de Bandung (1955) e de outras iniciativas, como a formação da OPEP (1960) e a inclusão da agenda do desenvolvimento na ONU. Em um período de estabilização das relações Este-Oeste, a partir da Crise dos Mísseis (1962) e da *détente* iniciada por Richard Nixon (1969-1972), as questões Norte-Sul destacavam-se, marcando as diferenças de interesse entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos (CRUZ, 2007).

No caso brasileiro, a crise no centro gerou uma janela de oportunidade, na qual o país podia ambicionar maior participação do sistema internacional, na esteira do importante crescimento registrado durante o período do “milagre econômico”. De acordo com Martins (1977), a retórica da diplomacia brasileira durante o período Costa e Silva (1967-1969) assentava-se em uma aproximação retórica com o Terceiro Mundo e o foco era nas relações Norte-Sul. No governo seguinte, encabeçado por Médici (1969-1974), o Brasil apresentava-se com maior assertividade no cenário internacional, buscando alterar sua posição no sistema (MARTINS, 1977). Havia um diálogo estratégico com os EUA, porém com maiores demandas e ênfases em interesses nacionais por parte do Brasil.

A Argentina, por sua vez, aproximou-se de forma mais clara do movimento do Terceiro Mundo. Durante o interregno democrático (1973-1976), passou a participar do Movimento dos Não-Alinhados. O *Proceso* (1976-1983) não retirou a Argentina do movimento, pois entendeu a articulação entre os países subdesenvolvidos como oportunidade para o país projetar seus

interesses, defender a não-intervenção em assuntos internos e conquistar aliados para o regime, embora baixasse o perfil de atuação no fórum (ESCUDE; CISNEROS, 1998).

Ao longo das décadas de 1970 e 1980, houve também importante frustração dos militares sul-americanos em relação à potência ocidental. A priorização dos EUA em exportar armas leves, destinadas à estabilização interna, não atendia às demandas dos militares latino-americanos e frustrava os planos de aumento do prestígio internacional das lideranças brasileiras e argentinas. Durante o governo de Jimmy Carter (1977-1981), a ênfase nos Direitos Humanos acirrou ainda mais as diferenças entre o Norte e o Sul do continente e, em 1977, o Brasil rompeu o acordo militar que possuía com os Estados Unidos em razão dos processos de verificação e certificação relativos aos direitos humanos.

Tais processos incentivaram maiores investimentos nas indústrias bélicas em ambos os países. Nos anos 1970, o processo de transferência de tecnologias em indústrias militares expandia-se, levando a produção endógena e associada. No período, Brasil, Argentina, Índia, África do Sul e China, além de Israel e Turquia, ganharam destaque na produção e no mercado mundial de armas. Cabe destacar que grande parte dos acordos que envolviam transferência de tecnologia foram firmados com a Europa, sendo os Estados Unidos mais reticentes nesse tema (NEUMAN, 1984).

O regime militar brasileiro procurou subsidiar a indústria militar, investindo na formação de recursos humanos e buscando aproveitar o cenário internacional para se inserir no mercado de armamentos. Ainda nos anos 1960, foram fundadas as empresas Engesa (1963), que produzia blindados, Avibras (1961), que produz foguetes, e Embraer (1961), que produz aviões. No final dos anos 1970, o Brasil começou a exportar armas, especialmente em direção ao Oriente Médio, com destaque para os blindados Cascavel e Urutu e para o lançador de foguetes Astros II. Cabe ressaltar que as exportações brasileiras foram beneficiadas pela guerra Irã-Iraque (1980-1988) e fortemente impactadas pelo fim do conflito bélico.

No caso argentino, a indústria militar, que era considerada importante até a derrocada de Juan Perón, havia passado por um período de declínio após 1955, que perdurou até meados da década de 1960. O governo *de facto* liderado por Onganía iniciou uma retomada e, com dificuldades de importação dos EUA, lançou o *Plan Europa*, a partir do qual buscava diversificar os fornecedores de armas e transferência de tecnologia. Na década de 1970, a Argentina lançou projetos importantes em: i) aviação, com destaque para a produção da aeronave de ataque FMA IA-58 Pucará; ii) blindados, com o início da produção do Tanque Argentino Mediano, em 1978, em parceria com empresa alemã, iii) navios, com corvetas e submarinos montados no país a partir de licenças concedidas por parceiros europeus. Tais

produtos, de tecnologia baixa ou média, foram especialmente destinados ao mercado interno (MORAES, 2011). Assim como no Brasil, a produção de armamentos não foi autóctone, tendo o país dependido da transferência de tecnologia, acordos internacionais e importação de peças.

No que se refere à tecnologia nuclear, Brasil e Argentina possuíam programas de pesquisa e não assinaram o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) quando este foi criado em 1968. A falta de salvaguardas levava a desconfianças por parte dos EUA, que temiam a existência de programas nucleares nacionais com fins militares. Em 1975, o Brasil assinou um acordo com a Alemanha que versava sobre a construção conjunta de reatores para energia elétrica e promoveria transferência de tecnologia de enriquecimento de urânio em escalas inéditas para um país em desenvolvimento. O acordo causou apreensão nos EUA, que colocou pressões sobre a Alemanha, levando a retrocessos na transferência. Em 1979, foi iniciado o “Programa Paralelo” brasileiro, militar, secreto e autônomo, e que, portanto, não estava sob observância dos organismos internacionais (OLIVEIRA, 1998; REDICK, 1995).

Na Argentina, após o golpe de 1976, o desenvolvimento nuclear foi considerado prioritário e o orçamento da Comissão Nacional de Energia Atômica (CNAE) foi ampliado, objetivando-se o domínio do ciclo completo do combustível nuclear (ODETE, 1988). Em 1979, quando a Argentina decidiu adquirir um reator e manifestou anseio por transferência de tecnologias relativas à água pesada, cotejando a Suíça e a Alemanha Ocidental, os EUA demonstraram insatisfação e pressionaram os europeus a garantirem a adoção de salvaguardas internacionais caso as transferências se efetivassem. Nessa conjuntura, o governo argentino buscou aproximação nuclear com a URSS, embora nenhum acordo tenha sido firmado. O país, contudo, alarmou os EUA, que voltaram a fornecer-lhe urânio de baixo enriquecimento (REDICK, 1995). A Argentina conseguiu instrumentalizar as rivalidades entre os países que dominavam a tecnologia para garantir vantagens ao seu programa. A Argentina também possuiu um programa secreto, no âmbito do qual destaca-se a usina de Pilcaniyeu, localizada em Bariloche, onde o país dominou o ciclo de enriquecimento de urânio.

A década de 1980 foi marcada em ambos os países pela recuperação da democracia, mas também por uma difícil conjuntura econômica. Se a década de 1970 representou a crise do estado de bem-estar e das economias centrais, a de 1980 “foi palco de grande ofensiva pela reestruturação neoliberal do capitalismo, o que envolvia a redefinição, nos planos doméstico e internacional, das relações de poder – econômico e político” (CRUZ, 2007, P. 407). Tal processo passou pela adoção de um novo modelo econômico no centro do sistema, baseado na desregulamentação financeira, na liberalização de novos temas como serviços, investimentos, e na criação de novas regras sobre a propriedade intelectual. O paradigma, que hoje se conhece

como neoliberal, foi “exportado” para o terceiro mundo e passou a ser parte das exigências para a concessão de crédito pelas agências internacionais.

No plano geopolítico, o período foi marcado pelo acirramento da Guerra Fria, que já se gestava desde o governo Carter, e que foi enfatizado durante o governo de Ronald Reagan (1981-1989), o qual reiterou uma postura dura e militarista por parte dos EUA. Na América Latina, as questões de segurança tornavam-se mais complexas, ganhando relevo durante a administração de Reagan. Foi no plano do combate à insurgência que a região se tornou central, especialmente pelos eventos na América Central. Em El Salvador, Regan buscou fortalecer o regime ditatorial através de assistência militar, com o objetivo de derrotar os grupos insurgentes. Na Nicarágua, então governada pelos sandinistas, o governo estadunidense financiou, abasteceu e contribuiu para a organização do movimento contrarrevolucionário dos “contras”. O objetivo de Reagan nesse país era a mudança de regime e o presidente investiu importantes recursos para atingir tal objetivo (PASTOR, 1992).

Como reação à escalada na América Central, os governos de México, Colômbia, Venezuela e Panamá encontraram-se na ilha de Contadora no início de 1983, com o objetivo de levantar alternativas pacíficas aos intrincados conflitos militares, defendendo opções baseadas em não intervenção e autodeterminação. Em 1986, a Argentina, o Brasil, O Uruguai e o Peru – já liderados por governos civis – uniram-se a eles, no chamado Grupo de Apoio à Contadora. Naquele mesmo ano, o então presidente da Costa Rica elaborou um plano de paz para a Nicarágua, que recebeu apoio de todos os países da América Latina e gerou constrangimentos aos EUA (AYERBE, 2002). Em 1987, apesar da oposição de Ronald Regan, os países da América Central assinaram um acordo, no qual concordavam com a não-intervenção e buscavam pacificação. O presidente estadunidense entendia que apenas a vitória dos “contra” poderia trazer democracia ao país centro-americano e não concebia a possibilidade de negociação com os sandinistas (PASTOR, 1992). Contudo, o governo da Nicarágua iniciou o diálogo com a oposição e foram realizadas eleições em 1990.

No que se refere ao Cone Sul, assim que eleito, Reagan acenou aos regimes autoritários, concedendo apoio e buscando retirar as sanções estabelecidas por seu antecessor, Jimmy Carter. A distinção entre totalitarismo e autoritarismo, formulada pela Embaixadora estadunidense na ONU, Jeane Kirkpatrick, forneceu justificativa ideológica a tal postura (GRANDIN, 2010; PASTOR, 1992). Contudo, os países do Cone Sul haviam diversificado suas parcerias internacionais e seus interesses não correspondiam a uma visão binária baseada na disputa ideológica da Guerra Fria. Em outras palavras, as relações com países comunistas eram importantes ao Cone Sul. O regime militar brasileiro, por exemplo, foi o primeiro a reconhecer

a independência de Angola em 1975, liderada por movimento de influência marxista. Apesar da orientação ideológica do governo angolano, o gesto diplomático brasileiro satisfazia às pretensões econômicas e à estratégia de cooperação técnica com a África encabeçada pelo governo militar. Para a Argentina, o comércio de grãos com a URSS era central, como destacado anteriormente.

No começo da década de 1980, as relações dos EUA com a Argentina eram ambíguas. Por um lado, a campanha de direitos humanos de Carter impôs fricções com o governo militar e a Argentina não aderiu ao embargo de trigo à URSS após a invasão do Afeganistão em 1980. Por outro lado, o governo de Leopoldo Galtieri (1981-1982) apoiou a potência ocidental em sua empreitada na América Central. No Cone Sul, as relações entre Brasil e Argentina passavam pelo início da distensão, porém o país platino sustentava relações conflitivas com o Chile, em razão de disputas fronteiriças, ao mesmo tempo em que deterioravam as relações com o Reino Unido, em razão do reclamo de soberania sobre as Ilhas Malvinas.

Em um contexto de dificuldades de avançar nas discussões sobre a soberania das ilhas e de grave crise econômica interna, o governo de Galtieri tomou a decisão que acelerou o fim do regime: os militares argentinos ocuparam as Ilhas Malvinas em 2 de abril de 1982. Os navios ingleses partiram para a ilha três dias depois e a Comunidade Econômica Europeia impôs um embargo comercial à Argentina. Os EUA apoiaram e concederam apoio militar e logístico à Inglaterra, o que levou a deterioração das relações com a Junta Militar argentina. A maior parte dos países latino-americanos posicionaram-se de forma favorável à Argentina, ressaltando as fragilidades do sistema hemisférico de segurança coletiva e as diferenças de interesse entre o Norte e o Sul do continente (AYERBE, 2002).

Em 14 de junho, a guerra terminou, com a rendição do representante argentino nas Ilhas. No mês seguinte, a Argentina já possuía outro chefe de Estado, Reinaldo Bignone, e os militares derrotados articulavam-se para convocar eleições ao mesmo tempo que as manifestações de rua cresciam (RAPOPORT, 1997). Em outubro de 1983, teve início o novo período democrático no país austral, com a eleição de Raul Alfonsín.

Naquele período, no Brasil, a transição “lenta, gradual e segura” já havia se iniciado, culminando com o início do governo de José Sarney em 1985, o primeiro civil desde 1964. Os acontecimentos no Brasil e Argentina não foram isolados, mas acompanharam a onda de redemocratização que transformou a configuração institucional da América do Sul nos anos 1980. As transições para a democracia no Cone Sul não foram motivadas ou resultantes da Política Exterior dos EUA: naquele momento, combater a insurgência voltava ao centro das

atenções da Casa Branca e a coexistência com governos autoritários era uma questão menor para o então presidente (PASTOR, 1997; AYERBE, 2002).

Por outro lado, além da redemocratização, o período foi marcado pela crise da dívida na América Latina. A elevação das taxas de juros estadunidense em 1979, a queda nos preços dos produtos primários e dos investimentos externos na região contribuíram para desencadear esse processo, iniciando a crise econômica de desaguaria nas reformas econômicas, mais fortemente adotadas no pós-guerra fria.

As mudanças na ordem internacional nos anos 1990 são de amplo conhecimento: abertura e, posteriormente, derrocamento da União Soviética, em 1991, levando ao fim da Guerra Fria e à confirmação dos Estados Unidos como a grande potência internacional. Houve um período inicial de euforia, no qual se cogitou ter chegado o “Fim da História”, ou das grandes disputas ideológicas, com a vitória triunfal do liberalismo e a expansão da democracia representativa (FUKUYAMA, 1989). Por outro lado, a hegemonia dos EUA significou que a geopolítica, a disputa entre grandes poderes passou momentaneamente para o segundo plano.

Assim, o paradigma de segurança internacional passava por reconfigurações nos anos 1990, tanto pela queda da URSS, quanto pela consequente perda de força dos movimentos revolucionários de inspiração marxista, que já não eram críveis como fontes de ameaça interna aos estados da periferia. Por outro lado, os conflitos civis e as crises humanitárias persistiam e novos temas passavam a ser vistos como ameaças do ponto de vista da segurança nacional dos EUA. Esse último ponto impactou de forma relevante a América Latina. Tratava-se, em realidade, de um processo já em gestação ainda durante a Guerra Fria: as percepções de segurança nacional por parte da grande potência tornaram-se mais complexas a partir dos anos 1970. Os governos dos EUA passaram a identificar ameaças não-tradicionais, com destaque ao tráfico de drogas; por vezes entendido como relacionado ao terrorismo e às insurgências.

Em 1971, Richard Nixon destacou o problema como de segurança nacional, apresentando a questão como emergencial durante discurso no Congresso. O presidente promoveu modificação de legislação, com o endurecimento de penas e a criação da *Drug Enforcement Administration* (DEA), que centralizava a questão em âmbito federal e tinha jurisdição para atuar internacionalmente. O tema voltou ao centro das atenções no governo de Ronald Reagan (1981-1988), que identificou a conexão entre drogas e insurgência – apontando o “narcoterrorismo” como ameaça continental. O governo Reagan iniciou a política de vigilância e certificação, que condicionava assistência internacional aos esforços no combate aos narcóticos (MILANI, 2017). A administração autorizou as Forças Armadas apoiar a guerra às drogas na América Latina, transformando a metáfora de guerra em uma prática

(RODRIGUES, 2012). Assim, os militares do Comando Sul passaram a atuar em operações antinarcóticos, enquanto os oficiais da DEA assessoravam as forças de segurança pública nos países andinos, especialmente Peru, Bolívia e Colômbia, principais produtores de entorpecentes.

Foi também entre as décadas de 1960 e 1980 que o Regime Internacional de Controle de Drogas foi construído, através da Convenção Única sobre Drogas (1961), Convenção sobre Drogas Psicotrópicas (1971) e da Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas e Psicotrópicas (1981). De acordo com Rodrigues (2012, p. 16), tratou-se de iniciativa dos EUA, porém constituiu-se como um “raro consenso global”, que estabelecia um paradigma proibicionista baseado na contenção do uso de entorpecentes de forma coercitiva. Correspondia também a uma universalização das leis de combate aos narcóticos entre os diversos países do globo e à padronização de procedimentos de combate ao tráfico, induzida por acordos multilaterais de cooperação, treinamento internacional e conferências que reuniam representantes da polícia e dos poderes judiciários. Tais iniciativas foram lideradas pelas potências Ocidentais, com destaque para os EUA (ANDREAS; NADELMANN, 2006).

Esse tema passaria ao primeiro plano na década de 1990, quando as demandas da potência pelo controle do crime organizado na América Latina tornaram-se centrais no plano das relações hemisféricas, substituindo o paradigma de combate à insurgência que predominou durante a Guerra Fria. Interessante ressaltar que tal mudança não ocorreu de forma apartada das reformas econômicas liberalizantes. Como apontado por Cruz (2007), uma das contradições do neoliberalismo é o ímpeto liberalizante no plano da circulação de bens e capitais, ao mesmo tempo em que o controle do movimento entre fronteiras torna-se mais rígido.

No final do século XX, o controle das migrações tornou-se mais intenso, as medidas de segurança nos aeroportos foram intensificadas. Nesse ínterim, buscou-se controlar também o fluxo de mercadorias ilegais, produzidas na América Latina com destino aos EUA. O Estado neoliberal que se gestava – apesar de entender-se mínimo – demanda um aparato de segurança agigantado, para controlar fluxos ilegais e conter as mobilizações sociais. Como descrito por Andreas e Neldmann (2006, p. 6, tradução nossa), “quando as barreiras econômicas caíram, as barreiras da polícia aumentaram e estenderam-se cada vez mais através de iniciativas regionais e globais de aplicação da lei”.

## 2.4 A Redefinição da Hegemonia: o Pós-Guerra Fria

O fim da Guerra Fria correspondeu a um período de reformulação das relações hemisféricas. Durante a década de 1990, com a exceção de Cuba, todos os países da região buscaram aproximação com os Estados Unidos, embora com nuances. Alguns, como México e Argentina, alinharam-se fortemente à potência, enquanto outros, especialmente o Brasil, buscaram preservar certos espaços de autonomia (RUSSELL; TOKATLIAN, 2009).

A alteração na configuração de poder internacional ampliava a capacidade de liderança estadunidense na América Latina, já que não havia outras potências mundiais disputando sua hegemonia e as opções para a diversificação de parcerias haviam se tornado mais restritas (SMITH, 2008). Além disso, a perda de força do terceiro-mundismo, já presente nos anos anteriores, intensificou-se com a queda do Muro de Berlim. Por outro lado, ganhava força o argumento de que o mundo se tornava interdependente e que o isolamento traria custos e dificultaria o desenvolvimento (HURRELL, 1998). A queda da URSS foi assimilada como colapso da opção comunista e, combinada com o desmantelamento do Estado de bem-estar social desde a década anterior, gerou o contexto de predomínio da ideia de que o neoliberalismo era o único caminho possível.

Desde a década de 1980, o neoliberalismo expandia-se para as periferias. Esse processo não pode ser explicado apenas pela crise da dívida na América Latina, pois não se tratou simplesmente de colapso do modelo anterior. As pressões exercidas pelo Norte, foram importantes, tratava-se de um processo global, e não específico da região (CRUZ, 2007). Os países latino-americanos eram devedores internacionais, e a dívida foi multiplicada pela elevação dos juros nos EUA, enquanto o crédito e renegociação foram vinculados à implementação das reformas. Embora não tenha existido uma homogênea expansão do paradigma, que possuiu características próprias em realidades locais diferentes, o fator exógeno é de revelada importância para entender as mudanças na política econômica da América Latina. As características endógenas não são desprezíveis, determinando ritmos e particularidades das reformas (CRUZ, 2007).

A Argentina seguiu à risca as recomendações de reforma econômica propagadas pelo FMI, sendo vista como modelo. No plano da Política Exterior, o governo de Carlos Saul Menem (1989-1999) buscou aproximação com os EUA em um paradigma de “realismo periférico” (ESCUDE, 1992). Entre os principais símbolos da aproximação, ganham relevo: a) a participação do país no bloqueio ao Iraque no contexto da Guerra do Golfo, abandonando a tradicional postura de neutralidade frente a conflitos internacionais b) a aquisição do *status*

formal de aliado dos EUA, na categoria extra-OTAN e c) a retirada da Argentina do Movimento dos Não-Alinhados.

No caso brasileiro, o governo de Collor de Mello buscou melhorar as relações com os EUA, inicialmente adotando as reformas neoliberais de forma drástica. Nos primeiros anos daquela década, o aparente consenso interno do Itamaraty rompeu-se. Havia correntes de diplomatas mais próximos a uma postura autonomistas e outros que demandavam maior aproximação com Washington (HIRST; PINHEIRO, 1994). Após o *impeachment* de Collor, em 1992, o ritmo das reformas econômicas foi diminuído e o governo interino liderado por Itamar Franco buscou preservar espaços de autonomia.

Após 1994, com a posse de Fernando Henrique Cardoso, iniciava-se um novo paradigma, o “institucionalismo pragmático”: o país submetia-se aos regimes internacionais ao mesmo tempo que buscava instrumentalizá-los e influenciar na construção de princípios e normas que regem o sistema internacional (PINHEIRO, 2000). Nesse período, a integração regional – o Mercosul – era visto como forma de manter espaços de autonomia e o Brasil não se alinhou geopoliticamente com os EUA a ponto de participar do conflito com o Iraque.

Naquela década, as organizações pan-americanas passaram por reformulações relevantes e os países ao sul adaptavam-se ao paradigma internacional. A partir de 1994, começaram as negociações para a formação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), por iniciativa dos EUA e que foram encerradas em 2005 sem que houvesse acordo. O projeto foi enterrado por resistências do Congresso norte-americano e por parte dos países latino-americanos, especialmente os que integram o Mercosul.

As mudanças no Hemisfério Ocidental nos anos 1990 envolveram não apenas as reformas econômicas e o comércio, mas também a adequação aos regimes internacionais no campo da segurança internacional e reformulações internas no campo da Defesa. O passado autoritário e a democracia nascente levantavam dúvidas sobre o papel a ser desempenhado pelas Forças Armadas e a necessidade de mantê-las sob controle civil. Esse processo também foi influenciado pela superação das hipóteses de conflito regionais, especialmente pelo início da integração bilateral Brasil-Argentina. Iniciaram-se, assim, os debates sobre o papel das Forças Armadas nesse novo contexto.

Internacionalmente, foram identificadas ameaças não-tradicionais e transnacionais, tanto no âmbito da ONU como dos organismos hemisféricos (SAINT-PIERRE, 2011). Desde uma perspectiva norte-americana:

No Hemisfério Ocidental, os perigos da Guerra Fria foram substituídos por desafios novos e complexos. O tráfico ilícito de drogas, pessoas e armas, organizações criminosas e crimes cibernéticos ameaçam a paz e a prosperidade na região. Essas

ameaças transnacionais mudaram as definições tradicionais de segurança e exigem respostas multilaterais coordenadas pelos governos no hemisfério de acordo com as normas e princípios democráticos (U. S. DEPARTMENT OF STATE. [s.d.], tradução nossa).

Para facilitar a exposição das mudanças no campo da segurança internacional, vamos dividi-la em 3 temas: i) a reformulação do sistema hemisférico, ii) a intensificação da luta a contra o narcotráfico e a iii) adesão do Brasil e da Argentina aos regimes internacionais de desarmamento nuclear. Com relação ao primeiro tema – referente ao sistema pan-americano – em 1991, foi criado um Grupo de Trabalho sobre segurança hemisférica no âmbito da OEA. No ano seguinte, 1992, foi criado o Comitê Especial sobre Segurança Hemisférica, o qual em 1995, tornou-se um organismo permanente, a Comissão de Segurança Hemisférica (CSH). Na visão de Saint-Pierre (2011, p. 410), o movimento multilateral institucionalista liderado pelos EUA visava “recompôr doutrinariamente o continente americano como sua área de segurança nacional”, discutir e unificar uma agenda hemisférica de segurança e identificar as ameaças comuns em um contexto de mudança de conjuntura global.

Desde as primeiras Conferências sobre Segurança Hemisférica, foram debatidas questões referentes ao crime organizado, à promoção da cooperação e medidas de confiança mútua, transparência em gastos de Defesa, compartilhamento de informações sobre políticas de defesa e limitação dos gastos militares. O tema das relações civis-militares também estava em pauta, incluída entre as medidas para o aprofundamento da democracia, que era tema central naquele momento de transição de regimes (OEA., 1995; OEA, 1998).

Além das conferências no âmbito da Comissão de Segurança Hemisférica, integrada pelos diplomatas, os EUA convocaram as Conferências de Ministros de Defesa das Américas (CMDAs) a partir de 1995, das quais o Brasil participou, e que contribuíram para a criação do Ministério da Defesa em 1999. A primeira CMDA, de 1995, não produziu declaração oficial, porém o informe final redigido pelos representantes dos EUA listava os seguintes “Princípios de Williamsburg”: promoção dos valores democráticos; reconhecimento do papel das Forças Armadas na defesa da soberania nacional; subordinação dos militares aos governos democráticos; ampliação da transparência em defesa através da troca de informações e de relatórios sobre gastos de militares; negociação como forma de resolução das controvérsias e cooperação em missões de paz e no combate ao narcotráfico (U. S. DEPARTMENT OF DEFENSE, 1995)

A inclusão do tema “narcotráfico” nas reuniões de ministros da defesa suscitava a questão sobre o papel que as Forças Armadas deveriam desempenhar em um contexto de superação das hipóteses de conflito sub-regional e marcado pelas feridas dos regimes autoritários. Os EUA

incentivavam que os militares fossem empregados em questões de segurança pública, o que aos poucos foi aceito especialmente na Colômbia e no México, onde as Forças Armadas foram empregadas na luta contra os narcotraficantes (SAINT-PIERRE, 2011).

Nesse ponto, as experiências de Argentina e Brasil são divergentes. No primeiro caso, o país, desde 1988, quando foi aprovada a *Ley de Defensa Nacional*, determina como missões das Forças Armadas a defesa contra ameaças de origem externa. De acordo com a lei, “a Defesa Nacional, deverá ter permanentemente em conta a diferença fundamental que separa a Defesa Nacional da Segurança Interior” (ARGENTINA. MINISTERIO DE JUSTICIA, 1988).

No caso brasileiro, a situação é mais ambígua, tendo em vista que a Constituição Federal define que as Forças Armadas “destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da Lei e da Ordem” (BRASIL, 1988). A Lei Complementar de 1999 determina que o emprego das forças armadas na garantia da lei e da ordem deve ocorrer apenas “após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública” (BRASIL, 1999). Contudo, o uso dos militares em questões de segurança pública tem sido recorrente e ampliado ao longo do tempo. O uso episódico das Forças Armadas para a contenção da violência nas cidades brasileiras tem origem em 1992, quando foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Eco 92) na cidade do Rio de Janeiro. Esse processo intensificou-se após a gestão de Nelson Jobim (2008-2011) no Ministério da Defesa. O principal legitimador do emprego das Forças Armadas internamente é o grau de organização e poder de fogo das redes criminosas, especialmente aquelas que lidam com o tráfico internacional de drogas. Esse processo também se conecta com questões externas, sendo uma questão de relevada importância para os EUA, que desde meados do século XX busca conter o tráfico internacional de drogas.

A “guerra às drogas” impulsionada pela potência não sofreu grandes rupturas com o final da Guerra Fria. Durante os governos que se seguiram, continuou a ser vista como um problema de segurança nacional a ser combatido por meio da imposição da “lei e da ordem”, nacional e internacionalmente. Durante o governo Bush H. W. Bush, foram realizadas conferências continentais sobre a questão e foi criada a Estratégia Andina, direcionada a Colômbia, Peru e Bolívia. O Plano mencionava a necessidade de desenvolvimento econômico, mas oferecia apenas ajuda militar (RODRIGUES, 2012).

O governo Clinton enfatizou o vínculo entre a intensificação de determinados crimes e a globalização, entendida como desregulamentação financeira, comercial e o aumento da circulação de mercadorias e pessoas (PEREIRA, 2015). A partir da noção de “crime organizado transnacional” havia agregação de diversos delitos, como lavagem de dinheiro e tráfico de

drogas, pessoas e armas. Por outro lado, imperava a noção de que o caráter transnacional do crime demandava atuação coordenada entre os diversos países, através de suas forças de segurança locais, sob liderança e fiscalização da potência global (ANDREAS; NADELMANN, 2006).

O paradigma de combate às drogas a partir de uma postura repressiva foi aceito de forma geral pelos países da América Latina, embora com nuances próprias. Nos países da região andina, onde a produção de drogas é mais ampla, o tema era mais grave e os programas dos EUA foram mais intensos. Já no Cone Sul, onde os países são considerados regiões de trânsito, a preocupação dos EUA foi menor, porém também esteve presente. Assim, houve expansão da atuação da DEA e das práticas fomentadas pela potência.

Rodrigues (2012) entende que não houve simples incorporação do paradigma de contenção ao tráfico pelos latino-americanos. Em sua visão:

“apesar da pressão diplomático-militar estadunidense, a ampla aceitação da “guerra às drogas” pelos países latino-americanos não foi apenas efeito de coação. Cada Estado teve um modo particular de incorporar o modelo proibicionista que respondia a dinâmicas internas. [...] as intenções dos EUA encontraram pontos de conexão em cada país que aderiu ao proibicionismo. Os Estados latino-americanos não foram, assim, meras marionetes dos interesses geopolíticos estadunidenses traduzidos nas ações da “guerra às drogas” (RODRIGUES, 2012, P. 23)

Naquele momento, não foi apenas do ponto de vista das ameaças não-tradicionais que os EUA buscaram adaptações dos países latino-americanos. A não proliferação de armas de destruição em massa – tanto as químicas e biológicas quanto as nucleares e seus meios de entrega, os mísseis – continuava a ser vital para potência, inclusive aumentando seu espaço na agenda norte-americana. É desse período, por exemplo, a noção de que o sistema internacional seria desestabilizado pelo surgimento de *weapon states*, Estados pequenos, periféricos e sem grande capacidade bélica convencional, porém possuidores de armas de destruição em massa (KRAUTHAMMER, 1990). Nesse contexto, as iniciativas para conter a proliferação e as pressões sobre estados “proliferadores” foram ampliadas, o que impactou nas demandas em relação à Argentina e ao Brasil.

O processo de adesão de ambos os países ao TNP foi singular, antecedido por acordos de caráter bilateral e regional. Brasil e Argentina possuíam uma concepção do TNP como discriminatório e tinham programas nucleares próprios. Durante a década de 1970, a competição nuclear bilateral havia coexistido com o entendimento de que as potências centrais impunham restrições ao desenvolvimento nuclear e com as fricções crescentes com os EUA.

Assim, após a resolução das questões bilaterais referentes ao uso das águas e geração de energia na Bacia do Prata, com a assinatura do Tratado Tripartite Itaipu-Corpus em 1979, ambos

os países iniciaram um processo de cooperação bilateral no campo nuclear<sup>14</sup>. Quando, em 1983, a Argentina anunciou que dominara o ciclo de enriquecimento do urânio, por difusão gasosa, a declaração não casou alarme ao Brasil, que havia sido informado com antecedência. Cinco anos depois, o Brasil dominou o ciclo pela tecnologia de centrifugação e também compartilhou a informação com as contrapartes argentinas antes de anunciá-la publicamente.

Importantes marcos do processo de construção da confiança são as simbólicas visitas bilaterais dos presidentes Sarney e Alfonsín às usinas de produção nuclear no respectivo vizinho. Cabe ressaltar ainda a renúncia brasileira ao uso militar da tecnologia nuclear a partir da Constituição de 1988<sup>15</sup>. No campo da cooperação bilateral, ganha importância a assinatura do Acordo para Uso Exclusivamente Pacífico da Tecnologia Nuclear em 1991, que criava um a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle (ABACC) para a inspeção recíproca das instalações e atividades nucleares. Contudo, o mecanismo de controle bilateral não foi considerado suficiente pelas grandes potências enquanto garantia de não proliferação. Assim, no mesmo ano, 1991, foi assinado um Acordo Quatripartite, entre o governo brasileiro, o argentino, a ABACC e a AIEA. Na prática, o acordo integrava Brasil e Argentina ao regime internacional de não proliferação nuclear, uma vez que possibilitava as inspeções da AIEA.

Ambos os países complementaram esse processo com sua adesão completa em 1994 ao Acordo de Tlateloco, que instituiu uma zona livre de armas nucleares na América Latina. No ano seguinte, 1995, o presidente brasileiro Itamar Franco encorajou Cuba a entrar no acordo, tornando a região livre de armas nucleares, ao menos do ponto de vista jurídico. A posição brasileira contribuía para reintegração de Cuba à comunidade americana, o que contrastava com a postura mais dura dos EUA, seguida também pela Argentina (REDICK, 1995).

Em 1995, a Argentina aderiu ao Tratado de Não-Proliferação e defendeu seu prolongamento indefinido na Conferência de Revisão e Extensão, que ocorreu no mesmo ano. O Brasil, que participara como observador daquela Conferência, aderiu ao TNP em 1998, embora não tenha abandonado o discurso sobre seu caráter discriminatório, demandando desarmamento nuclear completo em âmbito mundial. A adesão de ambos os países ao TNP

<sup>14</sup> A rivalidade latente entre Brasil e Argentina agudizou-se entre os anos 1973 e 1979 em razão da construção da usina hidrelétrica de Itaipu, projeto binacional, localizado na fronteira entre o Brasil e o Paraguai. A construção da hidrelétrica era contestada pela Argentina, por alterar a vazão dos rios e, em sua visão, violar o Tratado da Bacia do Prata. O projeto atingia as próprias pretensões argentinas referentes à construção de hidrelétricas na região e simbolizava a mais bem-sucedida industrialização brasileira, assim como a mudança da balança regional de poder. A obstrução argentina ao projeto foi superada pelo Acordo Tripartite Itaipu-Corpus, de 1979.

<sup>15</sup> O artigo 21, do Capítulo II da Constituição brasileira adotada em 1988 determina que “toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional” (BRASIL, 1988).

deriva de diversos fatores, sendo importante citar as pressões internacionais sobre seus programas, a demanda por cooperação internacional e transferência de tecnologia, a busca de melhora nas relações com os EUA e a perspectiva de que a adesão tornaria os países mais confiáveis e propícios aos investimentos externos. Nesse sentido, cabe ressaltar que a adesão ao regime era apoiada pelos ministros das áreas de economia e finanças (REDICK, 1995).

Argentina e Brasil também aderiram ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR), respectivamente em 1993 e 1999. O processo de adesão argentino ao MTCR ilustra de forma clara as pressões externas e as mudanças internas pelas quais o país platino passava. Após a guerra no Atlântico Sul (1982), as Forças Armadas sofreram sanções internacionais, que frustravam as ambições de modernização da Força Aérea. Nesse contexto, a Força iniciou um projeto de construção de um míssil de médio alcance, o chamado Condor II.

O projeto foi apoiado pelo governo de Alfonsín, no âmbito de uma política exterior autonomista, com vistas ao desenvolvimento tecnológico nacional. O programa era feito em parceria com um conjunto de companhias estrangeiras, entre as quais destacava-se a alemã Consulting Engineers (COSEN), subsidiária da Messerschmitt-Bölkow-Blohm (MBB), e era parcialmente financiado pelo Egito, que também recebia transferência da tecnologia. Contudo, era visto com reservas pelos norte-americanos e, a partir de 1989, os representantes estadunidenses passaram a advertir o país de que não eram favoráveis ao seu programa missilístico (BUSSO, 1999).

As pressões dos Estados Unidos dominaram toda a agenda bilateral no começo dos anos 1990, sendo que o crédito necessário para o programa de reestruturação econômica menemista era condicionado ao desmantelamento do Condor II. Os EUA possuíam uma postura bastante firme e não se contentaram apenas com a desativação do projeto: demandavam também a destruição das peças. Havia temores relacionados ao desenvolvimento argentino no campo nuclear e de mísseis e em relação a transferência de tecnologia para o Oriente Médio. Existiam suspeitas de transferências não apenas para o Egito, mas também para o Iraque, que despertavam maiores receios<sup>16</sup>. As pressões dos EUA geraram uma disputa interministerial: a Chancelaria e o Ministério das Relações Exteriores defendiam o atendimento às demandas estadunidenses, enquanto o Ministério da Defesa e a Força Aérea entendiam que desmantelar as peças do míssil era equivalente a uma destruição do “patrimônio nacional” (BUSSO, 1999).

Em 1991, Menem atendeu às demandas dos EUA e, dois anos depois, o projeto de míssil foi destruído. As peças foram enviadas à Espanha, em um processo internamente complexo,

<sup>16</sup> Posteriormente, foi encontrada uma replica a *Falda del Carmen*, local de produção do Condor II, no Iraque.

marcado pela insubordinação dos aviadores que chegaram a esconder partes do míssil. Como resultados do processo, os EUA autorizaram a vendas de aviões *Skyhawk* para a Argentina, levantando a emenda de 1978 que proibia transferência de armamentos para o país, e foram assinados acordos de cooperação para o uso pacíficos do espaço. Entre esses, destaca-se convênio de 1991 entre a NASA e a Secretaria de Ciência e Tecnologia da Argentina, que previa o lançamento de um satélite para estudar as fontes de energia emitidas pelo sol. O desenho e construção ficava a cargo da Argentina e os EUA realizariam o lançamento. Embora a Argentina tenha continuado com um programa espacial civil, renunciou à construção de um veículo de lançamento (BUSSO, 1999).

Não era apenas o programa missílistico argentino que passava por dificuldades. Durante os anos 1990, o cenário sul-americano foi marcado pela crise da indústria militar, sendo o caso argentino o mais grave, onde ocorreu um desmonte do setor, a partir da privatização da maior parte das empresas e da diminuição dos gastos na área (ACUÑA; SMITH, 1994). No caso brasileiro, não apenas a diminuição dos gastos governamentais influenciou, mas também o cenário internacional. Com o final da guerra Irã-Iraque, as exportações reduziram-se drasticamente. A diminuição da média global de gastos militares no imediato pós-guerra fria também contribuiu para as dificuldades brasileiras de exportar armas. Nesse cenário, as três principais empresas brasileiras – Avibrás, Engesa e Embraer – passaram por reestruturações. No caso da Embraer, que havia se inserido no nicho das aeronaves comerciais de pequeno porte, a crise não foi tão grave, já a Avibrás, passou a produzir essencialmente para o mercado interno. A Engesa faliu em 1993, quando um negócio para a venda de blindados com a Arábia Saudita não foi concretizado e o Exército brasileiro também não os adquiriu. Apesar da nova conjuntura internacional, as questões internas e a redução do orçamento na área são essenciais para explicar o declínio da indústria de armamento no Brasil e na Argentina.

Em síntese, a década de 1990, foi um período de aproximação entre a América Latina e os EUA. Tal processo envolveu a adoção do paradigma econômico hegemônico internacionalmente – o neoliberalismo – e reformas do ponto de vista militar. Houve perdas para as indústrias de defesa e para os projetos de desenvolvimento de tecnologia nuclear e missílistica, com a adesão de Brasil e Argentina aos regimes internacionais de não proliferação. Por outro lado, as missões das Forças Armadas foram repensadas em alguns países, onde passaram a atuar em questões de segurança pública, especialmente a contenção do narcotráfico. Contudo, esse processo não foi homogêneo, existindo atores internos críticos do mesmo e temas de desacordo e menor proximidade em relação aos EUA.

## 2.5 Hegemonia e Autonomia no Hemisfério Ocidental

A perspectiva histórica mostrou-se de elevada importância para entender os processos que envolvem as relações do Brasil e da Argentina com os EUA. Os acontecimentos históricos impõem condicionantes e especificidades nas relações bilaterais e geram idiossincrasias em um contexto geopolítico similar. Os processos de formação e inserção na ordem internacional dos três países foram diferentes, com os EUA desde o início constituindo-se como um país industrial, que contava também com ampla produção agrícola. Possuindo uma economia diversificada, o país tinha maiores possibilidades de resistir aos choques externos e pode constituir-se como potência mundial.

Nos casos de Argentina e Brasil, a independência foi mais tardia e os esforços industrializantes apenas tiveram início durante o século XX. A inserção no mercado internacional foi especializada, baseada na exportação de produtos agrícolas, e os Estados constituíram-se com importantes debilidades, sendo marcados pelas expressivas divisões entre as elites e pelo abismo entre as classes sociais. Tais países modernizaram-se a partir das importações, inclusive do ponto de vista militar e sua inserção internacional esteve marcada por acordos de livre-comércio desiguais com a Inglaterra. Formaram-se como compradores de armas e importaram conhecimentos e formas de organização militar através de missões estrangeiras e intercâmbios de oficiais.

No início do século XX, o Brasil voltou-se para o norte das Américas, formando uma aliança não escrita com os EUA, enquanto a Argentina mantinha relações especiais com a Inglaterra. Contudo, a política de alinhamento com as potências sofreu importantes reflexos com as duas guerras mundiais e a crise de 1929. No caso argentino, o declínio relativo da Inglaterra após a primeira guerra mundial levou ao enfraquecimento das relações especiais, dando início a um período de debate sobre a estratégia de política exterior. As relações com os EUA eram conturbadas, pois não havia complementariedade econômica e a Argentina se opusera às iniciativas de cooperação hemisférica. Tal situação foi agravada pela neutralidade do país durante as duas grandes guerras e pela política exterior do governo de Perón, marcada pela busca de uma terceira via no contexto binário do início da Guerra Fria. Ainda assim, os golpes de Estados posteriores à derrocada de Perón foram marcados pela busca de aproximação com a potência.

No caso brasileiro, durante os anos 1930, o modelo de inserção internacional baseado na exportação de matérias primas esgotou-se, uma vez que o país foi fortemente afetado pela crise mundial. Após a depressão, iniciaram-se os processos de substituição de importações e de

industrialização, que demandavam uma reformulação e maior assertividade da Política Exterior. O governo de Getúlio Vargas colocou em prática uma política de barganha com os EUA, por meio da qual buscava benefícios em resposta à aproximação. Assim, havia uma mudança de postura: se antes havia uma relação de clientelismo, o governo de Vargas ameaçava rompê-la a partir de suas relações com um rival dos EUA, a Alemanha.

Tais processos deram início aos debates sobre as estratégias de política exterior e interna a serem adotadas, surgindo a perspectiva nacional-desenvolvimentista que propunha a indução industrial e maior assertividade no plano externo. Tratava-se de uma ideologia apoiada na frágil aliança entre setores da burguesia e o proletariado urbano, que foi resistida pelos setores tradicionais e fragmentou-se com as crises econômicas e com a temida possibilidade de revolução.

A partir da segunda metade do século XX, as políticas exteriores de Brasil e Argentina foram marcadas por maiores discontinuidades, com momentos de maior aproximação à potência Ocidental e momentos de busca de ampliação da autonomia e maior assertividade. Na Argentina, esses processos foram mais enfáticos e os desentendimentos com os EUA resultaram em sanções abertas e encobertas ao país platino.

Após a II Guerra Mundial, a influência dos EUA sobre a América Latina intensificou-se, especialmente do ponto de vista da segurança internacional. A hegemonia do país sobre o hemisfério havia sido constituída de forma gradual, impondo-se inicialmente sobre a América Central e Caribe para posteriormente expandir-se para o sul do hemisfério. A intensificação das relações comerciais e financeiras teve precedência à ampliação dos contatos entre os militares.

Os EUA utilizaram-se de duas estratégias para impor sua vontade no Hemisfério. Por um lado, buscaram a formação de instituições pan-americanas. No campo da segurança, as organizações não se institucionalizaram com a mesma intensidade que na Europa, em razão das divergências hemisféricas e da menor prioridade atribuída pelos EUA. Por outro lado, os EUA agiram de formas unilateral e intervencionista, especialmente na América Central e no Caribe. Na América do Sul, a influência ocorria mais no sentido do apoio a grupos locais, encorajados pela assistência internacional a trabalharem em prol da contrarrevolução. Em ambos os casos, o fim era o mesmo: buscava-se a garantia da hegemonia regional.

Na esfera da segurança, os interesses das elites norte e sul-americanas tendiam a convergir no sentido de manutenção da ordem e da prevenção de revoluções, que prejudicariam o grande capital. Durante a Guerra Fria, essa tendência expressou-se na contenção ao comunismo, com a qual os sul-americanos preocuparam-se com antecedência aos norte-americanos. A convergência de interesses nesse ponto, no entanto, não significa que os militares sul-

americanos agissem como marionetes da potência. Havia, entre os oficiais, nacionalismo e ambição de aumento do prestígio nacional.

As ambições de desenvolvimento da arma atômica, por exemplo, iam de encontro aos interesses dos Estados Unidos. No Brasil e na Argentina os militares também buscaram reequipar os exércitos e demandavam transferências de tecnologia. Após frustrações com os EUA, Brasil e Argentina a buscaram, entre os anos 1970 e 1980, cooperação técnica e as parcerias com empresas europeias. O acionar nos EUA no sentido de impedir certas transferências intensificaram as fricções e desencontros. Assim, apesar de os líderes militares muitas vezes terem sido treinados nos EUA, os regimes militares brasileiro e argentino possuíram espaços para confrontar os interesses da potência.

A história também nos revela uma outra variável relevante para explicar as relações hemisféricas: a própria configuração do sistema internacional. As mudanças na ordem global – a bipolaridade, o surgimento do terceiro mundo e o fim da guerra fria – impuseram limites nas possibilidades e estratégias de resistências sul-americanas, afetando as relações hemisféricas. O início da Guerra Fria exigiu alinhamentos mais claros e os países que não o fizeram sofreram maiores retaliações. A distensão e o surgimento do Terceiro Mundo trouxeram o contexto para a dissolução da rigidez, sendo que os governos autoritários se aproximaram de regimes comunistas, diversificando parcerias. Usando o conceito de permissibilidade internacional, de Jaguaribe, pode-se dizer que o início da Guerra Fria foi marcado por maiores constrangimentos, enquanto o surgimento do terceiro mundo aumentou a permissibilidade.

O fim da Guerra Fria diminuiu a permissibilidade, uma vez que o terceiro mundismo e a neutralidade deixaram de ser opções para a América Latina. Em um mundo marcado pela hegemonia, não era possível uma política exterior de barganhas. Uma década depois, no início do século XXI, as tendências de multipolarização da ordem internacional tiveram um impacto reverso, aumentando a permissibilidade e possibilitando a volta das políticas exteriores mais assertivas na América Latina, como discutiremos nos próximos capítulos.

Sintetizando o que discutimos até aqui, cabe ressaltar que, nos casos de Brasil e Argentina, as relações com os EUA tornaram-se de relevada importância ao longo do século XX, sendo que ambos acabaram por desenvolver relações de clientelismo<sup>17</sup> com a potência, embora o

<sup>17</sup> Como apresentamos no primeiro capítulo, o clientelismo refere-se a uma relação assimétrica entre atores com capacidades desiguais que é vista como benéfica por ambas as partes e implica em apoio diplomático e contrapartidas em termos de assistência militar e econômica (CARNEY, 1989; LAKE, 2009). Tais relações podem entrar em desequilíbrio e serem contestadas e são mantidas a partir de uma correlação de forças interna no país cliente que favorece atores favoráveis a manutenção de boas relações com a potência (SYLVAN; MAJESKI, 2009).

processo tenha sido mais conturbado no caso argentino. O clientelismo, contudo, era contestado a depender dos grupos no poder, sendo que aqueles que possuíam uma ideologia mais próxima ao nacional-desenvolvimentismo buscavam maior autonomia com relação à potência. No caso argentino, chegou-se a adotar estratégias de autonomia secessionista<sup>18</sup>, quando os interesses da potência no plano estratégico-militar foram desafiados durante a Guerra das Malvinas ou a Segunda Guerra Mundial. A estratégia de dependência nacional ganhou ímpeto na Argentina especialmente nos anos 1990, sendo contestada na década seguinte. No caso brasileiro, a autonomia heterodoxa foi predominante, embora permeada por breves momentos de clientelismo forte, como no Governo Castello Branco e durante o Governo Collor.

<sup>18</sup> Como discutimos no primeiro capítulo, a autonomia heterodoxa envolve a aceitação da condução estratégica da potência em termos de segurança e no que se refere a seus interesses gerais, com distanciamento em três pontos: estratégia de desenvolvimento, vinculações internacionais e diferenciação entre interesses estratégicos do bloco e da potência dominante. Trata-se de uma estratégia na qual os países subordinados apenas aceitam a condução da potência em temas mais relevantes para aquelas, perseguindo interesses nacionais próprios em outros temas, especialmente econômicos. Já a autonomia secessionista refere-se a uma posição de desafio global à potência dominante, inclusive em temas que dizem respeito a seu interesse vital. A dependência nacional, por sua vez, prevalece quando há uma racionalização da posição de subordinação, com o objetivo de tirar o maior proveito. (PUIG, 1984). A dependência nacional assemelha-se a uma relação de clientelismo em equilíbrio e não contestada.

### Capítulo 3: A Política Exterior dos EUA para o Hemisfério Ocidental no período pós 2001

O objetivo nesse capítulo é discutir a Política Exterior dos EUA para as Américas em um período marcado pela busca de autonomia proveniente dos países sul-americanos no marco da ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda. Argumenta-se que o 11 de setembro de 2001 não foi um divisor de águas no envolvimento da potência no Hemisfério: apesar de as guerras no Iraque e Afeganistão terem ganhado destaque, os EUA continuaram a atuar na América Latina de forma a manter sua hegemonia e conter os desafios representados pela resistência latino-americana e pela presença de potências externas ao Hemisfério.

Inicia-se o capítulo com uma breve revisão da bibliografia sobre o tema, e posteriormente são analisadas as estratégias adotadas pelos governos de George W. Bush e Barack Obama. São utilizadas como fontes: documentos oficiais do governo dos EUA, dados sobre assistência econômica e em segurança organizados pelo *Security Assistance Monitor*, mantido pelo *Center for International Policy*, discursos de representantes dos governos dos EUA, especialmente aqueles realizados em audiências no Congresso e, de forma complementar, entrevistas. As sessões referentes aos governos de George W. Bush e Barack Obama iniciam-se com uma breve descrição do contexto internacional e da estratégia de Política Exterior da presidência, com foco na América Latina. Posteriormente, passa-se para a identificação das ameaças ao continente percebidas pelos governos estadunidenses e pelos militares.

Antes de iniciar, contudo, é necessário fazer um esclarecimento. Como já ressaltado ao longo do trabalho, o escopo é referente às relações entre Estados Unidos e a América do Sul, especialmente Brasil e Argentina. Contudo, o planejamento regional dos EUA está focado no Hemisfério Ocidental, englobando, portanto, todas as Américas. Os Departamentos de Estado e de Defesa contam com divisões relacionadas ao Hemisfério Ocidental e as câmaras baixa e alta do Congresso dos EUA têm um subcomitê referente ao Hemisfério Ocidental. Do ponto de vista militar, o Comando Sul (SOUTHCOM)<sup>19</sup> tem como sua área de responsabilidade todos os países da América Latina e Caribe, com a exceção do México, que fica sob a alçada do Comando Norte. No plano multilateral, destacam-se as Cúpulas das Américas e a Organização dos Estados Americanos (OEA), instituições multilaterais criadas sob a liderança dos EUA.

<sup>19</sup> As Forças Armadas dos EUA possuem comandos unificados responsáveis por regiões específicas do globo. Ao todo, são seis comandos regionais: o Africom, responsável pelo continente africano, o Centcom, que cobre o Oriente Médio, o Pacom, responsável pela Ásia Pacífico, o Eucom, responsável pela Europa e parte da Eurásia, o Northcom, responsável pela região do Canadá, Estados Unidos e México e o Southcom, responsável pelas Américas ao sul do México.

Já a bibliografia, em geral, trata das relações entre Estados Unidos e América Latina, englobando os 33 países ao sul do Rio Grande. Embora seja necessário reconhecer que existem importantes diferenças sub-regionais, que influem na forma de atuação dos EUA, o planejamento estratégico e a produção acadêmica muitas vezes tratam a região como um todo. Do ponto de vista da geografia e da política internacional existem semelhanças, uma vez que o Hemisfério se configurou como a primeira área de expansão da potência.

Assim, considera-se necessário analisar a estratégia mais ampla para, posteriormente, apontar as questões mais específicas. Não se trata de negligenciar as importantes diferenças de políticas adotadas pelos EUA no que se refere às diferentes sub-regiões das Américas, porém ressaltar que existem semelhanças, há um contexto macro que diferencia a América Latina da atuação da potência em outras áreas. Nesse sentido, é interessante notar que a literatura sobre transição de poder em âmbito mundial destaca o Hemisfério Ocidental como uma região diferente, por ser a área de influência da potência global. Pape (2005, p.9) afirma que até 2003 os EUA tiveram uma reputação de potência benigna, credível para os países “além de seu próprio hemisfério” e Layne (2006, p. 40) argumenta que os EUA apenas precisam de hegemonia regional para se manterem seguros.

Considera-se, assim, que há semelhanças nesse contexto macro. Contudo, é importante ressaltar a existência de especificidades sub-regionais – sendo a América Central e o Caribe mais próximos e dependentes dos EUA, as regiões andinas tornando-se região de transição e o Cone Sul possuindo maior autonomia relativa, como já discutido no capítulo 2. Neste capítulo, busca-se delinear os aspectos mais gerais da Política Exterior da potência para o Hemisfério Ocidental, atribuindo foco à América do Sul. Posteriormente, analisaremos as relações bilaterais com o Brasil e a Argentina nos capítulos 4 e 5.

### **3.1 Entre a falta de atenção e a securitização: Uma breve análise da bibliografia sobre as Relações Interamericanas no século XXI**

As discussões acadêmicas sobre as relações interamericanas no período inaugurado em 2001, centraram-se, em grande parte, no diagnóstico e na avaliação das consequências de uma percebida diminuição da influência dos Estados Unidos sobre a América Latina. De acordo com a bibliografia, esse contexto era condicionado pelos seguintes fatores: 1) a falta de atenção dos EUA em relação à região, 2) a assertividade dos países sul-americanos e a 3) o desafio apresentado por atores extra hemisféricos. Essa situação gradualmente gerou a percepção de um hemisfério pós-hegemônico (CRANDALL, 2011; DREZNER, 2015; HAKIM, 2006; LIMA, 2013; RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012; SABATINI, 2013; TULCHIN, 2016).

A presumida falta de atenção dos EUA em relação à América Latina tornou-se parte de um senso comum nos anos 2000, sendo repetida na mídia e na academia (LONG, 2016; VANDERBUSH, 2009). A ideia também estava presente no debate político. Em 2004, por exemplo, durante a campanha eleitoral, o candidato democrata John Kerry declarou que Bush negligenciou a região (ROMANO, 2004). No âmbito acadêmico, Riggiorizzi e Tussie (2012) afirmam que “o cenário regional está marcado por uma perda de interesse dos EUA com a construção do seu *backyard*” (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012, p. 20, tradução nossa), o que teria tornado o contexto propício para a criação de instituições regionais pós-hegemônicas, não baseadas na tutela dos EUA. Nesse mesmo sentido, Hakim (2006, p. 39, tradução nossa) afirma que depois dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, “Washington efetivamente perdeu interesse pela América Latina”. Essa percepção de falta de atenção dos EUA combinava-se com a identificação de assertividade da região, que ocorria especialmente a partir da cooperação regional.

Riggiorizzi e Tussie (2012) mostram como o período foi marcado pela formação de instituições regionais de caráter inovador, que fizeram uso da conjuntura para avançar o objetivo de autonomia regional. Para Tulchin (2016), o protagonismo da América Latina levou a um período pós-hegemônico no Hemisfério Ocidental que, possuindo antecedentes e tendo ganhando força após o fim da Guerra Fria, consolidou-se no período mais recente. O autor busca narrar em seu livro a “transição da hegemonia para uma comunidade de nações que exercem seu protagonismo” (TULCHIN, 2016, p. 254). Crandall (2011, p. 84, tradução nossa) argumenta que “os países da América Latina estão cada vez mais procurando soluções entre si mesmos, formando suas próprias organizações regionais que excluem os Estados Unidos e buscando amigos e oportunidades fora da órbita de Washington”.

O aumento das relações entre os países da América Latina e a atores extra hemisféricos criava novas oportunidades de parceria para a América Latina, diminuindo a posição de poder relativa dos EUA (CRANDALL, 2011). Essa situação despertava desconfianças em Washington, onde, desde 2005, houve audiências no Congresso destinadas a avaliar a presença de atores externos, especialmente a China, a Rússia e o Irã (SUBCOMMITTEE ON WESTERN HEMISPHERE; PEACE CORPS AND NARCOTICS AFFAIRS., 2005). Desde 2010, a presença de atores externos também foi um tema destacado constantemente nos discursos anuais ao Congresso realizados pelo Comandante do SOUTHCOM. Em 2013, por exemplo, o então comandante John F. Kelly declarou que “a redução do engajamento dos EUA pode resultar em um vácuo de pareceria, que nações como China, Rússia e Irã podem buscar preencher” (U.S. SOUTHERN COMMAND, 2013).

Contudo, seja por falta de vontade política ou capacidade, os EUA não contiveram o aprofundamento das relações entre diversos países sul-americanos e os atores extra regionais citados, especialmente a China. Essa questão é central pois historicamente a Política Exterior dos EUA para a América Latina teve como princípio norteador a Doutrina Monroe – que apontava para a exclusão de laços entre atores extra hemisféricos e a América Latina, consolidando a posição de poder dos EUA na região<sup>20</sup>. Portanto, a aparente resignação dos EUA com a presença de tais atores era interpretada como um declínio da referida doutrina e do papel dominante da potência no Hemisfério (SABATINI, 2013).

Assim, consolidava-se a percepção predominante de uma América Latina unida e com maiores possibilidades de parcerias internacionais, em um contexto de declínio da hegemonia dos EUA no Hemisfério Ocidental – sua antiga área de influência. A rejeição sul-americana ao estabelecimento de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) em 2005, na Cúpula de chefes de Estado em *Mar del Plata*, Argentina, contribuiu para essa visão de uma região autônoma, capaz de dizer não aos EUA e buscar seus próprios caminhos (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012).

Contudo, o cenário era mais complexo do que tais análises indicam. Em primeiro lugar, é necessário destacar que a falta de prioridade concedida à América do Sul é uma questão perene da Política Exterior dos EUA, presente ao menos desde o fim da Segunda Guerra Mundial (PECEQUILO, 2011). Durante a Guerra Fria, as preocupações centrais dos EUA eram com áreas disputadas que poderiam ser “perdidas”: tornarem-se socialistas e migrarem para o campo soviético. Na América Latina, a atuação dos EUA foi reativa, sendo dominada por reações às crises geradas pela percepção – real ou imaginada – de revolução iminente<sup>21</sup>. Mesmo nos anos 1990, quando houve um esforço por parte da potência em criar um espaço econômico hemisférico, as preocupações centrais da potência direcionavam-se à Eurásia e ao Oriente Médio<sup>22</sup>. A consolidação da Europa Central como uma área estável e próxima aos EUA, integrada à OTAN, tornou-se uma questão central, ao lado de temas como a não-proliferação nuclear e o conflito entre israelenses e palestinos.

<sup>20</sup> Sobre esse tema, ver o segundo capítulo.

<sup>21</sup> Para exemplificar essa situação, pode-se citar que, em 1973, Gustav Petersen iniciava artigo na *Foreign Affairs* afirmando que “atualmente é comumente admitido que os EUA não possuem uma política para a América Latina, com exceção da ‘negligência benigna’” (PETERSEN, 1973).

<sup>22</sup> Sobre essa questão, ver, por exemplo, o volume “*Evolving U.S. Strategy for Latin America and the Caribbean*” editado por Erik Kjonnerod. No volume, diversos autores apontam que a atenção dos EUA para a América latina era desviada por questões estratégicas mais urgentes, causadas pela derrocada da URSS, especialmente na Europa Central (KJONNEROD, 1992). Pode-se citar também o livro *Second Chance*, escrito pelo ex-Conselheiro de Segurança Nacional, Zbigniew Brzezinski, narra as prioridades e desafios às três primeiras presidências que se seguiram ao fim da Guerra Fria, mencionando apenas de formas muito pontuais a América Latina e apontando a Europa, a Ásia e o Oriente Médio como regiões centrais.

Apesar disso, o processo de Cúpulas das Américas e as negociações para a ALCA, iniciadas em 1995, representavam a existência de um projeto da potência sobre a região, especialmente do ponto de vista comercial, e aumentavam a percepção de que os EUA buscavam reconfigurar sua hegemonia. Como destacado por Saint-Pierre (2011), tal processo não se limitou ao campo econômico e, do ponto de vista da segurança hemisférica, cabe mencionar as reformulações na Organização dos Estados Americanos (OEA) e a criação das Conferências de Ministros de Defesa das Américas (CMDA).

A eleição de líderes de esquerda, no início do século XXI, e a diminuição das ambições de integração hemisférica, com o rechaço sul-americano à ALCA, em 2005, criou a percepção do surgimento de um hemisfério pós-hegemônico. Contudo, o esmaecimento das Cúpulas não significou o declínio da influência dos EUA sobre a América Latina. Tal afirmação precisa ao menos ser qualificada, uma vez que o país logrou assinar acordos de livre comércio com o Chile, a Colômbia e o Peru, além da assinatura do Tratado de Livre Comércio América Central-República Dominicana (CAFTA-DR), alcançando vitórias parciais no objetivo de integração comercial hemisférica. Posteriormente, Chile, Colômbia, Peru e México seriam reunidos na Aliança do Pacífico, cuja criação foi apoiada pelos EUA, agregando seus parceiros, criando uma área mais extensa de livre-comércio e deixando mais evidentes as diferenças políticas na América do Sul (BIEGON, 2017).

Também cabe ressaltar que a perene falta de atenção dos EUA com relação à América Latina significa que o presidente e os Secretários de Estado e Defesa têm seu dia-a-dia dominado por questões relativas a outras áreas geográficas, entendidas como prioritárias. Disso não decorre, no entanto, que inexista uma política exterior para a região, uma vez que as burocracias e outros atores interessados na América Latina – incluindo as multinacionais, o Congresso e a comunidade de inteligência – continuam a atuar na região<sup>23</sup>. Há também estratégias formuladas no âmbito do Conselho de Segurança Nacional e levadas a cabo pelas diversas agências estadunidenses envolvidas na Política Exterior (BRENNER; HERSHBERG, 2013; BUXTON, 2011).

Além disso, uma corrente de autores mostra como a “guerra global ao terror”, desencadeada após os ataques terroristas de 2001, não excluía a América Latina, porém levava ao enquadramento de certas questões locais no paradigma de combate ao terror – especialmente o combate às insurgências no Peru e na Colômbia – e uma associação entre drogas e terrorismo

<sup>23</sup> De forma interessante, Brenner e Hershberg (2013) argumentam que a falta de atenção presidencial é um dos fatores que dificulta a mudança nas relações interamericanas, mas não é algo que impeça a política de ocorrer baseando-se na continuidade de um paradigma de segurança “impermeável à evidência empírica do fracasso”.

(BATTAGLINO, 2012; BUXTON, 2011; EMERSON, 2010; ISACSON, 2016; PREVOST; CAMPOS, 2007; TOKATLIAN, 2015). Além disso, os EUA passaram a identificar áreas não governadas na América Latina, nas quais proliferariam práticas criminosas, como lavagem de dinheiro e tráfico de drogas e, potencialmente, terrorismo (MATEO; SANTOS, 2014).

A política de assistência internacional em segurança dos EUA sofreu uma mudança importante a partir de 2001, com o Departamento de Defesa assumindo funções como financiador de projetos, o que tradicionalmente era concentrado no Departamento de Estado mesmo quando a implementação ocorria pela Defesa. Além disso, em termos mundiais, a ajuda em segurança fornecida pelos EUA aumentou em número e quantidade de programas, sendo criadas duas linhas de financiamento específicas para o combate ao terrorismo: o *Combating Terrorism Fellowship Program* e o *Support of Special Operations to Combat Terrorism-Section 1208*, ambos vinculados à pasta da Defesa.

É evidente que a América do Sul não era prioritária na “guerra global ao terror” desencadeada pela potência. Contudo, não houve negligência, ou falta de atuação regional. O período pós-11/09 foi marcado por militarização da Política Exterior dos EUA, no sentido que os militares passaram a ter papel fundamental no relacionamento com os países ao sul do Rio Grande. Assim, “independente do processo das cúpulas e muito mais por meio de políticas bilaterais de metas, o governo Bush adotou uma política muito mais militar e orientada para a segurança no pós-11 de setembro” (PREVOST; CAMPOS, 2007, p.2 tradução livre). Nesse contexto, Tokatlian argumenta que

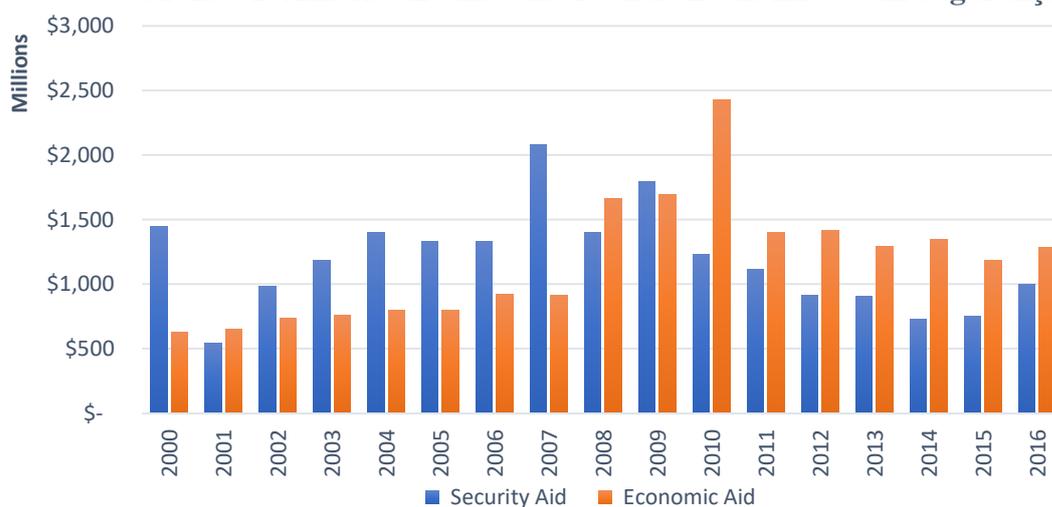
“[...] os eventos que ocorreram em 11 de setembro facilitaram mais ainda o aumento da relativa influência do SOUTHCOM, sediado em Miami. Enquanto a atenção de Washington e seus recursos estavam focados na guerra ao terrorismo e na Ásia, o SOUTHCOM aumentou sua influência na Política Exterior e de Defesa dos EUA em relação à América Latina e garantiu financiamento através da terrível imagem do narco-terrorista” (TOKATLIAN, 2015, p. 79, tradução livre).

Os dados relativos à assistência econômica e em segurança para a América Latina auxiliam a qualificar essas afirmações. Como pode-se observar no Gráfico 1, não houve uma diminuição da assistência em segurança dos EUA para a região após 2001. Porém, até 2010, os níveis de assistência em segurança mantiveram-se mais elevados que aqueles destinados a projetos de desenvolvimento ou assistência humanitária. A preponderância da assistência em segurança era ainda mais aguda na América do Sul, onde se concentrou nos países andinos, especialmente Colômbia e Peru.

A ajuda ao Cone Sul é comparativamente diminuta e a assistência econômica predominou sobre aquela relativa à segurança ao longo dos anos, mostrando que a região – que não é central na guerra às drogas e não apresenta grupos insurgentes ativos – era compreendida

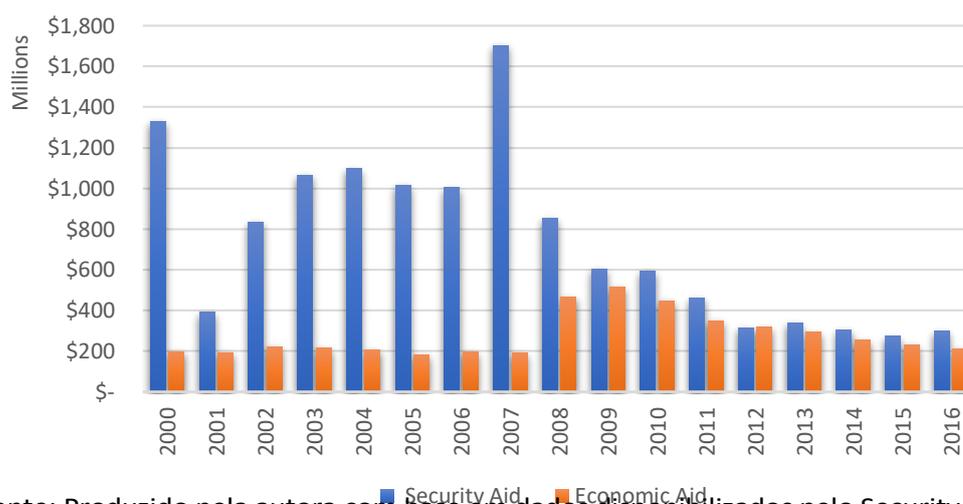
como mais estável, havendo menores percepções de ameaça (Gráficos 2 e 3). Esses dados corroboram a noção de que o Cone Sul das Américas é uma área marcada por relativa autonomia em relação aos EUA. Em comparação com outras regiões na América Latina, trata-se de uma área para a qual a potência dirige menor atenção e recursos.

**Gráfico 1: América Latina - Assistência Econômica e em Segurança**



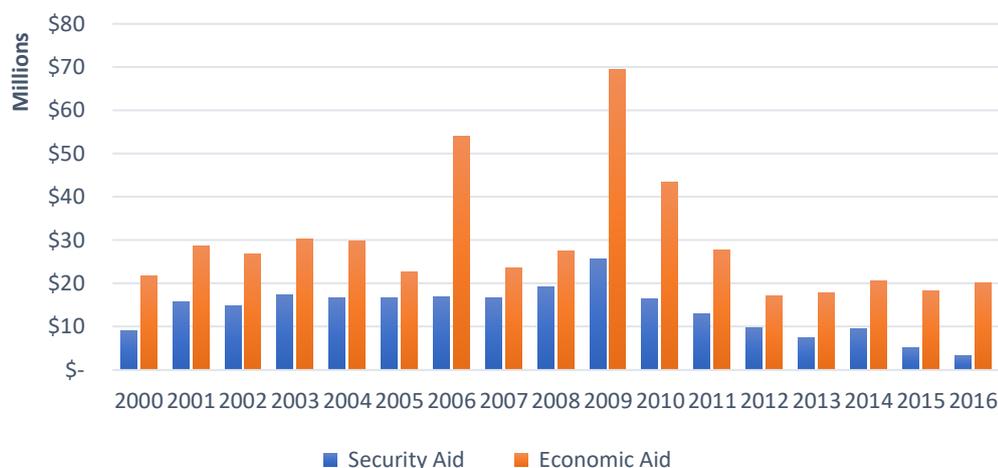
*Produzido pela autora com base em dados do Security Assistance Monitor. Os dados de assistência em segurança referem-se aos destinados às forças policiais e militares, incorporando dados relativos a treinamento e compra/manutenção de equipamento. Já a assistência econômica refere-se à ajuda externa repassada a projetos com objetivos humanitários ou de desenvolvimento.*

**Gráfico 2: América do Sul - Assistência Econômica e em Segurança**



Fonte: Produzido pela autora com base em dados disponibilizados pelo Security Assistance Monitor.

**Gráfico 3: Cone Sul - Assistência Econômica e em Segurança**



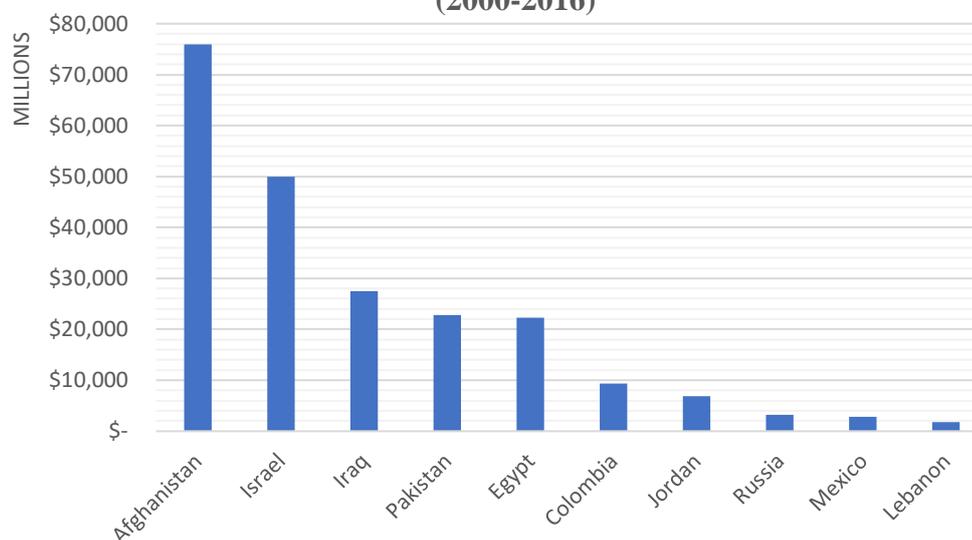
Fonte: Produzido pela autora com base em dados disponibilizados pelo Security Assistance Monitor.

O caso da Colômbia é bastante ilustrativo sobre o impacto do 11/09 na Política Exterior dos EUA para a América Latina. Após os atentados à Nova York, o país sul-americano tornou-se menos prioritário na estratégia global dos EUA, sendo pouco coberto pelos noticiários em razão das mais prementes guerras no Afeganistão e no Iraque. Contudo, o orçamento e o escopo do envolvimento da potência no país andino foi ampliado (VAICIUS; ISACSON, 2003). Quando o Plano Colômbia<sup>24</sup> foi assinado, em 2000, portanto antes do 11/09, os EUA esforçavam-se para separar a guerra às drogas da guerra contra a insurgência e a assistência disponibilizada não poderia ser legalmente utilizada para esse segundo propósito. Após os ataques terroristas ao *World Trade Center*, e inclusive em razão de gestões feitas pelo presidente Álvaro Uribe, o Plano Colômbia passou a ser direcionado também à operações de contra insurgência (LEOGRANDE, 2007; VAICIUS; ISACSON, 2003).

No período de 2000 a 2016, a Colômbia foi o sexto maior receptor de assistência em segurança proveniente dos EUA (Gráfico 4). Essa dinâmica mostra não apenas a prioridade que a luta contra o “narco-terrorismo” adquiriu para a potência, porém a própria relevância da parceria bilateral com a Colômbia. Nos anos 2000, o país tornou-se o principal aliado regional dos EUA, o que permitia a continuidade de sua influência e presença física na América do Sul. Assim, o “giro à esquerda” e as dinâmicas de busca de autonomia sul-americana nunca foram generalizadas.

<sup>24</sup> O Plano Colômbia refere-se a um acordo bilionário assinado em 2000, entre os EUA e a Colômbia, que tinha como objeto a assistência militar da potência para o país sul-americano. Embora não tenha sido o início da cooperação bilateral, o plano é um marco pela sua dimensão em termos de recursos destinados.

**Gráfico 4: Principais receptores de assistência em segurança (2000-2016)**



Fonte: Produzido pela autora com base nos dados disponibilizados pelo Security Assistance Monitor.

A atenção dos EUA no referente ao combate ao tráfico de drogas e ao crime organizado não se restringiu à Colômbia, inclusive em razão do deslocamento dos narcotraficantes para outras rotas – então livre de maiores pressões. Nesse contexto, o México e, gradualmente a América Central, tornaram-se regiões de trânsito entre os entorpecentes produzidos nos Andes e seu destino final. Como resposta a essa situação, em 2008, foi criada a Iniciativa Mérida, um plano de ação dos EUA para deter o tráfico de entorpecentes no México. O projeto era baseado no Plano Colômbia, embora com escopo menor, menos financiamento e maiores limitações legais. De forma paralela, no mesmo ano, criou-se a Iniciativa de Segurança Regional para América Central (CARSI, na sigla em inglês), com os objetivos de confrontar o narcotráfico, crime organizado, gangues e melhorar a segurança nas fronteiras de Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Panamá.

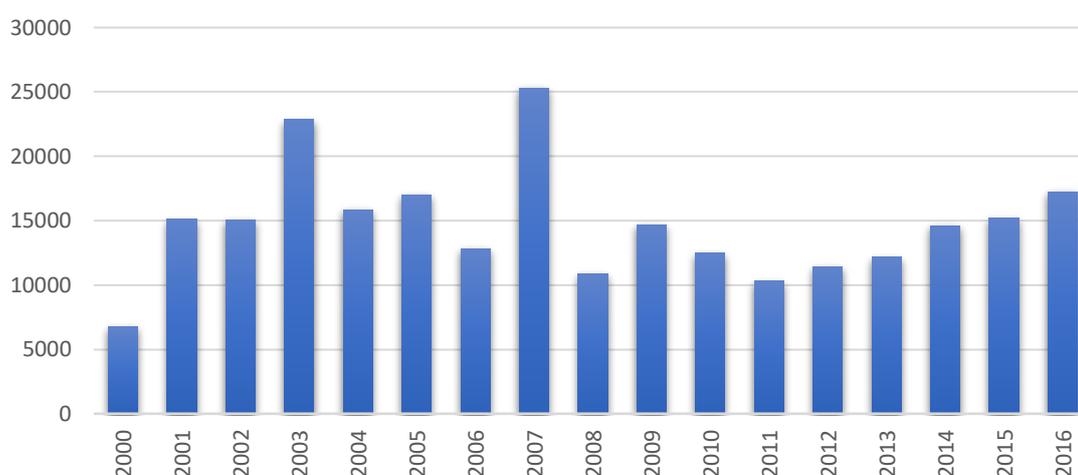
A preocupação com o narcotráfico e o crime organizado em outros países do Hemisfério também estava presente, embora de forma mais discreta, mantendo baixo perfil. O monitoramento e as recomendações de Washington aos outros países da América do Sul ficam evidentes nos *Country Reports* sobre narcotráfico publicados anualmente pelo Departamento de Estado e que contam com informações sobre os esforços realizados ao redor do globo para conter o controle da produção de drogas, incluindo questões relacionadas à indústria química, lavagem de dinheiro e crimes financeiros. A partir de 2000, o mesmo Departamento passou a também publicar relatórios anuais relativos ao combate ao terrorismo. Nesses documentos, são

listadas as organizações consideradas terroristas, entre as quais: a organização peruana Sendero Luminoso e as organizações colombianas Exército de Libertação Nacional (ELN), as Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC) e os paramilitares reunidos nas *Autodefensas Unidas de Colômbia* (AUC). Havia também preocupação com a região da Tríplice Fronteira entre o Brasil, a Argentina e o Paraguai – uma região de proliferação do crime organizado, especialmente lavagem de dinheiro e contrabando. Nessa área, a preocupação principal referia-se às possibilidades de que as comunidades de origem árabe estivessem engajadas em financiamento do terrorismo, especialmente do grupo extremista Hezbollah (FERREIRA, 2010).

Também pode-se destacar que as relações entre os militares e agentes de segurança pública latino-americanos e estadunidenses persistiram às mudanças de governo em grande parte dos países que fizeram parte do “giro à esquerda”, sendo justificada pela campanha norte-americana contra o tráfico de drogas (ISACSON, 2015). O treinamento e a assistência em segurança dos EUA para a América Latina permaneceram durante a maior parte do período, mesmo com relação aos países bolivarianos. Em 2018, a DEA mantinha escritórios regionais em todos os países da América do Sul, com a exceção da Bolívia. Além disso, os exercícios militares com a potência militar continuaram a se desenvolver – assim como a existência de treinamentos de militares latino-americanos em Washington.

O número de militares latino-americanos que receberam algum tipo de treinamento dos Estados Unidos manteve-se oscilou após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001,

**Gráfico 5: Treinamentos militares oferecidos à América Latina**

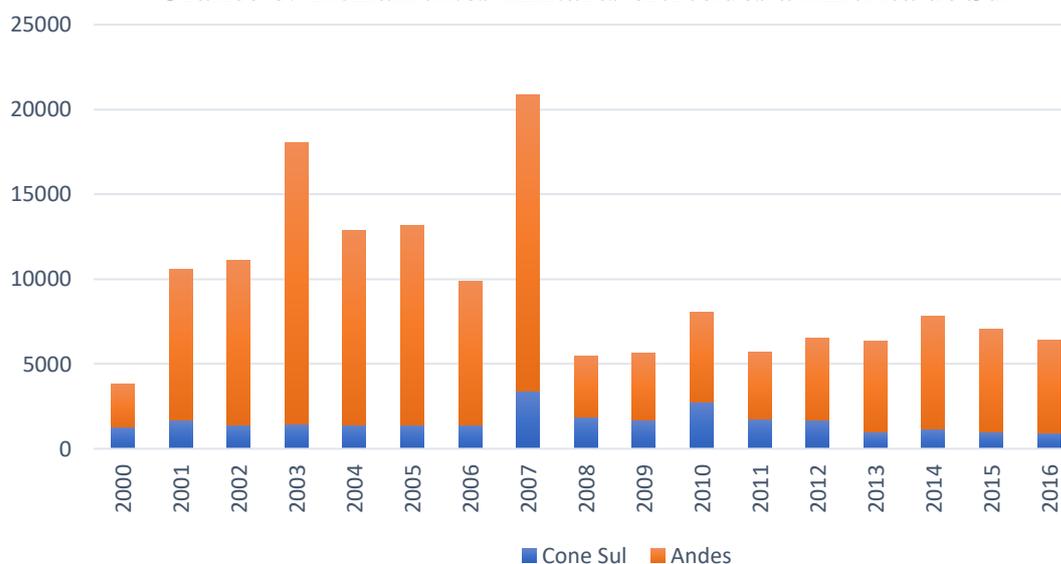


Fonte: Produzido pela autora com base nos dados disponibilizados pelo Security Assistance Monitor.

com uma média de 15.000 por ano. Com relação a esse aspecto chama a atenção que o número de trainees sul-americanos é elevado, porém concentrado nos Andes. O número de militares do Cone Sul é relativamente menor – o que significa um menor impacto sobre as Forças Armadas de Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai (Gráficos 5 e 6).

Outro ponto que ilustra a presença dos EUA na América Latina durante os anos de 2000 a 2016 refere-se à presença física dos militares em países da região. Nesse aspecto, cabe mencionar que a presença de militares estadunidenses na América Latina diminuiu consideravelmente durante os anos 1990, em razão do fechamento das bases no Panamá, no âmbito do retorno do canal à soberania desse país – o que levou à transferência do Comando Sul para Miami e da Escola das Américas para *Fort Benning*, na Geórgia (LONG, 2016). A década de 2000, também foi marcada por perdas relativas para a potência. Em 2009, o Equador não renovou o acordo que autorizava a manutenção de uma base militar estadunidense na cidade litorânea de Manta. Desde então, as negociações para a substituição da base sul-americana falharam. Atualmente, os EUA possuem apenas duas *Cooperative Security Locations* - instalações militares pequenas regidas por acordos formais - na América Latina, uma em El Salvador e outra em Aruba-Curaçao, portanto nenhuma na América do Sul (VAICIUS; ISACSON, 2003).

**Gráfico 6: Treinamentos militares oferecidos à América do Sul**



Fonte: Produzido pela autora com base nos dados disponibilizados pelo Security Assistance Monitor.

Contudo, isso não significa que a potência não tenha presença militar – ou acesso a instalações militares – na América do Sul. De acordo com Bitar (2016, p. 2, tradução nossa), mesmo sem bases formais, “os militares dos EUA tiveram presença permanente ou temporária e realizaram operações na última década em El Salvador, Honduras, Guatemala, Costa Rica, Colômbia e Peru. Também tiveram acesso a aeroportos no Panamá, Equador”. Bitar (2016) analisa que o período foi marcado por acordos informais e tácitos com governos de Equador, Peru e Colômbia, que permitiam o acesso militar estadunidense à região. Em 2009, os governos dos EUA e da Colômbia chegaram a acordar a abertura de bases militares, porém a Justiça do país sul-americano impediu o acordo, considerando-o ilegal por não ter sido ratificado pelo Congresso. Optando por não politizar a situação, o presidente colombiano preferiu não enviar o acordo ao Legislativo e permitir que os militares da potência permanecessem no território nacional de maneira informal. Assim, mesmo sem a existência de acordos formais para a existência de bases militares na América do Sul, os militares dos EUA lograram manter seu acesso regional.

De acordo com Bitar (2016) a preferência por arranjos informais é determinada pela política interna dos governos da região, os quais percebem custos políticos relativos à instalação de bases militares da potência. Contudo, os acessos informais também são condizentes com a política mais recente de projeção exterior da potência – marcada pela construção de bases menores, mais flexíveis e informais, que não passam pelo escrutínio do Congresso, embora a potência tenha buscado acordos formais com a Colômbia e, também com o Peru (BITAR, 2015).

Nesse contexto, Long (2016) argumenta que o declínio dos EUA tem sido sobrestimado, tendo se tornado parte de um senso comum, pouco demonstrado. Isso decorre da percepção sobre o poder dos EUA ter sido exagerada no passado, com narrativas que retratavam a América Latina como sujeita aos EUA. De forma oposta, atualmente há uma subestimação do poder estrutural dos EUA (LONG, 2016). Os EUA contam com massivo poder militar e os programas de cooperação e assistência direcionados à América Latina são mais significativos que a aproximação militar que China e a Rússia vêm desenvolvendo na região.

No âmbito financeiro, persiste o poder do dólar, do qual os países latino-americanos – e o sistema financeiro internacional – são dependentes. Embora a China também tenha se tornado fonte de investimento direto e financiamento, os EUA mantêm um papel significativo. Sobre isso, Long (2016) conclui que não se trata de uma mudança radical: o investimento direto de outras partes do globo é uma constante na região, especialmente o proveniente da Europa. Cabe ressaltar que o desafio econômico japonês – em termos de comércio e investimento – era

fonte de preocupação nos anos 1990, quando o país nipônico passou a atuar no Hemisfério (PAZ, 2012).

Portanto, apesar da América Latina não ter sido prioritária para os EUA durante os anos 2000, seu padrão de atuação permaneceu relativamente inalterado na região. A ideia de uma “negligência benigna” que teria aberto espaço para o regionalismo e a busca de autonomia sul-americana não se sustentam. Os EUA buscaram manter sua hegemonia reagindo à assertividade sul-americana e à criação de organismos regionais. Por um lado, a potência buscou fortalecer relações de clientelismo com os governos dispostos a alinhar-se à potência e, por outro, neutralizar as fontes de resistência à sua liderança. Em uma continuidade com o passado, a estratégia regional da potência não se descolou das questões globais (SMITH, 2008) e as ameaças identificadas decorriam de questões relacionadas à instabilidade regional e a presença de atores externos (PECEQUILO, 2011).

Essa identificação de ameaças dialoga de forma clara com a manutenção da hegemonia. Na visão de Knight (2008), as políticas imperiais possuem duas funções: a de engenharia social e a defensiva. A primeira se relaciona com exportação de paradigmas de governança, com o objetivo de moldar as escolhas políticas dos países subordinados e convergi-las com os interesses das potências. A segunda refere-se às ações destinadas a impedir a entrada de potências rivais, que poderiam disputar a hegemonia. Como veremos nos próximos tópicos, a primeira função continuava presente na atuação dos EUA, os quais treinavam militares e policiais da região, além de fazerem recomendações de política econômica. No que se refere à função defensiva, os EUA agiram de forma cautelosa frente à presença de atores externos e os identificavam como desafios ou ameaças potenciais, porém não estavam alheios a tais desenvolvimentos.

Nas próximas seções, são analisadas a Política Exterior dos EUA para a região, buscando entender como ambas as funções foram exercidas durante os governos de George W. Bush e Barack Obama. Objetiva-se também entender as diferenças de ênfases e as conjunturas em que se desenvolveram. As análises são divididas em três partes: inicialmente, busca-se entender a conjuntura internacional e hemisférica, posteriormente, identificam-se as ameaças percebidas pelos EUA decorrentes da instabilidade na América Latina e, por fim, busca-se entender como a potência reagiu ao aumento da presença de atores externos na região.

### **3.2 Os EUA, a distribuição de poder global e a América do Sul durante o governo de George W. Bush**

Com a derrocada da URSS e o final da Guerra Fria, os EUA tornaram-se a mais poderosa e única potência global, inexistindo outros competidores pela hegemonia do globo. A manutenção dessa posição de hegemonia – descrita pelos estrategistas e acadêmicos estadunidenses como primazia, liderança ou unipolaridade – foi perseguida por todas as administrações que chegaram ao poder desde então. Nesse sentido, cabe ressaltar um documento prospectivo lançado em 2000 pela Chefia do Estado Maior Conjunto, que apontava como objetivo estadunidense atingir até 2020 o “domínio de espectro total”, significando a habilidade de ganhar guerras contra qualquer adversário, sozinho ou na companhia de aliados, e estabelecer controle sobre qualquer situação militar (JOINT CHIEFS OF STAFF, 2000). Em relação a estratégia hegemônica da potência, Layne aponta que:

Desde o início dos anos 1990, os formuladores de política dos EUA buscaram a primazia e adotaram uma grande estratégia ambiciosa, destinada a expandir o poder preponderante dos EUA – a despeito da aparente regra de ferro da história moderna contemporânea de que os *hegemon*s sempre provocam, e são derrotados, pela balança contra hegemônica de poder (LAYNE, 2006, p.7, tradução nossa).

Contudo, a potência encontrou importantes desafios ao anseio de ser exceção à regra do eventual declínio. Tais obstáculos acentuaram-se durante a década de 2000, que representou um momento geoestratégico distante dos anos que se seguiram ao fim imediato da Guerra Fria. Os anos 1990 foram um momento de otimismo, no qual se esperava uma expansão do liberalismo em âmbito global e um “momento unipolar” dos EUA, no qual a potência seria percebida de forma favorável e se estabeleceria como uma potência global estabilizadora e benigna<sup>25</sup> (KRAUTHAMMER, 1990). A década seguinte representou um refluxo desse processo, especialmente pelo fortalecimento do antiamericanismo e da hostilidade à potência dominante. Como apontado pelo estrategista norte-americano, Zbigniew Brzezinski:

Apesar de em algumas dimensões, como a militar, o poder dos EUA poder ser maior em 2006 do que em 1991, a capacidade do país de mobilizar, inspirar e apontar em uma direção compartilhada e, então, moldar as realidades globais declinou significativamente. Quinze anos após a sua coroação como líder global, a América está se tornando uma democracia amedrontada e solitária em um mundo antagônico (ZBIGNIEW BRZEZINSKI, 2007, p. 181, tradução nossa).

<sup>25</sup> Essa ideia era defendida por acadêmicos e pela “maioria dos estrategistas” estadunidenses que afirmavam ser excepcional a hegemonia dos EUA por seu regime democrático (LAYNE, 2006, P. 36). Entre eles, pode-se citar John Ikenberry e Joseph Nye. Essa concepção também estava implícita na percepção de Fim da História, ou de expansão do liberalismo mundial defendida por Francis Fukuyama em *“The End of History and the Last Men”*. Tal percepção era fundada pela expansão do neoliberalismo e pelas ondas de liberalização econômica e política na Europa Oriental e na América Latina, com o aumento da influência dos EUA e do liberalismo em áreas anteriormente dominadas pela União Soviética. Por outro lado, a exceção eram os acadêmicos realistas, os quais, desde o fim da Guerra Fria argumentavam sobre a iminente volta de uma balança de poder como resultado do poder não balanceado dos EUA. Entre esses, destacam-se Kenneth Watz e Cristopher Layne.

Os atentados de 11 de setembro de 2001 foram um sintoma desse processo. A resposta dos EUA, com o início da guerra global ao terror e, especialmente com a invasão ao Iraque em 2003, apenas o acentuou, causando dificuldades inclusive com os aliados europeus membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Na análise de Pape (2005), a invasão ao Iraque (2003) foi a primeira guerra preventiva dos EUA – que atacaram uma ameaça potencial e não iminente – e foi percebida como agressiva pelas potências do segundo *ranking* global. França, Alemanha, China e Rússia opuseram-se e buscaram retardar a ação dos EUA. Outra iniciativa do governo de W. Bush percebida como agressiva foi a intenção, declarada na Estratégia de Segurança Nacional (2002), de construir um sistema de defesa antimísseis, o que impactaria no equilíbrio nuclear mundial, diminuindo as capacidades de resposta de China e Rússia a um eventual ataque estadunidense. Essa iniciativa sugeria a volta de uma corrida armamentista entre as três potências.

Pape (2005) argumenta que tais iniciativas foram prejudiciais à percepção dos EUA como uma potência benigna e levaram ao início do *soft-balancing*, definido como ações não militares, pelas potências do segundo escalão, destinadas a retardar e aumentar os custos do uso da força pela superpotência. A ação dos EUA incentivou certa aproximação entre tais potências e levou ao aumento do antiamericanismo em escala global. Assim, nos anos 2000, os sinais de contenção e *soft-balancing* à potência tornaram-se mais intensos<sup>26</sup>. Por outro lado, as guerras no Iraque e no Afeganistão também demonstraram os limites do poderio estadunidense, que não foram capazes de derrotar as guerrilhas locais. Embora os EUA tenham tido sucesso em derrubar os governos de ambos os países, não lograram derrotar o Talibã ou as organizações terroristas islâmicas – sendo que até os dias atuais Iraque e Afeganistão são marcados por importante instabilidade.

Posen (2003, p. 7) explica essa situação, na qual a grande potência não pode impor sua vontade a países relativamente débeis. De acordo com o autor, o poder militar dos EUA significa que o país tem a capacidade de comandar as áreas comuns, onde não existe soberania delimitada: os espaços aéreos, marítimos e sideral<sup>27</sup>. No entanto, o globo está permeado por

<sup>26</sup> A existência de balanceamento aos EUA permanece em disputa na literatura especializada. Apesar da inexistência de *hard-balancing*, ou balanceamento tradicional com meios militares nos anos 2000, autores como Pape (2005) e Layne (2006) identificavam estratégias diferentes, como o balanceamento por meios não militares e a busca de políticas exteriores autônomas como formas das potências secundárias contestarem o poder estadunidense. Layne (2006) identifica comportamentos de balanceamento não militar desde o fim da Guerra Fria – e mesmo antes disso – enquanto Pape (2005) argumenta que o *soft-balancing* teve início durante o mandato de George W. Bush.

<sup>27</sup> Posen argumenta, com base nas capacidades e superioridade dos armamentos dos EUA que nenhum outro país teria capacidade de ganhar batalhas no espaço, no mar e no ar, onde a potência possui hegemonia militar.

“zonas contestadas”, arenas de combate convencional, nas quais os adversários dos EUA podem lutar com chances de sucesso e de provocar danos importantes às forças americanas (POSEN, 2003, p. 22). Atores locais, na defensiva, possuem chances de sucesso quando enfrentados por forças dos EUA, por terem maior conhecimento local e maior vontade política e interesses na vitória. Em outras palavras, as Forças Armadas dos EUA não são onipotentes e podem sofrer danos relevantes (POSEN, 2003).

No final da década de 2000, a Rússia ressurgia como um ator confiante e ambicioso de recuperar seu poder global, enquanto a China colocava em prática sua estratégia de “*going out*”, sua expansão global, incentivando as empresas privadas e estatais a investirem internacionalmente. Embora a superioridade militar dos EUA permanecesse, tais atores agiam com maior independência e buscavam negar acesso a certos espaços para os militares dos EUA. No caso chinês, sua presença global e crescimento econômico mostrava que o país poderia se tornar um rival dos EUA no longo prazo. Ao mesmo tempo, o Oriente Médio tornava-se cada vez mais explosivo e ressentido, sendo a região onde os EUA concentravam sua atenção.

A esses aspectos somava-se a maior assertividade na reconhecida área de influência dos EUA, a partir da ascensão de governos autodeclarados de esquerda ou centro-esquerda. Entre os países da região, a invasão ao Iraque foi fortemente rejeitada, sendo criticada pela maior parte dos governos. Dos 34 países, apenas sete apoiaram o engajamento dos EUA no Iraque: Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Honduras, Nicarágua, Panamá e Colômbia. Chile e México, então membros temporários do Conselho de Segurança, opuseram-se à Resolução da ONU sobre o conflito (HAKIM, 2006). Ou seja, na América do Sul, apenas um país apoiou o empreendimento militar norte-americano: a Colômbia.

Apesar do contexto desafiador do ponto de vista interestatal, durante o governo Bush, a política de segurança declarada dos EUA concentrou-se especialmente na identificação do terrorismo, dos Estados que ofereciam abrigo aos terroristas e de Estados-párias -especialmente se detentores de armas nucleares e mísseis balísticos – como os inimigos contemporâneos. As relações com as grandes potências eram descritas como satisfatórias, assim como as perspectivas de cooperação<sup>28</sup>. De acordo com a Estratégia de Segurança Nacional de 2002:

A América está atualmente menos ameaçada por Estados conquistadores que por Estados falidos. Estamos ameaçados menos por frotas e exércitos que por tecnologias

<sup>28</sup> A NSS de 2002 afirma que The events of September 11, 2001, fundamentally changed the context for relations between the United States and other main centers of global power, and opened vast, new opportunities. With our long-standing allies in Europe and Asia, and with leaders in Russia, India, and China, we must develop active agendas of cooperation lest these relationships become routine and unproductive” Ademais, declara que “the United States and Russia are no longer strategic adversaries” p. 26 e que “The United States seeks a constructive relation- ship with a changing China. We already cooperate well where our interests overlap, including the current war on terrorism and in promoting stability on the Korean peninsula” p. 27.

catastróficas nas mãos de poucos grupos ressentidos. Nós devemos derrotar essas ameaças a nossa Nação, nossos aliados e amigos” (THE WHITE HOUSE, 2002, p. 1)

Assim, as ameaças identificadas estavam especialmente localizadas na periferia do sistema internacional e eram relacionadas com a instabilidade política e com Estados relativamente débeis que desafiavam o regime internacional de não proliferação nuclear. Embora o Oriente Médio fosse definido como o campo principal na luta contra o terrorismo, o documento ressaltava também o caráter global da presença de células terroristas. De acordo com a primeira Estratégia de Bush:

Hoje nossos inimigos viram os resultados do que as nações civilizadas podem e vão fazer contra regimes que abrigam, apoiam e usam o terrorismo para alcançar seus objetivos políticos. O Afeganistão foi libertado; as forças de coalizão continuam a perseguir o Taleban e a Al Qaeda. Mas não é apenas este campo de batalha em que vamos envolver os terroristas. Milhares de terroristas treinados permanecem foragidos com células na América do Norte, América do Sul, Europa, África, Oriente Médio e toda a Ásia (THE WHITE HOUSE, 2002, p. 5, tradução nossa)

Quatro anos depois, na estratégia de 2006, o foco também não estava nas relações entre as grandes potências, mas no combate ao terrorismo e no objetivo de difusão e expansão da liberdade, com a intenção declarada de enfraquecer as tiranias, abrindo espaço para o surgimento de governos democráticos (THE WHITE HOUSE, 2006)<sup>29</sup>. De acordo com o documento: “a guerra contra o terror não acabou. A América está mais segura, mas ainda não suficientemente segura” (THE WHITE HOUSE, 2006, p.8) e “devemos aproveitar a oportunidade – incomum em termos históricos – de ausência de conflito fundamental entre as grandes potências” (THE WHITE HOUSE, 2006, p.35).

A existência de áreas não-governadas, que poderiam servir de santuários aos terroristas, e de Estados que apoiavam o terrorismo também eram preocupações presentes. Em ambas as Estratégias, a não proliferação de armas nucleares – e, a possibilidade de que terroristas tivessem acesso a elas – eram fortemente destacadas. De acordo com a Revisão Quadrienal da Estratégia de Defesa de 2001, “a ausência de governos capazes ou responsáveis em muitos países em amplas áreas da Ásia, África e do Hemisfério Ocidental cria um terreno fértil para atores não-estatais envolvidos em tráfico de drogas, terrorismo e outras atividades transnacionais” (DEPARTMENT OF DEFENSE, 2001, p. 5).

<sup>29</sup> A defesa da difusão da democracia é associada à difusão do livre mercado, destacado nas Estratégias de Segurança Nacional como o caminho para o crescimento e a prosperidade econômica. Em 2006, por exemplo, o documento afirmava que: “Maior liberdade econômica é inseparável da liberdade política. A liberdade econômica capacita os indivíduos, e os indivíduos empoderados exigem cada vez mais liberdade política. Maior liberdade econômica também leva a maiores oportunidades econômicas e prosperidade para todos. A história julgou a economia de mercado como o único sistema econômico mais efetivo e o maior antídoto para a pobreza” (THE WHITE HOUSE, 2006, P. 25, tradução nossa).

A opção dos EUA por uma iniciar uma guerra global ao terror, impositiva e unilateral foi influenciada pela equipe escolhida pelo presidente e pelas ideias fornecidas por institutos de pesquisa. W. Bush formou um time composto por um grupo de formuladores de política neoconservadores, alguns dos quais haviam atuado no governo de Ronald Reagan, destacando-se o vice-presidente, Richard Cheney. Tais atores justificavam a política externa impositiva a partir de conteúdo produzido por *think tanks* como o *American Enterprise Institute* (AEI), *Hoover Intitute* e o *Project for the New American Century* (PNAC) (ABELSON, 2009; PECEQUILO, 2011). Os burocratas mais próximos do centro de decisão, assim como o próprio presidente, tinham uma visão missionária do papel dos EUA no mundo e entendiam que os EUA poderiam impô-la pela força, derrotando adversários regionais.

A equipe nomeada para tratar das relações com o Hemisfério Ocidental também vinha de grupos similares, tendo sido dominada por ex-funcionários do governo Reagan e pessoas ligadas à comunidade cubano-americana, sediada na área de Miami, e que realiza *lobby* para uma Política Exterior de continuidade do embargo à Cuba e de confrontação aos governos de esquerda que ascendiam na América Latina. Entre os neoconservadores indicados para a política hemisférica, cabe ressaltar o Secretário de Estado Assistente para o Hemisfério Ocidental, Otto Reich, um cubano-americano que havia atuado em diplomacia pública no governo Reagan, buscando convencer o público estadunidense da política levada a cabo na América Central nos anos 1980. Reich foi nomeado durante o recesso do Congresso, uma vez que o governo não conseguiria a necessária aprovação do Senado – assim, ficou pouco tempo no cargo.

Seu sucessor, Roger Noriega, e o coordenador de política hemisférica no Conselho de Segurança Nacional, Dan Fisk, haviam sido assessores do deputado neoconservador, Jesse Helms. Cabe destacar também Roger Prado-Maurer, nomeado como Vice-Secretário Assistente para o Hemisfério Ocidental, o qual, na década de 80, atuou como interlocutor do movimento insurgente nicaraguense – os Contra. Tais burocratas tinham importante autonomia, uma vez que os ministros de primeiro escalão e a presidência estavam focados nos desenvolvimentos e consequências da guerra no Iraque e Afeganistão (BRENNER; HERSHBERG, 2013; LEOGRANDE, 2007; VANDERBUSH, 2009).

O unilateralismo e o enfraquecimento do suporte estadunidense a organizações internacionais dificultavam as relações hemisféricas. Além da já citada oposição da região a guerra no Iraque, cabe mencionar as fricções causadas pela posição dos EUA frente ao Tribunal Penal Internacional (TPI), criado pelo Tratado de Roma em 1998. Os EUA não assinaram o acordo de criação do Tribunal e não aceitam sua jurisdição sobre cidadãos estadunidenses por

receio de que seus militares alocados no exterior fossem processados por crimes de guerra ou contra a humanidade (RIBANDO, 2007).

Para garantir que não houvesse processos a estadunidenses, o país buscou assinar acordos bilaterais que garantissem imunidades em relação ao TPI a seus militares atuando no exterior, o que era permitido pelo artigo 98 do Tratado de Roma. Em 2002, foi aprovada uma legislação específica para esse tema a *American Servicemembers' Protection Act* (ASPA), que vinculava a assistência internacional em segurança à assinatura de acordos atribuindo imunidade aos militares dos EUA a processos do TPI. Grande parte dos países da América Latina assinou o Tratado de Roma e negou-se a assinar acordos sobre imunidades com os EUA<sup>30</sup>.

Essa situação levou à imposição de restrições a assistência militar dos EUA, as quais impactaram no repasse de recursos para treinamento por meio do programa Internacional para Treinamento e Educação Militar (IMET, na sigla em inglês). As consequências dessa decisão, no entanto, logo foram sentidas. Em 2005, o chefe do SOUTHCOM alertava que: “atores extra hemisféricos estão preenchendo o vazio deixado pelo restrito envolvimento militar dos EUA [...] corremos o risco de perder contato e interoperabilidade com uma geração de colegas militares [...] incluindo de vários países líderes” (U.S. SOUTHERN COMMAND, 2005, p. 5, tradução nossa). Após oposição do SOUTHCOM e do Departamento de Defesa, em 2007, o IMET foi desconectado das sanções referentes à Aspa. Assim, o treinamento militar foi reestabelecido – embora algumas questões referentes ao financiamento da venda de armas permanecessem (RIBANDO, 2007).

Outro exemplo relevante refere-se à atuação dos EUA em política doméstica na América Latina. Isso ocorreu, por exemplo em 2002, quando os Estados Unidos reconheceram um governo interino na Venezuela, proveniente de um golpe de Estado que durou menos de dois dias. Na ocasião, Hugo Chávez foi aprisionado por militares – em meio a protestos e demonstrações nas ruas – e a presidência foi declarada vaga, sendo assumida por Pedro Carmona. A postura dos EUA gerou desconfianças pela existência de contatos frequentes entre a Embaixada norte-americana e membros da oposição venezuelana e pela existência de repasse de verbas por meio do *National Endowment for Democracy* (NED)– que possui projetos

<sup>30</sup> Em 2007, dos países sul-americanos que fazem parte do TPI, apenas a Colômbia havia ratificado o acordo bilateral com os EUA, a Bolívia havia assinado, porém não ratificado. Chile não fazia parte do TPI e a Argentina ficou isenta das sanções, por ser designada como aliada extra-OTAN. Brasil, Venezuela, Paraguai, Equador, Peru e Uruguai ficaram sujeitos às sanções. Nas palavras de um relatório preparado para o Congresso: “a campanha do Artigo 98 tem sido particularmente impopular na América do Sul, uma região na qual a maioria dos cidadãos apoia a responsabilização por abusos aos direitos humanos cometidos no passado, leis internacionais e o TPI” (RIBANDO, 2007, p. 7, tradução nossa).

destinados a fortalecer a democracia e partidos políticos ao redor do mundo. Em reunião da OEA dedicada ao tema, os EUA se afastaram do consenso latino-americano de que o episódio se tratava de um golpe de Estado. Nos dias seguintes, contudo, os apoiadores de Chávez foram às ruas e apresentaram-se nas fileiras militares – abrindo caminho para que o presidente reassumisse seu posto (LEOGRANDE, 2007).

Os EUA também buscaram influenciar a política nacional na Bolívia, onde os resultados não foram favoráveis. Em 2002, os EUA opuseram-se frontalmente à candidatura de Evo Morales, então um candidato com poucas chances de vitória. O efeito não esperado da atuação da potência foi o aumento do suporte ao líder *cocalero*, cujo apoio dobrou após os EUA ameaçarem cortar a assistência ao país. As tentativas de “administração eleitoral” também estiveram presentes na Nicarágua e em El Salvador, onde – no longo prazo – não foram capazes de evitar a ascensão de governos nacionalistas e de esquerda (LEOGRANDE, 2007; VANDERBUSH, 2009).

Por fim, o avanço da esquerda não foi contido e, durante a década de 2000, o cenário sul-americano era marcado pelas seguintes presidências de centro-esquerda ou esquerda, que buscavam maior autonomia em política exterior: Luis Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (Brasil; 2003-2016), Néstor e Cristina Kirchner (Argentina; 2003-2015), Tabaré Vazquez e Pepe Mujica (Uruguai; 2005 -), Rafael Correa (Equador; 2007-2017), Hugo Chávez e Nicolás Maduro (Venezuela; 1999-), Evo Morales (Bolívia; 2007) e Fernando Lugo (Paraguai; 2008-2012). Na América Central, destacam-se o presidente Daniel Ortega (Nicarágua; 2007-) e Mauricio Funes (El Salvador; 2009-2014).

A convergência de governos de mesma vertente, que buscavam diversificação das parcerias externas e eram mais assertivos no campo das relações exteriores contribuiu para a criação de instituições sul-americanas e latino-americanas, que excluíam os Estados Unidos e que declaravam o objetivo de buscar soluções regionais aos problemas locais (BRICEÑO RUIZ, 2013; FLEMES; NOLTE, 2011; RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012; SAINT-PIERRE, 2011). Nesse ínterim, foram criadas a União Sul-Americana de Nações (UNASUL, 2008) e a Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC, 2010). Tais organizações foram relevantes para lidar com tensões bilaterais entre Venezuela, Colômbia e Equador – que se adensaram especialmente em 2008 e 2009 – e com a instabilidade política que acometeu a Bolívia em 2008, quando províncias buscaram-se separar da União.

Havia, no entanto, diferenças nas políticas exteriores dos governos de centro esquerda da região, sendo que a busca de uma política exterior mais autônoma nem sempre se traduziu em dificuldades nas relações com os EUA. Além disso, existiam exceções importantes à ideia

de buscar soluções regionais e nacionais. A já mencionada luta contra o narcotráfico e a insurgência na Colômbia, com massivo apoio dos EUA é um exemplo claro. Outro exemplo foi a missão de paz no Haiti, ocasião na qual houve convergência entre os EUA e os governos latino-americanos, especialmente o Brasil, que entendeu a missão de paz como uma oportunidade para ampliar sua influência ao exercer a liderança do componente militar da missão durante todo o período. Também participaram da Missão de Paz para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) Argentina, Bolívia, Chile, Guatemala, Paraguai e Uruguai. A instabilidade no Haiti era uma preocupação central para os EUA, que sofrem consequências em termos de migração e em razão da proximidade do país com a potência. A Minustah foi um espaço de cooperação do Brasil, Chile e Argentina com os EUA e era comumente destacada como um ponto positivo das relações interamericanas (THE WHITE HOUSE, 2011; U.S. SOUTHERN COMMAND, 2006). O apoio latino-americano à missão se deu a despeito da Minustah ter se iniciado após o golpe de Estado contra o presidente Jean-Bertrand Aristide, sucedido pela intervenção de *marines* estadunidenses, que apoiaram o *status quo* pós-golpe (LEOGRANDE, 2007).

No segundo mandato Bush, houve mudanças importantes na Política Exterior dos EUA para o Hemisfério Ocidental e os burocratas neoconservadores, ligados à comunidade cubana, perderam espaço (LOWENTHAL, 2011). A política para a região adotou maiores nuances com a nomeação de um diplomata de carreira, Thomas Shannon, como Secretário Assistente para o Hemisfério Ocidental em 2006. Shannon ressaltava a importância da questão social e buscou uma política de consenso, menos frontalmente combativa.

A maior diferença durante sua gestão no Departamento de Estado foi a busca de construir uma agenda positiva com a região, mesmo em um cenário adverso, marcado pela existência de governos críticos aos EUA. A estratégia buscava a construção de parcerias com os países que estavam dispostos a cooperar com os EUA e a identificação de pontos de consenso nos com os países que tinham uma postura mais independente. Nesse ínterim, a parceria com o Brasil tornava-se central e buscou-se ampliar os vínculos em áreas como ciência e tecnologia, energia e combate ao racismo. Por outro lado, a posição frente aos países críticos dos EUA – agrupados na ALBA – era de neutralização e não de confrontação, buscando manter linhas de comunicação. Buscava-se, especialmente, o isolamento da Venezuela e diminuir os incentivos para que tais países se agrupassem (informação oral) <sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Informação obtida em entrevista com Thomas Shannon realizada na cidade de Washington D.C. em 22 de fevereiro de 2019.

Shannon possuía importante autonomia como articulador principal da Política Exterior para a região, abrindo espaço para que o presidente pudesse se ocupar dos desenvolvimentos das guerras no Oriente Médio (LOWENTHALL, 2011, p. 10). Essa mudança tática era consistente com a tendência global de amenização da abordagem neoconservadora da Política Externa dos EUA durante o segundo termo de George W. Bush, em razão das dificuldades apresentadas pelas guerras no Iraque e no Afeganistão, pela necessidade em conter o avanço do anti-americanismo em escala mundial e as dificuldades nas relações com os aliados europeus dos EUA<sup>32</sup> (GORDON, 2006; PECEQUILO, 2011). A necessidade de resgatar o *soft power* dos EUA já era buscada mesmo antes das eleições que levaram ao governo de Barack Obama.

Assim, no Hemisfério Ocidental, tentava-se reverter o cenário de confrontação, embora sem promover mudanças de fundo na Política Exterior dos EUA, sendo que a maior parte dos recursos continuava a ser destinada à segurança – e não a desenvolvimento econômico (Gráfico 1). Cabe ressaltar também a reativação da Quarta Frota, em 2008. Trata-se da unidade de Comando Naval dos EUA responsável pelo Atlântico Sul, que se encontrava desativada desde 1950. O movimento gerou contestações e críticas na América do Sul, não apenas por parte dos países bolivarianos, mas também de Brasil e Argentina (MILANI, 2016).

### **3.2.1 A Política de Segurança e a Percepção de Ameaças na América Latina durante o governo Bush**

Assim como no plano global, as ameaças transnacionais foram o foco principal de atenção na América Latina durante os governos de George W. Bush. A região era vista como uma área de paz, porém com riscos iminentes. O foco da estratégia de segurança estava no crime organizado, especialmente o tráfico de drogas e, a partir de 2002, no combate ao terrorismo, transladando a guerra global ao terror para a esfera regional. Na Revisão Quadrienal da Defesa Nacional de 2001, o Departamento de Defesa descrevia da seguinte forma o ambiente estratégico regional:

Embora o Hemisfério Ocidental permaneça em grande parte em paz, existe o perigo de que crises ou insurreições, particularmente dentro da região andina, se espalhem pelas fronteiras, desestabilizem os países vizinhos e coloquem em risco interesses econômicos e políticos dos EUA (DEPARTMENT OF DEFENSE, 2001, p. 5, tradução livre).

<sup>32</sup>Durante o segundo mandato de Bush, houve uma mudança no time de Política Exterior. Condoleeza Rice deixou o NSC para assumir o Departamento de Estado, Robert Gates e Stephen Hadley assumiram, respectivamente o DoD e o NSC. Thomas Shannon narra que sua nomeação como Secretário de Estado Assistente foi decorrente da ida de Condoleeza Rice para o Departamento de Estado, que o convidou para a posição de Secretário Assistente (SHANNON, entrevista concedida à autora em 22/02/2019).

A estratégia de segurança nacional de 2002 afirmava que os EUA trabalhariam pelo avanço da democracia na região, destacando os fóruns multilaterais hemisféricos e a existência de “coalizões flexíveis” com o México, Brasil, Canadá, Chile e Colômbia. A aliança com a Colômbia era ressaltada e entendida como central para combater as conexões entre o tráfico de drogas e as organizações vistas como terroristas – ELN, FARC e AUC (THE WHITE HOUSE, 2002). A parceria com o Brasil também era destacada no âmbito do departamento de Estado, pelo peso do país na América do Sul. O Secretário Assistente Roger Noriega descreve a construção de laços políticos e econômicos estreitos com o Brasil como uma forma de promover objetivos mais amplos na região (NORIEGA; COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS OF THE U.S. SENATE, 2003).

Em 2006, a estratégia de segurança nacional voltava a ressaltar a importância da democracia e da cooperação em segurança, destacando o hemisfério como uma primeira linha de defesa dos EUA. A ascensão de governos que defendiam pautas econômicas heterodoxas era apresentada como um risco, afirmando-se que “não se deve permitir que o apelo enganoso do populismo anti-livre mercado corra as liberdades políticas e aprisione os mais pobres do Hemisfério em ciclos de pobreza” (THE WHITE HOUSE, 2006, p. 37). Nesse sentido, percebe-se uma vinculação muito clara entre democracia e livre-mercado nas concepções dos formuladores de política estadunidenses. Por fim, o documento apontava quatro linhas de atuação estratégica dos EUA no Hemisfério: melhorar a segurança, reforçar as instituições democráticas, promover a prosperidade e investir nas pessoas.

Essas linhas foram articuladas pelo Secretário de Estado Assistente, Roger Noriega, em audiência ao Congresso. Com relação à segurança, a atuação dos EUA estava baseada no fortalecimento das forças locais para o combate às ameaças transnacionais, buscando também gerar capacidades para que atuassem em operações de contraterrorismo e missões de paz da ONU ao redor do globo (NORIEGA, 2005). Noriega também destacava as conexões entre as Américas, através do movimento de pessoas e mercadorias e apontava a vulnerabilidade do continente ao crime “de todos os tipos e dimensões” e ao terrorismo (NORIEGA, 2004).

Com relação à democracia, destacava a importância de aprimorar o império das leis, promover transparência, *accountability* e defender os direitos humanos. Nesse quesito, Venezuela, Haiti, Nicarágua e Bolívia eram apontados como casos preocupantes. Do ponto de vista da promoção de prosperidade econômica, argumentava-se sobre a necessidade de reformas de mercado, da abertura econômica e do livre-comércio. O liberalismo era apresentado como resposta para os problemas de desenvolvimento social que assolam a região. Por fim, no

que se refere ao pilar investir nas pessoas, aconselhava-se a promoção de políticas sociais específicas, especialmente nas áreas de saúde básica e educação (NORIEGA, 2005).

Os quatro eixos centrais da política regional dos EUA continuaram presentes durante a gestão de Thommas Shannon como Secretário Assistente para o Hemisfério Ocidental, com algumas adaptações. Durante sua gestão, os temas da pobreza e da desigualdade social eram mais ressaltados. Contudo, a democracia e o livre mercado eram apontados como formas de lidar com tais problemas e promover o desenvolvimento. De acordo com Shannon, a região estava passando pela emergência de uma visão alternativa e competidora sobre o desenvolvimento econômico e social, baseada em economia centralizada, em detrimento de liberdades e direitos individuais (SUBCOMITEE ON THE WESTERN HEMISPHERE, 2007). Em sua percepção, tal visão tenderia ao fracasso.

A ênfase no neoliberalismo era reforçada por uma crítica à forma como havia sido adotado na América Latina. Não se criticava o modelo como um todo, que era entendido como benéfico, mas a sua implementação. A crítica recaía sobre a não realização de reformas de segunda geração e na existência de níveis elevados de corrupção. De acordo com Noriega, “onde as políticas de livre mercado ficaram aquém das expectativas, é principalmente devido a distorções feitas pelo homem, reformas incompletas, corrupção, excesso de regulamentação ou discriminação” (NORIEGA, 2004). Assim, percebe-se no posicionamento dos Estados Unidos um instinto de exportar soluções universais – calcadas especialmente no livre-mercado – que seriam fontes de desenvolvimento à América Latina. A Política Exterior do país é movida por um instinto de incentivar políticas econômicas, com o objetivo de influir na organização nacional dos países latino-americanos, promover o livre-mercado e a diminuição do papel do Estado nas economias nacionais.

Nesse ponto, surgia uma clivagem entre a potência e os movimentos sociais e eleitores latino-americanos, os quais, ao logo da década de 2000, elegeram líderes de esquerda e centro-esquerda que prometiam alternativas<sup>33</sup> ao referido modelo econômico, que era fortemente associado à imagem dos Estados Unidos. A falta de propostas estadunidenses para a questão da pobreza e desigualdade produziram diferenças de perspectivas em relação a líderes latino-americanos, que pregavam políticas exteriores mais autônomas e que rejeitavam – parcial ou totalmente – o modelo desenvolvido em Washington (VANDERBUSH, 2009). O desedinho dos EUA às alternativas ao neoliberalismo, considerado apenas como populismo e

<sup>33</sup> Até que ponto um novo modelo foi implementado é uma discussão importante; no entanto, a mudança em relação aos programas econômicos dos anos 1990 era parte da plataforma eleitoral de tais governos.

irresponsabilidade, e a oposição a governos que buscavam aumentar o peso do Estado na economia apenas agravou o cenário de tensões regionais. Na América do Sul, as grandes exceções a tais tendências foram a Colômbia e, em certa medida, o Chile e o Peru – que mantiveram governos de vertente liberal e forte parceria com os EUA durante a maior parte do período, com menor questionamento ao neoliberalismo e forte cooperação militar.

No campo da Defesa, os anuais discursos do Comandante do SOUTHCOM ao Senado dos EUA, no marco da aprovação do orçamento da agência, são um importante indicador da evolução da percepção estadunidense sobre ameaças presentes e provenientes da América Latina. Durante todos os anos do governo Bush (2001-2008) os responsáveis pelo Comando Sul identificaram o tráfico de drogas como uma ameaça à região e, a partir de 2002, o terrorismo (Tabela 1).

A ascensão de governos com orientações protecionistas no plano econômico foi crescentemente descrita como um desafio, sendo em 2004 citada como uma ameaça. Os representantes do SOUTHCOM apontavam essa tendência política como um risco para a democracia no Hemisfério Ocidental, ressaltando o potencial de degradação das instituições democráticas por governos eleitos democraticamente (U.S. SOUTHERN COMMAND, 2004). Também reconheciam que tal situação era conectada com as dificuldades econômicas e de desenvolvimento enfrentadas pela região, que levavam os eleitores a buscarem soluções mais radicais, possibilitando a adoção de “políticas econômicas não ortodoxas e não provadas” (U.S. SOUTHERN COMMAND, 2007, p. 6, tradução nossa).

A eleição de líderes que questionavam o livre mercado era vista com maiores preocupações por sua conexão com políticas exteriores de tendências antiamericanas. Esse fator impactava na implementação da missão do SOUTHCOM de ser “o parceiro preferencial” entre os países da região, através da promoção de iniciativas para gerar cooperação entre os militares, como conferências, treinamentos e exercícios conjuntos<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Nesse momento, o desafio principal era visto como a ascensão de tais líderes. Embora a possibilidade de incursões de outros poderes tenha sido destacada nos discursos de alguns anos (2005, 2006 e 2008), o foco principal estava nas dinâmicas internas da América Latina e no desgaste da cooperação militar interamericana. A crescente presença chinesa era vista como uma nova dinâmica, que deveria ser monitorada, e a presença do Irã era vista com maior desconfiança – uma vez que era percebida como conectada ao financiamento à grupos listados como terroristas, especialmente o Hezbollah (U.S. SOUTHERN COMMAND, 2007, 2008). No entanto, o foco principal estava nas lideranças latino-americanas.

Tabela 1: Percepções de ameaças pelos Comandantes do SOUTHCOM (2001-2008)

Ano	Comandante	Ameaças percebidas	Potências citadas como desafios
2001	General Peter Pace	Migração Ilegal Tráfico de armas Crime e corrupção Tráfico de drogas ilegais	
2002	General Garry D., Speer	Terrorismo Tráfico de Drogas e armas Migração ilegal Crime organizado internacional	
2003	General James T. Hill	Terrorismo e narco-terrorismo Tráfico de drogas Tráfico de armas	
2004	General James T. Hill	Narco-terroristas Gangues urbanas e outros grupos armados ilegais Grupos islâmicos radicais na região Populismo radical	
2005	General Bantz J. Craddock	Terrorismo Transnacional Narco-terrorismo Tráfico ilegal Falsificação e lavagem de dinheiro Sequestros Gangues urbanas Movimentos radicais Desastres naturais Migração massiva	China
2006	General Bantz J. Craddock	Tráficos ilícitos Gangues urbanas Sequestros Criminosos Narco-terroristas	China
2007	Admiral James G. Stavridis	Crime Gangues Tráfico de drogas ilegais Terrorismo	
2008	Admiral James G. Stavridis	Crime Gangues Tráfico e uso de drogas	Iran

Essa dinâmica tornou-se mais dramática a partir de 2005, quando o governo venezuelano começou a colocar maiores entraves à cooperação militar com os EUA (U.S. SOUTHERN COMMAND, 2006). Confrontados com esse cenário, a estratégia do

SOUTHCOM era buscar preservar os laços com os militares, continuando os convites para treinamentos e exercícios. Como apontado em 2007:

[...] temos a tarefa complicada de manter relações de trabalho com as forças de segurança de uma nação em face de liderança política antagônica e tentativas de espalhar pontos de vista e influência antiamericanos. Esta situação exacerba a já difícil missão de alcançar a cooperação regional para enfrentar os desafios transnacionais (U.S. SOUTHERN COMMAND, 2007, p. 6, tradução livre).

Além do populismo, o crime organizado e o terrorismo eram apresentados como fatores que impactavam no ambiente estratégico. Os comandantes do SOUTHCOM percebiam ligações entre o crime organizado transnacional – especialmente o tráfico de drogas – e o terrorismo, afirmando que os traficantes estariam promovendo financiamento e apoio logístico e financeiro aos terroristas (U.S. SOUTHERN COMMAND, 2002, 2004). Cabe destacar que os comandantes descreviam sua atividade como um suporte à guerra global ao terror (U.S. SOUTHERN COMMAND, 2002, 2005, 2007).

Havia dois focos de preocupação distintos: os Andes, especialmente a Colômbia, e a Tríplice Fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai. No primeiro caso, a ameaça era vista como proveniente de organizações locais listadas como terroristas – as FARC, o ELN, a AUC na Colômbia e o Sendero Luminoso, no Equador. O SOUTHCOM apontava que tais organizações eram financiadas pelo tráfico de drogas e munidas pelo tráfico de armas. Para descrevê-las, o termo narco-terrorismo foi cunhado e, para detê-las, a parceria com a Colômbia era central.

Outro foco refere-se à Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai, onde eram identificadas fontes de financiamento a organizações terroristas internacionais: o libanês Hezbollah, o palestino HAMAS, e o egípcio Islamic Gama'at<sup>35</sup> (U.S. SOUTHERN COMMAND, 2002, 2004, 2008). Nesse caso, também se identificavam conexões entre tais dinâmicas e o crime organizado internacional, uma vez que – conforme os depoimentos dos comandantes do SOUTHCOM<sup>36</sup> – o financiamento dirigido a tais organizações era proveniente de tráfico de drogas, armas, contrabando, falsificação de documentos e cópias ilegais de produtos com direitos autorais (U.S. SOUTHERN COMMAND, 2002). A possibilidade de que tal região – assim como outras na América Latina – fossem usadas como *safe havens* para os terroristas também foi destacada nos depoimentos (U.S. SOUTHERN COMMAND, 2005).

<sup>35</sup> Cabe ressaltar as diferenças nas concepções sobre terrorismo. No que se refere ao Hezbollah e ao Hamas, por exemplo, cabe ressaltar que os mesmos não são reconhecidos como organizações terroristas pelo governo brasileiro (FERREIRA, 2010).

<sup>36</sup> A existência de financiamento ao terrorismo não era reconhecida pelo governo brasileiro, que admitia a existência de crime organizado e lavagem de dinheiro na região, mas não o financiamento ao terrorismo (FERREIRA, 2010).

Para lidar com tal situação, os governos de Brasil, Argentina e Paraguai convidaram os EUA para participarem de um mecanismo de cooperação multilateral *ad-hoc*, conhecido como 3+1.

Cabe ressaltar que a existência de localidades com baixa governabilidade era vista como uma situação que possibilitava a emergência de lugares de refúgio [*safe havens*] aos terroristas. O caminho principal para lidar com tais questões era, portanto, o fortalecimento da presença estatal – especialmente de sua face repressiva, por meio do das agências militares e de segurança. Destacava-se assim o papel do SOUTHCOM como uma agência que deveria contribuir para o desenvolvimento de capacidades locais na América do Sul. A colaboração dos países sul-americanos era vista como essencial para conter tais ameaças:

A continuidade da globalização e a difusão do conhecimento de alta tecnologia tornaram evidente que os Estados Unidos não podem garantir sozinhos a sua defesa. Trabalhando sozinhos, não podemos impedir que os traficantes de drogas penetrem em nossas fronteiras; nem podemos localizar e neutralizar ameaças terroristas no exterior sem parceiros capazes dispostos a cooperar conosco. O engajamento persistente possibilitará a construção de boa vontade, porém também precisamos identificar os déficits de capacidade destes parceiros e gastar recursos de maneira flexível para construir capacidade de segurança regional. Tão importante quanto isso, precisamos ser capazes de resolver rapidamente as deficiências dos principais parceiros para enfrentar as ameaças transnacionais emergentes (U.S. SOUTHERN COMMAND, 2008, p. 37 e 38, tradução nossa)

Combater o terrorismo era visto como articulado ao combate de seu financiamento e, portanto, medidas para impedir a lavagem de dinheiro e promover maior segurança bancária eram entendidas como essenciais:

Forjamos um esforço integrado com outras agências do governo dos Estados Unidos e nações parceiras para derrotar os terroristas e seus apoiadores; interditar seus meios, incluindo tráfico de drogas, tráfico de armas, lavagem de dinheiro e apoio financeiro; e eliminar sua liberdade de movimento prendendo e processando seus funcionários corruptos, interrompendo o comércio de documentos falsos e interditando a migração ilegal (U.S. SOUTHERN COMMAND, 2002, tradução nossa)

Havia também reconhecimento de que os problemas transnacionais intrínsecos à América Latina demandavam medidas amplas, integrais, que envolvessem diversas agências estatais. Reconhecia-se que tais problemas tinham origens na pobreza e desigualdade social e que medidas sociais deveriam ser implementadas, assim como políticas que gerassem crescimento econômico. Como ressaltado em 2006:

Nós, no Comando Sul dos EUA, reconhecemos que nem todos os problemas e soluções são de natureza militar. Os militares podem ajudar a produzir as condições necessárias para criar um ambiente seguro e protegido. A região precisa de outros agentes de reforma, inclusive aqueles com programas políticos, econômicos e sociais que melhorem a qualidade de vida de todos os cidadãos do hemisfério. Uma abordagem eficaz requer um esforço integrado a longo prazo (U.S. SOUTHERN COMMAND, 2006)

Por outro lado, ressaltava-se a necessidade de uma “abordagem interinstitucional que preenchesse a lacuna entre o papel militar de detecção e monitoramento e o papel de interdição e apreensão da força policial” (U.S. SOUTHERN COMMAND, 2008). A estratégia proposta – especialmente a partir da gestão de James Stavvids (2007-2009) no SOUTHCOM – enfatizava iniciativas interagências, unindo forças militares e policiais. Reconhecia-se que em alguns países os militares eram chamados para dar suporte às funções das agências policiais devido a falta treinamento policial adequado (U.S. SOUTHERN COMMAND, 2007). Portanto, os militares eram vistos como uma peça significativa – em alguns casos necessária – para o combate ao crime organizado.

Assim, durante esse período, os EUA atuaram no sentido de incentivar a presença de militares no combate ao tráfico de drogas e às insurgências, especialmente pelo aumento de verbas repassadas através do Departamento de Defesa, da identificação do narcotráfico e grupos violentos como questões de segurança nacional e da promoção de tais temas nas instituições multilaterais hemisféricas<sup>37</sup> (ISACSON, 2015; SAINT-PIERRE, 2011; TOKATLIAN, 2015). Nesse sentido, Isacson (2015) destaca que o combate ao narcotráfico foi uma forma de os militares dos EUA manterem-se próximos de seus homólogos latino-americanos após o fim da Guerra Fria, mantendo os programas de assistência e treinamento. O autor aponta também as diferenças nos papéis assumidos pelos militares estadunidenses, cujo envolvimento em questões internas é bastante restrito, e o encorajamento do envolvimento dos militares latino-americanos em papéis internos.

Essa abordagem de combate ao crime organizado, aceitando um papel para as Forças Armadas e indicando um caminho repressivo de combate ao tráfico de drogas gerava clivagens nos EUA e na América Latina. Acadêmicos e movimentos de direitos humanos tem ressaltado a falência do modelo, com suas consequências negativas nos campos de direitos humanos e a sua ineficiência em razão dos baixos impactos na quantidade ou preço das drogas que chegam aos EUA (BUXTON, 2011; EMERSON, 2010; ISACSON, 2016; RODRIGUES, 2012). Cabe ressaltar que a criminalização das drogas e o modelo repressivo de combate à elas – considerando-as como um problema de segurança e não como uma questão social ou de saúde – é uma visão fomentada pelos EUA, que atuou historicamente pela produção de um regime

<sup>37</sup> O incentivo não significava, necessariamente, uma demanda de que os militares fossem responsáveis pelo combate ao crime organizado. Fatores internos também serviam como pressão para que os militares se envolvessem em tais questões. Como será abordado no Capítulo 4, a cooperação com as forças policiais argentinas, por exemplo, manteve-se constante durante o governo de Néstor Kirchner, respeitando-se a decisão do país de não envolver os militares em questões internas.

internacional proibicionista no que se refere às drogas (ANDREAS; NADELMANN, 2006; PEREIRA, 2015; RODRIGUES, 2012; TOKATLIAN, 2015).

Por outro lado, o regime proibicionista de combate às drogas é apoiado pelas forças policiais e militares, tanto nos EUA como na América Latina. Na avaliação de Tokatlian (2015), apesar de a pressão e a chantagem dos EUA ser uma condição necessária, não é suficiente para explicar a adoção e manutenção do programa na América Latina. Segundo ele, os militares e policiais latino-americanos, enquanto corporação tronaram-se “viciados na guerra às drogas” (TOKATILIAN, 2015, p. 71). Na mesma direção, Rodrigues aponta que

a adesão por parte dos países latino-americanos [à guerra às drogas] não foi uma mera sujeição à agenda de segurança hemisférica estadunidense. Ao contrário, as intenções dos EUA encontraram pontos de conexão em cada país que aderiu ao proibicionismo (RODRIGUES, 2012, p. 23).

Assim, durante a primeira década do século XXI, grande parte dos países da América do Sul continuaram a receber assistência militar e/ou policial dos EUA referente ao combate às drogas e ao crime organizado – em um ponto de sinergia com a potência em meio a atritos no plano mais geral. A ênfase em tais questões era vista como benéfica pelas corporações policiais e – em alguns casos militares – do Hemisfério Ocidental. Tais atores, sendo centrais na formulação e implementação de políticas de segurança, criavam sinergias com os Estados Unidos e pontos de encontro. Assim, embora tenham avançado no plano diplomático, a busca de políticas alternativas para a questão das drogas teve poucos avanços no plano efetivo das políticas públicas. De forma geral, os militares passaram a ter maiores atribuições internas na América Latina durante os anos 2000 e as recomendações dos EUA no campo da segurança foram seguidas.

### **3.2.2 A estratégia dos EUA frente à presença de poderes externos na região durante o governo Bush**

Além das questões referentes às ameaças transnacionais, uma outra preocupação dos EUA no Hemisfério Ocidental referia-se às crescentes conexões entre potências extra-hemisféricas e a América Latina. Tal situação derivava do expressivo aumento do comércio da China com a região que ocorreu em seguida à entrada do país na OMC, em 2001, e foi impulsionado pela demanda chinesa por energia e matérias primas necessárias para sustentar seu crescimento econômico. Entre 2000 e 2013, o comércio entre sino-latino-americano aumentou em 22 vezes (CEPAL, 2018, p. 95). Houve também uma ampliação dos investimentos chineses na América Latina, seja por meio de investimento externo direto ou de

empréstimos realizados por seus *policy banks*, o Banco de Desenvolvimento Chinês e o Banco de Exportações e Importações da China (CEPAL, 2018). Esse processo foi acompanhado de aumento das visitas de alto nível de representantes chineses à América Latina – e em sentido inverso – ampliando os laços políticos e diplomáticos. No período, a China designou quatro países como parceiros estratégicos: Argentina, Brasil, Venezuela e México (LI, 2007).

Como era de se esperar, essa situação foi monitorada de perto e percebida com desconfiança por formuladores de políticas públicas nos EUA. Em 2005, o Senado do país realizou uma audiência sobre o tema intitulada “Desafio ou Oportunidade? O papel da China na América Latina”. A reunião foi presidida pelo Senador Norm Coleman (Republicano; Minnesota), o qual destacou temas como o aumento do comércio e dos investimentos chineses, o reconhecimento da China como economia de mercado, o reconhecimento de Taiwan e visitas de alto nível de representantes chineses à América Latina. O senador também apontou a assimetria dos vínculos chineses, mais fortes em relação à Brasil, Argentina e Venezuela e mais restritos em relação ao México.

Os temas militares também foram destacados por Coleman, que apontou o incremento dos contatos entre os militares, por meio do estabelecimento de programas de intercâmbio entre oficiais militares, visita de militares chineses de alta patente à região e pelo envio de capacetes azuis de origem chinesa ao Haiti, o que consistia na “primeira operação militar no Hemisfério Ocidental com tropas chinesas” (SUBCOMMITTEE ON WESTERN HEMISPHERE; PEACE CORPS AND NARCOTICS AFFAIRS., 2005, p. 2, tradução nossa).

Por outro lado, Coleman se perguntava sobre a existência de oportunidades que poderiam surgir do envolvimento chinês e sobre se os EUA poderiam influenciar a presença da potência asiática na região, tornando-a positiva para seus interesses. Em suas palavras: “Existem formas de engajar a China na América Latina? [...] a China pode atuar de forma construtiva? Existem oportunidades de trabalho conjunto entre os EUA, a China, e a América Latina [...]?” (SUBCOMMITTEE ON WESTERN HEMISPHERE; PEACE CORPS AND NARCOTICS AFFAIRS., 2005, p. 3, tradução nossa) A resposta dos representantes do Executivo que participaram da audiência foi positiva.

O vice-secretário de estado assistente para região, Charles Shapiro, declarou que havia temas de complementariedade com a China e que os EUA buscariam cooperar com os chineses, ao mesmo tempo em que continuariam a monitorar a venda de armas e os contatos dos militares chineses com os latino-americanos. As declarações do Vice-Secretário de Defesa Assistente, Roger Pardo-Maurer, foram na mesma direção, destacando que havia áreas nas quais a cooperação era possível e que a China respondia às “sensibilidades” dos EUA no Hemisfério

Ocidental (SUBCOMMITTEE ON WESTERN HEMISPHERE; PEACE CORPS AND NARCOTICS AFFAIRS., 2005, p. 13)

Pardo-Maurer também destacava que a China não era vista como ameaça direta e que o país asiático não buscava estabelecer presença militar permanente na região ou competir geopoliticamente com os EUA. Destacava, no entanto, os possíveis riscos decorrentes e a necessidade de monitorar as atividades chinesas. O professor da *John Hopkins University*, David Lampton, afirmou que “não existe competição militar sino-americana na América Latina agora e não existirá no futuro próximo” SUBCOMMITTEE ON WESTERN HEMISPHERE; PEACE CORPS AND NARCOTICS AFFAIRS., 2005, p. 37, tradução nossa).

As declarações dos funcionários dos Departamentos de Defesa e Estado não minimizavam a relevância dos contatos China-América Latina, porém defendiam a existência de possibilidades de cooperação e maneiras de os EUA exercer sua influência. Os discursos enfatizavam um delicado equilíbrio, entre enfatizar que o governo monitorava a presença chinesa, mas não a tratava como uma ameaça.

No ano seguinte, em 14 de abril de 2006, ocorreu a primeira reunião de um sub-mecanismo de diálogo EUA-China sobre a presença do país asiático na América Latina. O diálogo reunia os representantes do Departamento de Estado e do Ministério das Relações Exteriores do Povo da República da China. O mecanismo foi criado como parte de um Diálogo Estratégico sobre as relações bilaterais China-EUA. Por meio dele, o governo dos EUA buscava conter as tendências competitivas com a potência emergente, abrangendo diversas dimensões da relação.

Com relação a América Latina, a criação do mecanismo visava aumentar a transparência e evitar erros de cálculo (PAZ, 2012). Do ponto de vista chinês, era importante ressaltar suas intenções pacíficas na América Latina e negar a existência de ambições geopolíticas (U. S. DEPARTMENT OF STATE. BUREAU OF WESTERN HEMISPHERE AFFAIRS., 2006). Do ponto de vista dos EUA, era funcional como forma de influenciar a atuação chinesa no Hemisfério Ocidental. Os interlocutores discutiram a possibilidade de projetos conjuntos EUA-China na América Latina (U. S. DEPARTMENT OF STATE. BUREAU OF WESTERN HEMISPHERE AFFAIRS., 2006, 2008).

Assim, naquele momento, a relação China-AL não era percebida pelos formuladores de política estadunidenses como ameaçadora. Os EUA entendiam que poderiam influenciar a China e que a potência buscava estabilidade regional em razão de seus investimentos regionais. Nesse sentido, Paz destaca que “os Estados Unidos não atraíram a China para o diálogo com a intenção de interromper ou conter todas as iniciativas chinesas na região, mas de moldá-las”

(PAZ, 2012, p. 32, tradução nossa). Nesse sentido, a Revisão Quadrienal da Defesa Nacional de 2006 declarava que:

Além da Europa e da região Ásia-Pacífico, o Oriente Médio, a Ásia Central e a América Latina estão em fluxo constante e representam novas encruzilhadas geoestratégicas. Os Estados Unidos procurarão moldar não apenas as escolhas dos países nessas regiões, mas também as escolhas de potências externas que tenham interesses ou ambições em tais regiões (U. S. DEPARTMENT OF DEFENSE, 2006, p. 28, tradução nossa).

Além da China, os EUA preocupavam-se também com a presença de Rússia e Irã no Hemisfério. Com relação à Rússia, apesar de não existir um mecanismo institucionalizado sobre esse tema, em dezembro de 2008, o governo dos EUA realizou consultas com representantes russos sobre formas de engajamento construtivo na América Latina. De acordo com telegrama do Departamento de Estado, as consultas poderiam ser úteis para o estabelecimento de interesses comuns e como uma forma de encorajar “comportamento responsável” por parte da Rússia (U. S. DEPARTMENT OF STATE, 2009)<sup>38</sup>.

O representante russo afirmou que o engajamento na América Latina era pragmático e que “os interesses e visões políticas russos e latino-americanos geralmente convergiam, particularmente no que se refere ao compromisso com o multilateralismo” (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2009). Os representantes do Departamento de Estado entendiam que a América Latina não era prioridade para a Rússia e que o país não se esforçaria muito para apoiar tendências antiocidentais na região.

A maior preocupação, no entanto, derivava da venda de armas, que ganhou destaque em 2006 quando a Venezuela anunciou a decisão de comprar caças russos Sukhoi para substituir sua frota de F-16 americanos. Especialmente após 2008, aumentaram os contatos entre os militares, com o oferecimento de intercâmbio e treinamento, e visitas de alto nível de representantes e navios russos à América Latina (CICCARILLO, 2016; ELLIS, 2015).

Por fim, no que se refere ao Irã, deve-se destacar que se trata de um caso específico, uma vez que o país possui capacidades mais limitadas que impactam em seu escopo de atuação na América Latina. O país não exporta sistemas de armas ou oferece treinamento militar na região. Por outro lado, a sua atuação era vista com especial desconfiança pelos representantes dos EUA, uma vez que se relacionava com a suposta presença de células ou apoio ao Hezbollah desde a região. Como ressaltado pelo comandante do SOUTHCOM em 2008: “[O Irã] traz o potencial para atividades do islamismo radical nesse hemisfério [...] precisamos continuar a

<sup>38</sup> De acordo com Shannon, essa foi a única reunião com os diplomatas russos para tratar sobre temas latino-americanos e foram realizadas também reuniões com os japoneses e sul-coreanos (entrevista concedida à autora em 22/02/2019).

engajar pró-ativamente a região e conter influências antiamericanas” (U.S. SOUTHERN COMMAND, 2008).

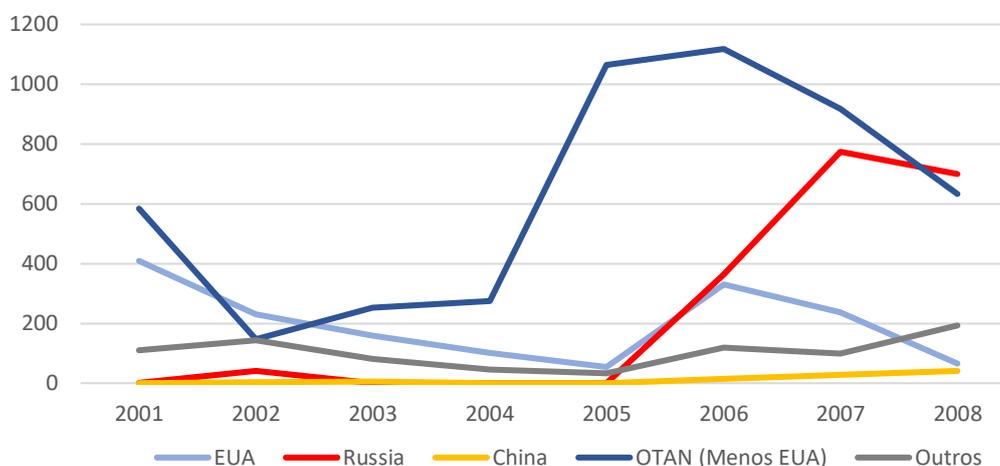
Tendo em vista esse contexto, cabe perguntar qual era a real dimensão do envolvimento militar chinês e russo na região. Os contatos militares China-América Latina são limitados e não são o principal instrumento usado pela potência asiática em suas relações com a região, sendo o componente econômico predominante (WATSON, 2013). Os dados relativos à transferência de sistemas de armas para a América do Sul no período de 2001 a 2008 oferecem informações interessantes para averiguar essa questão. Percebe-se um aumento das exportações de sistemas de armas chinesas com destino à América do Sul, porém de forma discreta, não se aproximando do volume de armas exportados pelo conjunto dos países que formam a OTAN<sup>39</sup>. Por outro lado, percebe-se que a Rússia se tornou um ator importante nesse tema, especialmente a partir de 2005 (Gráfico 7).

Essa situação, no entanto, está fortemente concentrada na venda dos já mencionados caças para a Venezuela. De acordo com a base de dados do SIPRI<sup>40</sup>, entre os países sul-americanos, a Rússia exportou sistemas de armas para Colômbia, Equador, Uruguai, Peru, porém em escala reduzida. Quando se compara os dados referentes às importações de armas russas pelas maiores economias sul-americanas, a concentração das exportações no país caribenho torna-se evidente (Gráfico 8). A Colômbia importava armas especialmente dos EUA e a Argentina e o Brasil tinham um rol de fornecedores mais diversificado, buscando parcerias especialmente com países da Europa.

<sup>39</sup> A análise feita aqui não deve ser entendida como significando que as importações de armas de aliados da OTAN não são vistas como problemáticas pelos EUA. Ao contrário, a potência frustra-se quando os países da região escolhem pela compra de armas europeias, uma vez que isso dificulta a padronização dos sistemas de armas hemisféricos e representa perdas a sua indústria bélica. Contudo, a importação de armas de países da OTAN é vista com menos alarme do que a importação de armas chinesas ou russas.

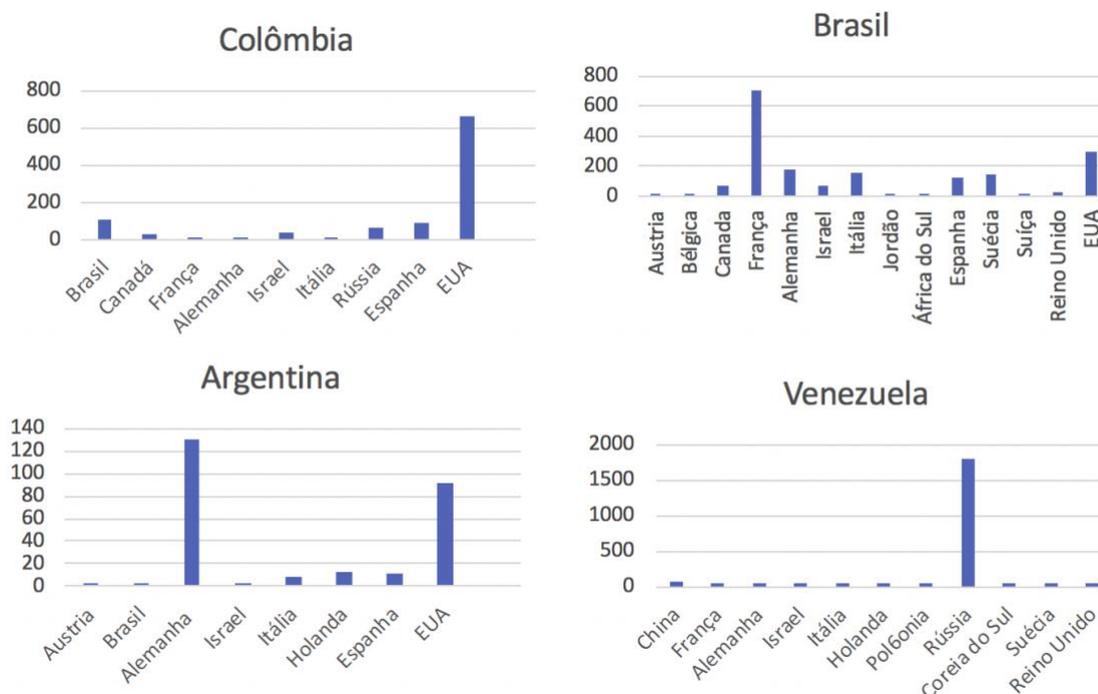
<sup>40</sup> O Sipri é um instituto independente de pesquisa, criado em 1996, com sede em Estocolmo. O organismo possui o principal banco de dados sobre transferência de armamentos e gastos militares.

Gráfico 7: Importação de sistemas de armas pelos países da América do Sul



Fonte: Produzido pela autora com base na base de dados de transferência de armas do SIPRI. Foram incluídos todos os países da América do Sul, com a exceção do Suriname, para o qual não havia dados disponíveis. O SIPRI contabiliza apenas a transferência de sistemas de armas (major conventional weapons), não incluindo, portanto, armas leves.

Gráfico 8: Volume de Importação de armas por países selecionados da América do Sul (2001-2008)



Fonte: Produzido pela autora a partir da base de dados de transferência de armamentos do SIPRI.

No que se refere às dinâmicas de transferências de armas para a América do Sul, os dados mostram a relevância das compras de aliados dos EUA. Excluindo-se os EUA, as importações de armas de outros membros da OTAN são as mais relevantes, superando as exportações da potência americana. Tais exportações, contudo, não causam o mesmo tipo de suspeitas, por serem países aliados. Em comparação, as modestas expansões na venda de sistema de armas chineses foi um tema que apareceu como preocupante em audiências do Congresso e nas prestações de conta dos comandantes do SOUTHCOM (U.S. SOUTHERN COMMAND, 2005, 2006). Tais dinâmicas continuaram presentes e intensificaram-se durante o governo de Barack Obama, como analisado na próxima seção<sup>41</sup>.

### **3.3 Os EUA, a distribuição de poder global e a América do Sul durante o governo de Barack Obama**

A chegada de Barack Obama ao governo dos EUA, em janeiro de 2009, foi fortemente impactada por eventos do ano anterior, que tiveram desdobramentos importantes para a liderança global dos EUA. Esses acontecimentos, especialmente a crise financeira, enfraqueceram candidaturas mais tradicionais e fortaleceram um *outsider* que propunha mudanças importantes com um discurso inspirador e slogans como “*Change we can Believe in*” e “*Yes, we can*”<sup>42</sup> (KITCHEN, 2017, p. 17). Obama, um senador pouco experiente, venceu as primárias ante figuras do *establishment* democrata e sua candidatura foi financiada, em parte, por recursos arrecadados por meio de doações *online*.

O presidente-eleito havia servido como senador pelo Illinois (2005-2008) e fez parte da Comissão sobre Relações Exteriores – educando-se sobre temas internacionais. Durante e após a campanha, aconselhou-se com especialistas vindos do *Brookings Institute*, do *Center for American Progress* e do *Center for Strategic and International Studies* (CSIS), *think tanks* de centro que se afastavam no neoconservadorismo predominante na administração anterior (ABELSON, 2014). No campo da Política Exterior, Obama propunha projetar uma nova imagem dos EUA no sistema internacional, visando resgatar a legitimidade e a aceitação à potência.

<sup>41</sup> No que se refere à literatura acadêmica, a questão gerou um debate sobre a existência de ambições geopolíticas chinesas na América Latina. O principal autor a argumentar sobre a existência de tais ambições é Evan Ellis. Para análises da dimensão econômica do envolvimento chinês, ver: MYERS, M. WISE, C. *The Political Economy of China-Latin American Relations in the New Millennium*. Brave New World. Routledge: New York: London: 2017.

<sup>42</sup> Respectivamente, “Mudança na qual podemos acreditar” e “Sim, nós podemos”.

O presidente, no entanto, assumiu em um momento marcado por importantes desafios internos e internacionais. Domesticamente, a crise de 2008 ampliou a polarização ideológica, dificultando a promoção de políticas bipartidárias inclusive em Política Externa (BRZEZINSKI, 2010). Por outro lado, a reativação econômica tornou-se prioritária, incluindo políticas de bem-estar na área da saúde e educação, energia e infraestrutura, o que tornou as questões internas mais urgentes que as externas. Além disso, a partir de 2011, Obama conviveu com um Congresso majoritariamente republicano, que demandava maior espaço nas decisões de Política Exterior e permeado por representantes de *lobbies*, como o israelense ou o cubano-americano (BRZEZINSKI, 2010).

No plano externo, a crise financeira tornou mais evidente o declínio econômico relativo da potência ocidental e gerou dúvidas sobre sua capacidade de liderança econômica (LAYNE, 2012)<sup>43</sup>. Cruz (2012) acrescenta que 2008 foi marcado por outros dois eventos geopoliticamente relevantes: o fracasso da Rodada Doha<sup>44</sup> na Organização Mundial do Comércio, devido ao veto dos países em desenvolvimento, e a assertividade russa, tornada mais clara naquele ano. A potência euroasiática interferiu na guerra da Ossétia do Sul, apoiando atores locais que lutavam pela independência em relação à Geórgia. A posição russa era uma forma de contestar a entrada da Geórgia na OTAN e deixava claro que se opunha ao aumento da influência euro-americana em sua antiga área de influência.

Assim, durante o ano de 2008, marcado pela crise financeira, turbulência na região da Eurásia e conflitos comerciais Norte-Sul, o processo de contestação à hegemonia global dos EUA foi acelerado, especialmente ao demonstrar as fraquezas da potência – combinada com a rápida e gradual ascensão chinesa, afetada pela crise em menor escala. A crise gerou uma mudança na percepção sobre o papel dos EUA no sistema internacional, aumentando as dúvidas sobre sua capacidade de sustentar a hegemonia global. A mudança na estrutura de poder global, com a emergência de novos centros de poder, foi reconhecida pela Estratégia de Segurança Nacional (2010) e pela Revisão Quadrienal da Política de Defesa (2010), segundo a qual:

<sup>43</sup> Escrevendo em 2012, Layne é bastante enfático em afirmar que a Era da Unipolaridade terminou, sendo a crise de 2008 um sintoma dessa realidade. Ele cita a China como uma potência mais sólida que os EUA em termos econômicos e com vontade e capacidade por disputar hegemonia, especialmente no Sudeste Asiático. Para o autor, o declínio relativo dos EUA e a unipolaridade nascente já eram fatos observáveis no momento (LAYNE, 2012). Como citado por ele, no entanto, outros autores como Fareed Zakaria e John Ikenberry afirmam que a hegemonia dos EUA será demandada e que as instituições internacionais proporcionarão uma forma de ‘lock in’, de perpetuar regras e normas promovidas pelos EUA, mesmo que o poder relativo do país diminua.

<sup>44</sup> A Rodada Doha, também conhecida como Rodada do Desenvolvimento, tratou-se de uma série de negociações que visavam a liberalização do comércio em temas de agricultura e comércio a partir de regras que levassem ao aumento da participação dos países em desenvolvimento no comércio mundial. Na falta de um acordo entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, passados anos após o tempo previsto para o final das negociações, a tentativa de tentar ressuscitar a agenda fracassou.

Os Estados Unidos enfrentam um cenário de segurança complexo e incerto, no qual o ritmo da mudança continua acelerando. A distribuição do poder político, econômico e militar global está se tornando mais difusa. A ascensão da China, o país mais populoso do mundo, e da Índia, a maior democracia do mundo, continuarão a moldar um sistema internacional que não é mais facilmente definido - aquele em que os Estados Unidos continuarão a ser o ator mais poderoso, mas precisam trabalhar cada vez mais com aliados e parceiros-chave para sustentar a estabilidade e a paz (U. S. DEPARTMENT OF DEFENSE, 2010, p. iii, tradução livre).

Naquele momento, as relações com as potências emergentes eram vistas como positivas, destacando-se as possibilidades de cooperação mútua. Ao mesmo tempo em que havia reconhecimento da ascensão gradual de novas potências mundiais, permanecia a expectativa de manutenção da liderança dos EUA por meio da cooptação de tais poderes, com a formação de parcerias estratégicas. A Estratégia de 2010 ressaltava a importância da manutenção de relações positivas com os novos centros de poder:

Estamos trabalhando para construir parcerias mais profundas e eficazes com outros centros de influência - incluindo China, Índia e Rússia, bem como nações cada vez mais influentes, como Brasil, África do Sul e Indonésia - para que possamos cooperar em questões bilaterais e globais, com o reconhecimento de que o poder, em um mundo interconectado, não é mais um jogo de soma zero (THE WHITE HOUSE, 2010, p. 3, tradução livre).

Reconhecendo o cenário desafiador, o objetivo declarado dos EUA era reestabelecer as bases fundamentais de seu poder, renovando a liderança dos EUA e sua capacidade para moldar a ordem internacional. A estratégia de 2010 deixava evidente que a busca de manter a condição de superpotência incontestável permanecia como o objetivo estratégico dos EUA (THE WHITE HOUSE, 2010). O discurso promovido pelo governo Obama “faz uma aguda crítica às políticas do governo republicano, mas não questiona seus fundamentos estratégicos”(CRUZ, 2012, p.126). O que se buscava era repensar as formas de manter a preeminência global, colocando maior ênfase nos aspectos consensuais da hegemonia e no fortalecimento das alianças e parcerias dos EUA. Como apontado por Obama no prefácio da NSS de 2015 “a América deve liderar [...] A questão nunca é *se* devemos liderar, mas *como* devemos liderar” (THE WHITE HOUSE, 2015, p. 1, destaque adicionado, tradução livre).

Para recuperar a hegemonia, a reativação do crescimento econômico era apresentada pela estratégia como um aspecto fundamental. Além disso, havia ênfase na noção de liderar pelo exemplo, afirmando-se que os EUA não iriam “impor seus valores pela força”, mas fortalecer “as organizações internacionais, acolher os movimentos democráticos e engajar governos e indivíduos ao redor do globo” (THE WHITE HOUSE, 2010, tradução livre). Apesar da retórica, os EUA não abandonaram sua política militar, com o deslocamento de forças para a Líbia e para a Síria, além da continuidade da guerra no Afeganistão. Havia uma tentativa de empregar a força de forma mais indireta, sem o deslocamento massivo de tropas, fazendo uso

da guerra aérea e de veículos não tripulados, apoio a grupos locais e transferência de responsabilidade para aliados. Apesar de demandá-lo em alguns discursos, Obama não quebrou a “norma estratégica” dos EUA de estarem em guerra permanente pelos “últimos setenta anos”, desde o início da Guerra Fria (KITCHEN, 2017, p. 9 tradução livre)<sup>45</sup>.

A perspectiva era ressaltar os aspectos consensuais da hegemonia, porém mantendo sua face militar. Essa visão fica clara no conceito de *smart power*, ou poder inteligente, que guiou os EUA naquele momento. O *smart power* é uma combinação entre poder duro – militar – e poder brando – baseado em convencimento e instituições. Na definição de Hillary Clinton, durante sua sabatina no Senado para a confirmação como Secretária de Estado, tratava-se do uso do “da gama completa de instrumentos a nosso dispor – diplomáticos, econômicos, militares, políticos, legais e culturais – escolhendo o instrumento, ou combinação de instrumentos, certa para cada situação” (U.S. SENATE; CLINTON, 2009, p. 18, tradução livre). Os Secretários de Estado e Defesa destacavam o papel da diplomacia, buscando revitalizá-la, porém sempre mantendo a possibilidade de uso da força militar. Também se enfatizava a necessidade de uma diplomacia que objetivasse a construção de aliados e não de inimigos (U.S. SENATE; CLINTON, 2009, p. 18).

Em 2010, as principais ameaças declaradas e desafios aos EUA continuavam a ser percebidos como provenientes de ameaças transnacionais, Estados frágeis e terrorismo. O pior cenário era percebido como um ataque terrorista com o uso de armas nucleares e havia ênfase na necessidade de impedir a proliferação nuclear (THE WHITE HOUSE, 2010, p. 17). O crime organizado transnacional, principal ameaça proveniente da América Latina também era destacado de forma importante no plano global, tendo ganhado um documento próprio, a *Strategy to Combat Transnational Organized Crime* (2011). Destacavam-se as conexões entre crime e terrorismo e sua capacidade de infligir danos ao sistema financeiro internacional e provocar corrupção estatal.

Propunha-se assim, que o governo dos EUA atuasse para fortalecer os sistemas judiciários de parceiros. Também se destacava a necessidade de cooperação entre as agências responsáveis pela segurança doméstica e nacional, como uma forma de se fazer frente às ameaças difusas e transnacionais (THE WHITE HOUSE, 2010; U. S. DEPARTMENT OF DEFENSE, 2010). De acordo com a Estratégia de 2010,

<sup>45</sup> De acordo com Kitchen (2017), essa noção de guerra permanente estava presente no conflito com a URSS e, depois de sua derrocada, na securitização de diversos temas nos anos 1990, ao mesmo tempo que a estratégia dos EUA propagava a extensão da ordem liberal e domínio dos EUA. Nos anos 2000, esse processo foi reafirmado e rearticulado com a guerra global ao terror, que criava um novo conceito agregador para substituir a contenção ao comunismo.

O nexos crime-terror é uma preocupação séria, pois os terroristas usam redes criminosas para apoio logístico e financiamento. Cada vez mais, essas redes estão envolvidas em crimes cibernéticos, que custam bilhões de dólares anualmente aos consumidores, enquanto minam a confiança global no sistema financeiro internacional. Combater as redes criminosas e de tráfico transnacional exige uma estratégia multidimensional que proteja os cidadãos, rompa o financiamento das redes criminosas e terroristas, perturbe as redes de tráfico ilícito, derrote as organizações criminosas transnacionais, lute contra a corrupção governamental, fortaleça o Estado de Direito, reforce os sistemas judiciais e melhore a transparência. Enquanto estes são grandes desafios, os Estados Unidos serão capazes de conceber e executar uma estratégia coletiva com outras nações que enfrentam as mesmas ameaças (THE WHITE HOUSE, 2010, tradução livre).

Ao longo do governo de Obama, houve desgaste das relações com a Rússia e maior atenção dos EUA no sentido de conter o avanço do poderio chinês, o que levou ao lançamento do *Pivot* Asiático em 2011. Essa estratégia significava a priorização da região do Indo-Pacífico e envolvia uma rede de parcerias militares e deslocamento de tropas para bases na região - especialmente Japão e Coreia do Sul, contando também com Austrália, Nova Zelândia e Taiwan (STUART, 2016). A dimensão econômica também estava presente na proposta de um abrangente tratado de livre-comércio, a Parceria Trans-Pacífico (TPP, na sigla em inglês), que transcenderia a região do Indo-Pacífico, conectando-a com as Américas pela presença de Canadá, Chile, México e Peru<sup>46</sup> (BIEGON, 2017). Tratava-se, portanto, de uma estratégia de contenção à China, buscando impedir que ela estabelecesse hegemonia sobre na Ásia. Por outro lado, conectava parceiros asiáticos e americanos, em uma reação à crescente presença chinesa no Hemisfério Ocidental (BIEGON, 2017. p. 86).

Em 2013, as relações com a Rússia passaram por importante crise em decorrência da interrompida aproximação entre a Ucrânia e a União Europeia (UE). Em 2013, o presidente ucraniano pró-Rússia Viktor Yanukovich, buscava reverter a aproximação entre o país e a UE e prolongar a concessão de uma base militar para a Rússia. Após protestos massivos em Kiev e denúncias de corrupção, o presidente foi deposto, em meio a um cenário de divisão nacional relacionada aos alinhamentos internacionais. A Rússia respondeu deslocando militares para a península da Crimeia e anexando-a com base em um referendo popular. A OTAN caracterizou a ação russa como agressiva e não reconheceu o referendo como legítimo, impondo sanções, em um episódio que levou as relações Rússia-Occidente ao ponto mais baixo desde a Guerra Fria.

Refletindo esse cenário, em 2015, a Estratégia de Segurança Nacional explicita que as mudanças na balança de poder abrem espaço e dificuldades para cooperação, menciona a

<sup>46</sup> Os EUA se retiraram das negociações para a formação do TPP durante o primeiro ano do governo de Donald Trump.

“agressão russa” e afirma que os EUA estão determinados e prontos para “deter e, se necessário derrotar adversários potenciais” (THE WHITE HOUSE, 2015, p. 3, tradução livre). Com relação à China, afirma que a cooperação com o país não tem precedentes, porém “nos manteremos alertas à modernização militar da China e rejeitamos qualquer papel de intimidação na resolução de disputas territoriais” (THE WHITE HOUSE, 2015, p. 1, tradução livre). Os EUA também se propunham a acolher “contribuições construtivas” dos países emergentes. Cabe destacar que a definição do que seria considerado “construtivo” relaciona-se estritamente com a manutenção de uma ordem global construída pelos EUA e que atende a seus interesses.

A “ameaça persistente” do terrorismo continuou a ser apontada de forma importante, contudo o país não mais se considerava em uma “guerra global” e havia maior preocupação em delimitar o inimigo assimétrico (THE WHITE HOUSE, 2015, p. 9). Havia apreensão com a proliferação de armas nucleares, especialmente os programas norte-coreano e iraniano. Outros temas ressaltados eram a expansão da democracia, o aquecimento global e o combate da corrupção em nível mundial (THE WHITE HOUSE, 2015). Em síntese, a estratégia apontava para a necessidade de liderança dos EUA a partir da ênfase em valores, da mobilização de instrumentos militares e não militares, da construção e fortalecimentos de alianças e apoio à parceiros locais para atender aos interesses da potência em “todas as partes de um mundo cada vez mais conectado” (THE WHITE HOUSE, 2015, p. 3, tradução livre).

As relações com a América Latina não eram desconectadas desse contexto. Kassab e Rossen (2016) apontam que Obama buscou reconstruir o *soft power* dos EUA no Hemisfério, desgastado especialmente durante a primeira administração Bush. Essa mudança envolvia novas táticas, porém o objetivo permanecia: as administrações Bush e Obama agiram para garantir “a segurança, estabilidade e domínio dos EUA, defendendo a sua posição relativa no sistema internacional” (KASSAB; ROSEN, 2016, p. XX, tradução livre).

Assim como no plano global, Obama destacava a necessidade de alianças e multilateralismo, propondo a construção de uma parceria entre iguais. Em suas palavras “não há sócios seniores ou juniores nas Américas; somos simplesmente parceiros, comprometidos com o avanço de uma agenda compartilhada e com a superação de desafios comuns” (OBAMA, 2009, tradução livre). Também foram promovidas mudanças discursivas significativas com a proscricção de termos como guerra global ao terror e guerra às drogas – embora, de fato, houvessem continuidades políticas importantes em tais temas (CARPENTER, 2016). Obama não se mostrou desfavorável a políticas de redução de danos no caso dos narcóticos e buscou diferenciar terrorismo doméstico e internacional. De forma geral, a Casa Branca buscou não antagonizar frontalmente os países do eixo bolivariano, atribuindo baixo perfil ao tema e

tratando-os como uma irritação e não uma ameaça (CARPENTER, 2016). Contudo, a proposta de relações menos confrontativas não significava deixar de lado a busca de hegemonia sobre a América Latina – pressupõe buscar aceitação dos liderados.

A escolha do time do governo para as Américas privilegiou pesquisadores, como o Secretário de Estado Assistente para o Hemisfério Ocidental, Arturo Valenzuela, e o subsecretário de Defesa para o Hemisfério Ocidental, Frank O’Mora, e diplomatas de carreira, a exemplo de Roberta O. Jacobson, sucessora de Valenzuela. Havia certa continuidade, sendo que temas e respostas identificados pelo ex-Secretário Assistente, Thomas Shannon, foram acolhidos pelo novo presidente. O diplomata e articulador da política sul-americana do segundo mandato de Bush teve seu trabalho reconhecido e foi nomeado Embaixador no Brasil (LOWENTHAL, 2011).

A política regional de Obama baseou-se em fomentar relações relevantes com líderes regionais e afastou-se da noção de uma estratégia homogênea para todo o Hemisfério – mais que uma estratégia regional, enfatizavam-se estratégias para cada país. Não havia, portanto, um plano ou projeto hemisférico, como as negociações da ALCA ou a Aliança para o Progresso (O’MORA; ZIMMERMAN, 2010). Havia a percepção de que os interesses e desafios de cada país são únicos e que haviam especificidades sub-regionais importantes (LOWENTHAL, 2011). No campo da segurança, buscava-se cooperação multinacional e coordenação entre agências de defesa, segurança e judiciais.

De acordo com O’Mora, o foco em parcerias e em uma estratégia mais flexível não diminuía a liderança dos EUA, mas abriria espaço para também deixar outros liderarem – quando de acordo aos interesses da potência:

O governo Obama demonstrou repetidas vezes sua liderança na região e continuará firme na defesa e promoção dos interesses estratégicos dos EUA dentro de marcos legais relevantes e de acordo com nossos valores nacionais. Além disso, os EUA respeitarão os valores nacionais de nossos vizinhos e terão a coragem de permitir que outros liderem, como estão fazendo hoje no Haiti (O’MORA; ZIMMERMAN, 2010, p. 4)

Com relação à América do Sul, a parceira com o Chile, Colômbia e Peru eram ressaltadas, assim como a importância das relações com o Brasil (THE WHITE HOUSE, 2010; VALENZUELA, 2011). Com a formação da Aliança do Pacífico, criou-se uma organização que reunia os parceiros dos EUA nas Américas, trazendo novamente um âmbito multilateral, com presença sul-americana, no qual a influência dos EUA poderia ser percebida (BIEGON, 2017). No que se refere à relação bilateral com o Brasil, a Estratégia de 2010 destacava que:

Acolhemos a liderança do Brasil e procuramos ir além das datadas divisões Norte-Sul para perseguir o progresso em questões bilaterais, hemisféricas e globais. O sucesso macroeconômico do Brasil, juntamente com suas medidas para reduzir as diferenças

socioeconômicas, fornecem lições importantes para os países das Américas e da África. Incentivaremos os esforços brasileiros contra redes transnacionais ilícitas. Como guardião de um patrimônio ambiental nacional único e líder em combustíveis renováveis, o Brasil é um parceiro importante no enfrentamento das mudanças climáticas globais e na promoção da segurança energética. No contexto do G-20 e da Rodada de Doha, trabalharemos com o Brasil para garantir que o desenvolvimento econômico e a prosperidade sejam amplamente compartilhados (THE WHITE HOUSE, 2010, p. 44, tradução livre).

A ideia de ir além das divisões Norte-Sul evidenciava, no entanto, as diferenças entre os dois países, uma vez que – naquele momento – o Brasil buscava parcerias com países do Sul global como alternativas aos EUA. A crescente importância das relações com China, Rússia, Índia, que formaram em 2004 o fórum BRICS e a promoção do regionalismo sul-americano apontavam na direção de uma política terceiro-mundista por parte do Brasil. Assim, a parceria com o Brasil era considerada relevante, porém manteve-se limitada durante toda a administração de Obama<sup>47</sup>.

Os documentos dos EUA também evidenciavam uma tentativa de diferenciação de sub-regiões. A Estratégia de Segurança Nacional de 2010 destacava a importância da América do Norte para os EUA, tanto em termos econômicos como de segurança, enfatizando a interdependência econômica e de segurança com o México e com o Canadá. Este era destacado por ser um aliado no âmbito da OTAN e aquele pela importância de cooperação para a proteção da fronteira sul dos EUA contra fluxos indesejados.

Havia também a percepção de que instituições regionais poderiam ser prejudiciais a liderança hemisférica dos EUA. Essa situação, no entanto, não se aplicava a todas elas, sendo que algumas eram percebidas como oportunidades para os EUA exercerem sua influência. Em 2015, o comandante do SOUTHCOM destacava que:

Os Estados Unidos também enfrentam desafios de órgãos regionais como a CELAC, que deliberadamente exclui os Estados Unidos e procura limitar nosso papel no hemisfério. Outras organizações regionais, como o Sistema de Integração da América Central (SICA), no entanto, oferecem aos Estados Unidos uma oportunidade de engajamento. No ano passado, recebemos os líderes do SICA e pedimos ao ministro da Defesa colombiano que compartilhasse sua perspectiva sobre o sucesso da Colômbia e as lições aprendidas nas últimas décadas. Por outro lado, as nações da ALBA, como Venezuela, Equador e Bolívia, restringem os laços de defesa com os Estados Unidos e, em alguns casos, procuraram eliminar a presença militar norte-americana de seus países. Como um exemplo, em 2014, o governo equatoriano ordenou que a embaixada dos EUA fechasse seu escritório de cooperação em segurança, restringindo ainda mais a cooperação em defesa entre nossos países. Apesar dessa dinâmica regional complexa e mutável, o Comando Sul dos EUA está pronto e disposto a fazer parcerias com todas as forças armadas regionais em questões como respeito aos direitos humanos, resposta a desastres naturais e tráfico ilícito dentro das nossas atuais limitações de recursos (U.S. SOUTHERN COMMAND, 2015, p. 9, tradução nossa).

<sup>47</sup> Essa questão é tratada detalhadamente no capítulo 4.

A criação da UNASUL, em 2008, reunindo toda a América do Sul e com a intenção de fomentar a cooperação regional em defesa sem a presença dos EUA era, portanto, uma forma de buscar autonomia. Por outro lado, a criação da Aliança do Pacífico, em 2011, foi uma vitória para a potência, reunindo seus aliados regionais em um único bloco e criando uma área de livre-comércio sub-regional. De acordo com Biegon (2017) houve coordenação entre os EUA e a Colômbia na concepção do bloco regional. A criação do mecanismo evidenciava também a existência de uma divisão regional, entre governos progressistas e governos neoliberais. Ao contrário do que a ideia de giro à esquerda parece indicar, não havia homogeneidade na América Latina<sup>48</sup>.

No curto prazo, as mudanças no governo de Obama não lograram fortalecer as relações hemisféricas, sendo que os pontos de fricção continuaram constantes. Logo no início do mandato de Obama, um ponto de tensão ocorreu com a assinatura de um acordo entre o governo da Colômbia e os Estados Unidos que autorizava o acesso da potência a sete bases militares e aeroportos – o que gerou desconfianças entre os países a América do Sul. Confrontada e sentindo-se ameaçada por tal cenário, a Venezuela rompeu relações com o vizinho, enquanto Brasil e Argentina adotaram um tom crítico aos EUA, porém mais conciliador (BITAR, 2016).

A questão foi tema de reuniões da UNASUL, onde os países sul-americanos buscaram estabelecer pontos de diálogo (MILANI, 2016). O resultado foi uma declaração final que não condenava a posição colombiana, mas afirmava que “a presença de forças estrangeiras não pode ameaçar a paz dos países da região” (UNASUR, 2009). Assim, as diferentes posições dos países sul-americanos frente aos EUA significavam também desentendimentos no interior da própria região. Crescentemente a América do Sul dividia-se em relação aos seus alinhamentos internacionais e os EUA ofereciam cooperação àqueles países que o desejassem.

Em 2009, a posição dos EUA frente ao golpe de Estado que ocorreu em Honduras evidenciou as diferenças de perspectivas no Hemisfério. Naquele ano, o presidente hondurenho Manuel Zelaya foi coercitivamente removido do posto presidencial pela cúpula militar, que o transportou até a Costa Rica. O golpe foi fortemente condenado pela OEA e pelos países latino-americanos. A postura de Washington foi ambígua: o governo de Obama condenou a deposição, porém sem denominá-lo como “golpe militar” (BIEGON, 2017; LOWENTHAL, 2011). As políticas de Zelaya eram rotuladas como populistas e o assunto foi considerado concluído após

<sup>48</sup> Em entrevista concedida à autora no dia 19 de janeiro de 2019, o ex-conselheiro de inteligência nacional para a América Latina, Fulton Armstrong, relatou que a estratégia dos EUA em vista das organizações regionais sul-americanas era orientada a ampliar as relações bilaterais com seus aliados e encorajar as restrições colombianas a tais blocos. Os EUA não se oporiam abertamente a tais blocos, mas buscariam formas de manter sua influência, com ações no sentido de dificultar o regionalismo.

a realização de novas eleições, mesmo que essas tenham sido boicotadas pela oposição e observadores internacionais. Essa posição foi oposta às demandas de Venezuela, Bolívia, Brasil e Argentina de que o golpe fosse revertido, colocando tais governos em posições opostas e “corroendo a imagem de Obama como um agente de mudança” (BIEGON, 2017, p. 110, tradução livre).

Por outro lado, em dezembro de 2014, Obama anunciou o início de uma nova postura em relação à Cuba, baseada em maior engajamento e na finalização de algumas sanções. Essa postura levou ao restabelecimento das relações diplomáticas com o país caribenho em julho do ano seguinte, ao aumento das transações comerciais e viagens entre os dois países. A decisão objetivava impactar nas relações com a região de forma geral. Segundo a Estratégia de Segurança de 2015: “nossa abertura à Cuba aumentará nosso engajamento em nosso hemisfério, onde há enormes oportunidades para consolidar ganhos em busca de paz, prosperidade, democracia e segurança energética.” (THE WHITE HOUSE, 2015, p. 1, tradução livre). De fato, reintegrar Cuba ao sistema interamericano havia se tornado uma demanda relevante dos países latino-americanos expressa em reuniões multilaterais.

Por outro lado, em setembro de 2015, Obama assinou uma Ordem Executiva que declarava a situação na Venezuela como uma “ameaça pouco usual e extraordinária à segurança nacional e à política exterior” dos EUA (THE WHITE HOUSE, 2015b, tradução livre). A partir do documento possibilitava-se o início da imposição de sanções específicas a indivíduos venezuelanos, que teriam suas propriedades nos EUA congeladas. A designação foi inesperada e refletia pressões de grupos domésticos que demandavam uma política mais assertiva dos EUA para lidar com a questão venezuelana. A postura menos frontal frente à Venezuela e a aproximação com Cuba eram duramente criticada pelo *lobby* cubano-americano (CARPENTER, 2016).

No final do governo Obama, mudanças políticas importantes ocorreram na região, com a ascensão de governos mais favoráveis a responder ao chamado de cooperação estadunidense. Isso ocorreu em 2015 na Argentina, onde a eleição de Mauricio Macri possibilitou o reestabelecimento de relações cooperativas na área de Defesa. Naquele momento, a Casa Branca esforçou-se para refazer a parceria com o país austral, sendo que uma viagem de Obama à Argentina foi realizada. No ano seguinte, Trump recebeu Macri, ocasião em que a Casa Branca esforçou para agilizar a abertura do mercado estadunidenses aos limões argentinos, além

de fornecer cooperação na área de combate à lavagem de dinheiro (Informação oral<sup>49</sup>). A ação era uma forma de mostrar os benefícios da parceria, atribuindo ao presidente argentino uma conquista decorrente de sua estratégia de “reinserção internacional”. No início do governo de Macri, a Casa Branca acolhia a nova presidência argentina e imaginava que o país poderia exercer um papel de liderança regional (informação oral<sup>50</sup>).

Além da Argentina, os desenvolvimentos no Brasil também foram favoráveis à Washington. A queda da presidente Dilma Rousseff abriu as portas para uma política de maior aproximação bilateral, ampliando os limites da parceria bilateral. Ao mesmo tempo, gerou uma transformação na política sul-americana brasileira, sendo que o país passou a condenar o governo de Nicolás Maduro, na Venezuela, e atribuir menor ênfase ao regionalismo a partir da Unasul. O fim do governo de Rousseff era também uma evidência de que o momento do giro à esquerda na América Latina havia se esgotado, abrindo espaço para uma nova fase nas relações hemisféricas.

### **3.3.1 A Política de Segurança e a Percepção de Ameaças na América Latina durante o governo Obama**

A formação e manutenção de parcerias com países chave foi um tema central da estratégia regional dos EUA durante o governo Obama, dando continuidade à visão de promover uma agenda positiva. A Estratégia de 2010 mencionava a interdependência econômica e a convergência de valores no Hemisfério, ecoando o discurso do presidente. Apontava como prioridades: inclusão social e progresso econômico, segurança e proteção cidadã, promoção de energias limpas e a defesa de valores universais (THE WHITE HOUSE, 2010, p. 44). A busca de parcerias era ressaltada também pelo Secretário Assistente de Estado para o Hemisfério Ocidental, Arturo Valenzuela, e sua sucessora, Roberta S. Jacobson, assim como pelo Vice-Secretário Assistente de Defesa, Frank O’Mora, mostrando a coordenação do governo em tal projeto (SUBCOMITEE ON THE WESTERN HEMISPHERE, 2007).

As relações bilaterais com o Canadá, México, Colômbia, Chile, Peru e com o Brasil eram ressaltadas e a Estratégia de 2015 destacava que os EUA se colocariam ao lado das pessoas que lutam pela democracia em locais onde ela está ameaçada “como na Venezuela” (THE WHITE HOUSE, 2015a, p. 28). Por fim ressaltava-se que:

Embora alguns países da região continuem presos a velhos debates ideológicos, continuaremos trabalhando com todos os governos interessados em cooperar conosco

<sup>49</sup> Informação obtida em entrevista com o ex-funcionário do Conselho de Segurança Nacional, Fernando Cutz realizada na cidade de Washington D.C. em 15 de fevereiro de 2019.

<sup>50</sup> Idem.

de maneira prática para reforçar os princípios enumerados na Carta Democrática Interamericana. Como parte de nosso esforço para promover um hemisfério totalmente democrático, avançaremos em nossa nova abertura à Cuba com o objetivo de promover de maneira eficaz a capacidade do povo cubano de determinar seu futuro livremente (THE WHITE HOUSE, 2015a, p 28, tradução livre)

No caso da relação com o Brasil, destacava-se a atuação do país em missões de paz da ONU, especialmente no Haiti, a assistência destinada pelo país à África, e as operações de segurança fronteiriça, especialmente em cooperação com a Bolívia (U.S. SOUTHERN COMMAND, 2013a). Apesar da existência de dificuldades na relação bilateral em razão da descoberta da espionagem realizada pelos EUA à Petrobrás e à presidente Dilma Rousseff em 2013, a cooperação no nível tático e as relações entre militares não haviam sido afetadas e o engajamento direcionado à preparação do aparato de segurança para a Copa do Mundo (2014) e Olimpíadas (2016) continuava presente (U.S. SOUTHERN COMMAND, 2014).

Percebe-se continuidade na promoção do livre-comércio e do neoliberalismo, assim como identificação de ameaças semelhantes às percebidas pelo governo Bush – embora com foco maior no combate ao crime. Valenzuela destacava que os EUA poderiam contribuir com a prosperidade das Américas, defendendo os direitos humanos, a consolidação da democracia e a abertura de mercados. Afirmava que as ameaças ao continente eram de natureza transnacional, sendo o cenário estratégico impactado pelo aquecimento global e pela crise econômica. O secretário assistente destacava que a atuação dos EUA no Hemisfério deveria privilegiar “diplomatas e especialistas em desenvolvimento” como a face da presença da potência – em uma crítica às posturas mais focadas na presença militar (SUBCOMMITTEE ON WESTERN HEMISPHERE, 2011). De acordo com ele:

Sabemos [...] que o sucesso da América Latina e do Caribe continuará a depender da consolidação de instituições democráticas vibrantes, que sejam sensíveis a seus cidadãos e capazes de expandir as fronteiras da liberdade, criando maior prosperidade social, liberando o potencial econômico dos mercados, aprofundando o Estado de Direito e promovendo o respeito pelos direitos humanos (SUBCOMMITTEE ON WESTERN HEMISPHERE, 2011, p. 9, tradução livre)

As prioridades estratégicas ressaltadas pelo Departamento de Estado eram: a promoção de instituições de governança democráticas, o fortalecimento da segurança cidadã, a ampliação de oportunidades econômicas e sociais e a promoção de um ambiente climático ambientalmente limpo (JACOBSON, 2012). Roberta Jacobson, sucessora de Valenzuela como secretária assistente, destacava como pontos fundamentais o fortalecimento do judiciário e da polícia como forma de fortalecer a democracia e a segurança pública, fortalecendo o império da lei [*rule of law*] frente à “corrupção, impunidade e organizações criminosas transnacionais” (JACOBSON, 2011, p. 811). Assim, o governo Obama buscou reacomodar as prioridades dos

EUA nas Américas, atribuindo maior atenção a temas relacionados com governança e combate ao crime (ISACSON, 2015; LOWENTHAL, 2011).

A Estratégia de 2015 destacava o suporte ao sistema interamericano de direitos humanos e império da lei, o apoio a parcerias público-privadas em políticas públicas e de combate ao crime organizado transnacional. A Revisão de Defesa Quadrienal de 2015 definia que

No Hemisfério Ocidental, os desafios de segurança predominantes não se baseiam mais em conflitos entre Estados, paramilitares de direita ou insurgentes de esquerda. As ameaças de hoje resultam da disseminação de narcóticos e outras formas de crime organizado transnacional, cujos efeitos podem ser exacerbados por desastres naturais e oportunidades econômicas desiguais. Esses desafios são compartilhados e não respeitam fronteiras soberanas. É do interesse mútuo de todas as nações do Hemisfério Ocidental unirem-se para desenvolverem a capacidade regional de romper, desmantelar e derrotar essas ameaças de atores não-estatais. (U. S. DEPARTMENT OF DEFENSE, 2014, p. 6, tradução livre)

No campo da Defesa, o objetivo declarado dos EUA no Hemisfério Ocidental, durante o período do governo de Barack Obama, era criar e manter parcerias, com base em respeito e interesses mútuos, com a intenção de aumentar as capacidades dos países da região, oferecendo suporte para as instituições de defesa lidarem com “as ameaças do século XXI”. O objetivo era promover interoperabilidade entre as Forças Armadas do Hemisfério e capacidade de atuação conjunta entre as diversas agências militares e de segurança pública (DEPARTMENT OF DEFENSE, 2012; 2014). De acordo com o subsecretário assistente de Defesa, Frank O’Mora, a institucionalização da cooperação bilateral era relevante e mantinham-se grupos bilaterais de diálogos entre os ministérios de Defesa com a Argentina (até 2011), Brasil, Colômbia, El Salvador e México. A cooperação com o Brasil e a Colômbia também havia avançado com a assinatura de Acordos de Cooperação em Defesa (DCA), os quais garantiriam um *framework* para a continuidade da cooperação no longo prazo (O’MORA; ZIMMERMAN, 2010).

Os discursos dos comandantes do SOUTHCOM ajudam a mapear a evolução da percepção de ameaças (Tabela 2). Assim como durante o governo Bush, as ameaças transnacionais são as principais percebidas na região. Embora o foco maior esteja no crime organizado transnacional, a preocupação com o terrorismo permanecia e destacavam-se as conexões entre o crime e o financiamento de organizações percebidas como terroristas, como as FARC e o Sendero Luminoso, e também em relação ao financiamento de grupos do Oriente Médio, especialmente o Hezbollah. A preocupação com a lavagem de dinheiro também era relevante.

O acesso que o crime organizado transnacional tinha aos EUA, cruzando as fronteiras, era visto como uma vulnerabilidade e o líder do SOUTHCOM destacava que as rotas usadas para a entrada ilegal de drogas e migrantes nos EUA também poderiam ser eventualmente

utilizadas para o transporte de terroristas. A presença de atores extra regionais na América Latina também era percebida como problemática e há consistente menção a tais Estados nos discursos do comandante do SOUTHCOM, sendo que Rússia, China e Irã foram nominalmente citados quase todos os anos (TABELA 2).

**Tabela 2: Percepções de ameaças pelos Comandantes do SouthCom (2009-2016)**

Ano	Comandante	Ameaças Pecebidas	Potências citadas como desafios
2009	Admiral James G. Stavridis	Narcoterrorismo Tráfico de drogas Crime Gangues Espectro do terrorismo islâmico transnacional	
2010	General Douglas M. Fraser	Tráfico de ilícitos Terrorismo transnacional e narcoterrorismo Crime Gangues e o potencial de difusao de armas de destruição em massas	China, Rússia Irã
2011	General Douglas M. Fraser	Crime Organizado Transnacional Desastres Naturais	China, Rússia, Irã
2012	General Douglas M. Fraser	Crime Organizado Transnacional Desastres naturais e humanitários Migração em massa Organizações extremistas e violentas/terrorismo Violent extremist Irã	Irã, Rússia, China
2013	General John F. Kelly	Crime Organizado Transnacional Irã Terrorismo Potências Externas	Irã, China
2014	General John F. Kelly	Crime Organizado Transnacional Irã e atores extremistas Potências Externas	Irã, Rússia, China
2015	General John F. Kelly	Crime Organizado Transnacional Irã e organizações islâmicas terroristas China e Rússia como ameaças potenciais	Irã, Rússia, China
2016	Admiral Kurt. Tidd	Redes Criminosas Transnacionais Terroristas estrangeiros (ISIS)	Irã, Rússia, China

*Fonte: Produzido pela autora com base nos discursos anuais do Comandante do SOUTHCOM ao Congresso dos EUA*

Cabe ressaltar que as ameaças transnacionais percebidas pelo SOUTHCOM não eram de caráter militar, porém, especialmente, relacionadas com a aplicação da lei e segurança pública. No entanto, identificava-se que por deficiências das capacidades nacionais, os militares estavam sendo empregados em questões de segurança pública. Essa situação é reconhecida na Estratégia de Defesa para o Hemisfério Ocidental divulgada em 2012:

[As] ameaças aos interesses nacionais são compartilhadas e não respeitam fronteiras soberanas. É do nosso interesse mútuo nos unirmos para desenvolver a capacidade **civil** regional necessária para interromper, dismantelar e derrotar ameaças de atores não-estatais. No entanto, a capacidade das **autoridades civis** nacionais, incluindo agentes de aplicação da lei, em todo o hemisfério é desigual. Em alguns países, as autoridades civis tornam-se sobrecarregadas pela magnitude da resposta exigida pelos desafios de segurança que enfrentam. Esta lacuna na capacidade civil levou alguns líderes nacionais a expandirem sua dependência ao emprego das forças armadas em questões de segurança pública e apoio humanitário. Alguns militares carecem de fundamentos legais, doutrina, treinamento, equipamento e procedimentos suficientes e muitos estão mal preparados para cumprir esses papéis temporários. O uso dos militares para executar a aplicação da lei não pode ser uma solução a longo prazo. No entanto, à medida que outros esforços de cooperação em segurança dos EUA trabalham para fortalecer a capacidade das autoridades civis e policiais das nações parceiras, o **Departamento de Defesa continuará apoiando militares para proporcioná-los o melhor contexto para superar essas lacunas** (DEPARTMENT OF DEFENSE, 2012, p. 3, destaque adicionado, tradução livre).

De forma semelhante, o SOUTHCOM via sua missão como de apoio às medidas para a contenção e detenção da violência e do crime organizado transnacional na América Latina. Os comandantes definiam sua atuação como baseada integralmente em um modelo interagência, destacando a necessidade de soluções transversais, que compreendessem mecanismos e agências de todos os âmbitos governamentais (U.S. SOUTHERN COMMAND, 2009, 2010, 2012, 2013). Entendia-se como essencial ampliar as capacidades das agências policiais, mais apropriadas para lidar com a questão do crime organizado. Como agências parceiras na luta contra as ameaças transnacionais, o SOUTHCOM citava a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), os Departamentos de Estado, Tesouro, Justiça e Segurança Interna, a Guarda Costeira dos EUA, a Agência Antidrogas (DEA) e o Escritório Federal de Investigações (FBI).

Como destacado em 2010, o SOUTHCOM reconhecia que as ameaças identificadas na América do Sul não eram de caráter militar, mas também argumentava que os militares norte-americanos tinham um papel a desempenhar:

Mais especificamente, o tráfico ilícito, o terrorismo transnacional, o crime, as gangues e a disseminação potencial de armas de destruição em massa representam os principais desafios de segurança na região, e não cabe ao Departamento de Defesa liderar o combate a nenhum deles. A maioria dessas questões, por sua vez, é alimentada pelas condições endêmicas e subjacentes de pobreza, desigualdade de renda e corrupção. Assim, nosso foco principal é fazer o que pudermos para apoiar outras agências de nosso governo e nossas nações parceiras [...] e buscar impedir que essas questões se tornem problemas militares (U.S. SOUTHERN COMMAND, 2010, p. 6)

Por outro lado, como apontado por Isacson:

Quando os líderes civis eleitos na região propõem o envio de militares para as ruas para combater o crime organizado ou as gangues financiadas pelo narcotráfico, os funcionários dos EUA estão, no geral, dispostos a responder favoravelmente aos pedidos de ajuda. Assim, os programas de assistência militar dos EUA na América Latina ainda encorajam os militares a assumirem papéis de segurança interna que seriam inadequados ou, mais provavelmente, ilegais nos Estados Unidos e na maioria das outras democracias ocidentais industrializadas (ISACSON, 2015, p. 101).

Assim, não houve mudanças de fundo nesse ponto quando se compara as administrações Bush e Obama. A identificação da pobreza e da desigualdade como causas não levavam a recomendações de políticas sociais com o objetivo de resolver tais questões de forma estrutural. A ênfase da política econômica dos EUA para a América Latina estava na promoção de reformas liberalizantes e de abertura de mercados, que prometiam alavancar o crescimento, mas não havia a promoção de políticas distributivas, para lidar com a questão da desigualdade.

Com relação ao crime, havia preocupação crescente com a situação na região do Triângulo Norte, na América Central, que compreende El Salvador, Honduras e Guatemala. O aumento do crime na região significava também pressão às comunidades locais, que buscam refúgio nos EUA, aumentando o fluxo de migrantes em direção ao território da potência. A Colômbia, por outro lado, era vista como um caso de sucesso, no qual a ajuda dos EUA permitiu o fortalecimento das capacidades estatais e o enfraquecimento das FARC. O processo de negociações para a paz estabelecido pelo presidente colombiano Juan Manuel Santos, que eventualmente levou a um acordo com os insurgentes, foi apoiado pelos EUA e a Colômbia passou a ser reconhecida como um importante parceiro dos EUA. Os comandantes do SOUTHCOM demandavam que não houvesse desengajamento, citando o potencial do país como um “exportador de segurança”, capaz de treinar exércitos e forças policiais de outros países a partir da *expertise* adquirida na guerra contra as FARC. Citava-se, especificamente, o treinamento oferecido pela Colômbia a países na África Ocidental e na América Central (U.S. SOUTHERN COMMAND, 2013, 2014).

Os líderes do Comando Sul também destacavam a importância da continuidade do contato com os militares dos outros países da região, apesar das dificuldades políticas. Em 2009, o comandante Stavridis destacou que “apesar do constante fluxo e refluxo das ondas políticas, o [...] SOUTHCOM teve a sorte de manter fortes relações profissionais com nossos colegas de forças militares e de segurança em quase todas as nações da região.” P. (U.S. SOUTHERN COMMAND, 2009, p. 5, tradução nossa).

Por outro lado, além das dificuldades provenientes das conjunturas locais, o orçamento também era um limite à atuação do SOUTHCOM. Os comandantes destacavam a necessidade

de manter o engajamento e a eficiência do Comando em atuar com pouca presença física e com um orçamento modesto. De 2013 a 2015, no entanto, o comandante apontou dificuldades orçamentárias e a insuficiência de recursos transferidos à organização, o que teria limitado a promoção de exercícios anuais e, em longo prazo, poderia se tornar um limite à liderança dos EUA na região (U.S. SOUTHERN COMMAND, 2013, 2014, 2015). Nesse momento, a presença da Rússia e da China passava a ser percebida com maiores desconfianças pelos EUA.

### **3.3.2 A estratégia dos EUA frente à presença de poderes externos na região durante o governo Obama**

Na década de 2010, a influência da China na região já era uma dinâmica consolidada – com forte impacto nas economias sul-americanas. Embora a partir de 2013 o comércio entre a potência asiática e a América Latina tenha diminuído em razão da menor demanda chinesa por *commodities* e da consequente diminuição em seu preço, a potência asiática já havia conquistado importante espaço (CEPAL, 2018). Cabe destacar o primeiro Fórum Celac-China, realizado em 17 de julho de 2014, que criava uma dimensão multilateral à presença regional do país. Ao mesmo tempo, a Rússia continuava a vender armas, especialmente à Venezuela, e a ampliar a cooperação energética com a região (Gráfico 9).

Os dados do SIPRI mostram que, durante os governos Obama, a venda de armas russas para a região cresceu de forma considerável. A Rússia superou a Europa como maior fornecedora de sistemas de armas entre 2012 e 2013 (Gráfico 9). As vendas russas continuavam a ser mais expressivas em relação à Venezuela, porém Colômbia, Brasil e Argentina também compraram sistemas de armas russos. A maior parte das armas compradas pelo Brasil eram europeias e, nos casos de Colômbia e Argentina, estadunidenses (Gráfico 10).

No que se refere à postura dos EUA frente a esse cenário, o governo buscou não atribuir alto perfil ao tema, afastando-se de uma posição abertamente intervencionista. Durante discurso na OEA em 2013, o então Secretário de Estado, John Kerry (2013-2017), declarou que a Doutrina Monroe havia terminado. Essa narrativa atribuía uma face benigna à estratégia dos EUA frente às conexões entre líderes latino-americanos e potências de outras latitudes. De acordo com o Secretário de Estado:

**Gráfico 9: Importação de sistemas de armas pela América do Sul (2009-2016)**

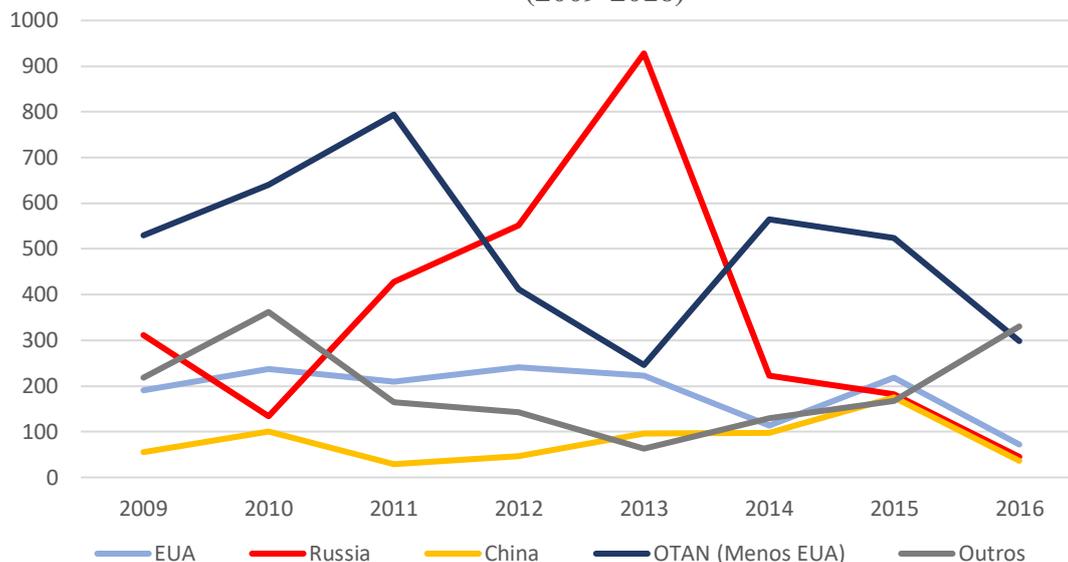
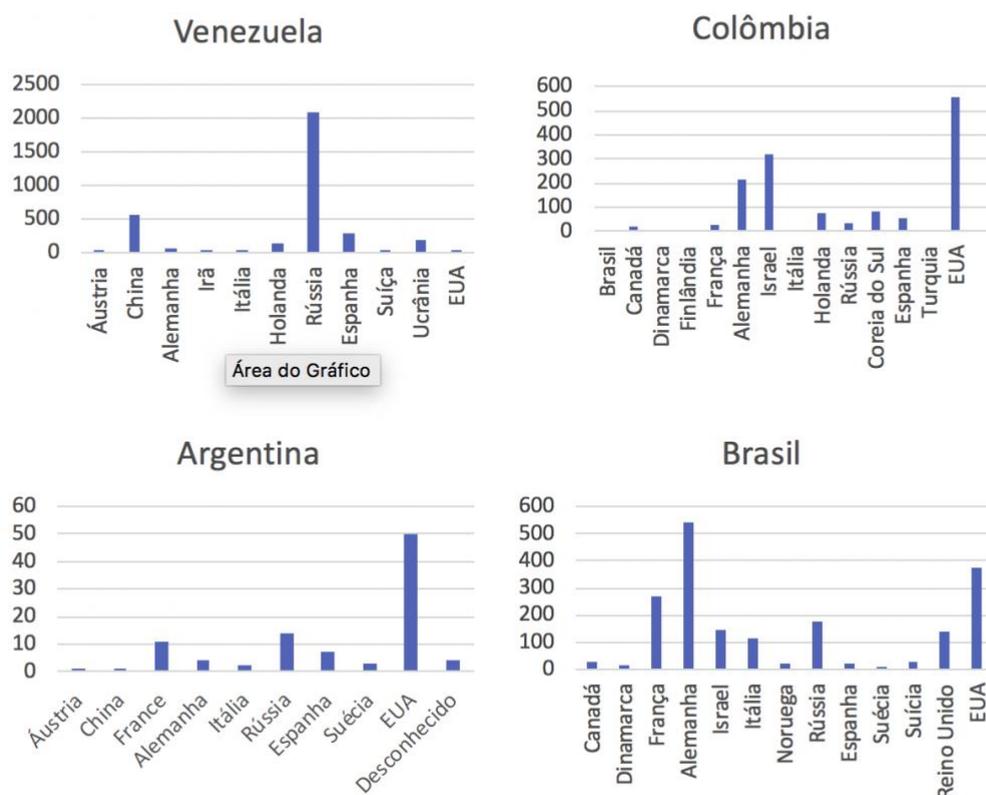


Gráfico 9 - Produzido pela autora com base na base de dados de transferência de armas do SIPRI. Foram incluídos todos os países da América do Sul, com a exceção do Suriname e Guiana, para os quais não havia dados disponíveis. O SIPRI contabiliza apenas a transferência de sistemas de armas (major conventional weapons), não incluindo, portanto, armas leves.

**Gráfico 10: Volume de importação de armas por países seleccionados da América do Sul (2009-2016)**



Fonte: Produzido pela autora a partir da base de dados de transferência de armamentos do Sipri

A doutrina [...] [Monroe] afirmou nossa autoridade para intervir e nos opormos à influência das potências europeias na América Latina. E, ao longo da história da nossa nação, sucessivos presidentes fizeram uma escolha semelhante e reforçaram-na. Hoje, no entanto, fazemos uma escolha diferente. A era da Doutrina Monroe acabou. [...] A relação que procuramos e que temos trabalhado arduamente para fomentar não é sobre uma declaração dos Estados Unidos sobre como e quando intervir nos assuntos de outros estados americanos. É sobre todos os nossos países se verem como iguais, compartilhando responsabilidades e cooperando em questões de segurança (KERRY, 2013, tradução nossa).

Como explorado no segundo capítulo, a Doutrina declarada em 1823 era uma forma de a potência Ocidental apoiar as independências no Hemisfério ao mesmo tempo em que construía sua hegemonia regional, limitando os vínculos entre os países latino-americanos e europeus. Assim, a narrativa apresentada por Kerry sugere que os EUA estariam preparados para lidar com um Hemisfério crescentemente pós-hegemônico, renunciando à busca de hegemonia de momentos anteriores.

Por outro lado, cabe ressaltar que os diálogos EUA-China sobre América Latina permaneceram nos primeiros anos do governo Obama, porém foram descontinuados ao logo do período (informação oral<sup>51</sup>). Além disso, os discursos anuais do Comandante do SOUTHCOM<sup>52</sup> ao Senado evidenciam uma outra face e são um indício do aumento da preocupação dos EUA com a presença de atores extra hemisféricos na América Latina. Desde 2010, em todos os anos, a China foi destacada como como um fator que impactava no cenário estratégico regional e como um desafio à influência e à posição dos EUA como “parceiro de escolha” em Defesa. Usualmente Irã e Rússia também apareciam como desafios (Tabela 2).

Na visão do SOUTHCOM, a presença de atores extra regionais era um indício de que os EUA deveriam ampliar o engajamento com a região, sob o risco de perder seu *status* de hegemonia regional (U.S. SOUTHERN COMMAND, 2013, 2014). Os comandantes do SOUTHCOM chegaram a alertar sobre a insuficiência dos recursos repassados ao Comando e seu impacto na capacidade de projeção de poder dos EUA. Como destacado em 2014:

O aumento da influência regional dos chamados “atores externos”, como China e Rússia, tem despertado muita atenção. Em última análise, devemos lembrar que o engajamento não é um jogo de soma zero. Os relacionamentos em expansão da Rússia e da China não são necessariamente às nossas custas. No entanto, se quisermos manter nossas parcerias neste hemisfério e manter uma influência mínima, devemos permanecer engajados. Os cortes orçamentários estão tendo um efeito direto e

<sup>51</sup> Informação obtida em entrevista com Thommas Shannon realizada na cidade de Washington D.C. em 22 de fevereiro de 2019.

<sup>52</sup> A noção da presença de atores extra regionais como um desafio aos EUA não estava presente apenas nas declarações dos Comandantes do SOUTHCOM. Em 2009, Hillary Clinton, então Secretária de Estado, declarou que “particularmente na América Latina, se você olhar para os ganhos que o Irã e a China estão fazendo, é bem perturbador. Quero dizer, eles estão construindo conexões econômicas e políticas muito fortes com muitos desses líderes. Eu não acho que é do nosso interesse”. A Secretária destacou ainda a necessidade de construir melhores relações com os países do Hemisfério como forma de conter a presença chinesa e russa (CLINTON, 2009).

prejudicial em nossas atividades de cooperação em segurança, a principal maneira de nos engajarmos e promovermos a cooperação em defesa na região. O efeito cumulativo de nosso comprometimento reduzido é um declínio relativo, mas acelerado, de confiança em nossa confiabilidade e compromisso (U.S. SOUTHERN COMMAND, 2014).

Eram apontados como pontos de preocupação: 1) o aumento da cooperação em temas militares e 2) a proximidade entre tais países e governos sul-americanos críticos aos EUA, especialmente Venezuela, Bolívia e Equador. A presença de China e Rússia era vista como um sustentáculo a tais governos e, portanto, em detrimento da influência dos EUA na região. Especificamente, em relação a China, havia preocupação com transferência de tecnologias, venda de armas e engajamento militar, destacando-se a primeira viagem à América Latina do navio-hospital chinês, a Arca da Paz, em 2011. A parceria espacial sino-brasileira através do programa de cooperação para o lançamento de satélites binacionais para observação da terra também era citada. Os temas de preocupação em relação à presença russa eram semelhantes, destacando-se a venda de armas e o *tour* de navios pelo Caribe, com paradas na Venezuela, Nicarágua e Cuba (U.S. SOUTHERN COMMAND, 2011, 2014). A presença iraniana era vista, por um lado, como uma estratégia do país persa para amenizar os efeitos de sanções impostas pelos EUA e, por outro, como relacionada ao extremismo religioso e ao financiamento do Hezbollah. Em dezembro de 2012, o Congresso aprovou um ato legislativo com o objetivo de conter a presença iraniana no Hemisfério Ocidental, determinando que

O governo dos EUA deverá utilizar uma estratégia abrangente, envolvendo todo o governo para combater a crescente presença e atividade hostil do Irã no Hemisfério Ocidental, trabalhando em conjunto com aliados e parceiros na região para dissuadir ameaças aos interesses dos Estados Unidos provenientes do Governo do Irã, do Corpo dos Guardas da Revolução Islâmica Iraniana (IRGC), da Força Qods do IRGC e do Hezbollah (CONGRESS, 2012).

Determinava ainda que o Departamento de Estado deveria submeter ao Congresso um relatório sobre as ameaças que o Irã apresentava às Américas e propor uma estratégia em relação a esse tema. Percebe-se, nesse sentido, que a questão se tornou relevante para o Congresso, inclusive em maior grau que para o Executivo (CONGRESS, 2012). A questão se tornou mais midiática, relacionando-se também com os interesses do *lobby* israelense na Câmara e no Senado.

De um ponto de vista de longo prazo e pensando-se na possibilidade de oferecerem modelos e parcerias alternativas à região, a Rússia e a China destacam-se como desafios maiores aos EUA. O sucesso do modelo de desenvolvimento chinês e os empréstimos fornecidos pela China à países da região proporcionavam subsídios para a adoção de políticas econômicas que se afastam do neoliberalismo (KAPLAN, 2016). A Rússia apresentava-se

como uma alternativa nas áreas de energia e defesa, proporcionando uma alternativa à compra de armas com condicionalidades impostas pelos EUA.

As audiências dos Comandantes do SOUTHCOM sugerem que a forma como a presença estrangeira na América Latina é vista pelos EUA depende essencialmente de quais são os atores extra regionais e quais são as características de seu relacionamento com os EUA no plano mais geral. Como destacado em 2011:

Temos uma longa história de cooperação regional em segurança com as forças armadas de países como o Reino Unido, Holanda, França e Espanha, e também trabalhamos com o Canadá em muitas questões relacionadas à segurança hemisférica. Além disso, saudamos atividades de outros países quando conduzem à segurança e à estabilidade. Contudo, [...] os objetivos para tais atividades são difíceis de discernir. Por exemplo, a China se envolveu com militares latino-americanos através de intercâmbios de pessoal e vendas de armas de alto nível [...] A Rússia também encontrou mercados para vendas de armas na América Latina e no Caribe [...] [há] casos positivos de vendas de armas e equipamentos russos para melhorar a capacidade da região de combater o crime organizado transnacional. Em outros casos, porém, essas vendas têm o potencial de prejudicar a estabilidade regional [...] (U.S. SOUTHERN COMMAND, 2011, tradução livre).

Muitas vezes me perguntam se vejo o engajamento desses “atores externos” como uma ameaça direta aos Estados Unidos. De modo geral, vejo potencial para uma parceria maior com a China em áreas como assistência humanitária e resposta a desastres. No entanto, gostaria que os chineses enfatizassem o respeito aos direitos humanos - como fazemos - em seus esforços gerais de engajamento na região. O governo dos EUA continua incentivando a China a enfrentar os desafios compartilhados em segurança de forma positiva, tomando medidas concretas para combater o enorme tráfico ilícito de produtos farmacêuticos falsificados e precursores químicos usados para a produção de metanfetaminas e heroína na América Central e no México. Embora a cooperação antidrogas russa possa contribuir potencialmente para a segurança regional, o aumento súbito de seu alcance militar merece uma atenção maior, já que os motivos da Rússia não são claros. Dada a sua história, a região é sensível a qualquer elemento de militarização, e por isso é importante que a Rússia e a China promovam sua cooperação em defesa de maneira responsável e transparente, ajudando a manter a estabilidade hemisférica e os ganhos democráticos conquistados após tanto esforço (U.S. SOUTHERN COMMAND, 2014, tradução livre).

Há elementos para afirmar que a reação a atuação de atores hemisféricos na região decorre das diferenças nas relações bilaterais de tais países com a potência americana. Durante os governos Bush e Obama, a relação China-EUA era institucionalizada por meio de mecanismos diplomáticos formais, em um complexo contexto marcado por interdependência, cooperação e rivalidade. As relações EUA-China eram estruturantes do sistema internacional e preservá-las era um objetivo de ambos os países. A China promovia uma atuação substantiva, porém de baixo perfil, evitando antagonizar os EUA. A região era importante para a estratégia regional chinesa, mas não era vital, sendo subordinada ao objetivo de manter boas relações com a potência ocidental (LI, 2007).

A Rússia considerava sua estratégia de aproximação da América Latina como parte da promoção de um mundo multipolar, o que encontrava ressonância no discurso diplomático de diversos países da região (CICCARILLO, 2016). Não apenas Venezuela, Equador e Bolívia destacavam a favorabilidade de um mundo multipolar, mas também Brasil e Argentina. Nesse sentido, havia uma visão e interesses comuns entre ambas as partes, que não se adequava a persistência de um mundo marcado pela primazia estadunidense. A dimensão geopolítica é muito mais aparente nas relações Rússia-AL, sendo vista pelo Kremlin como uma forma de balancear a presença dos EUA em sua vizinhança (CICCARILLO, 2016). Tratava-se, no entanto, de interesses em ambas as direções, uma vez que os países da região procuravam a Rússia. Os representantes russos viam a sua presença na América Latina como parte de uma visão de um mundo em transformação, crescentemente marcado por descentralização de poder e, portanto, superando a liderança dos EUA.

### **3.4 Os EUA e a hegemonia regional: aspectos de continuidade**

Os desafios à hegemonia dos EUA no Hemisfério Ocidental cresceram de forma relevante durante as administrações de George W. Bush (2001-2008) e Barack Obama (2009-2016). Em primeiro lugar, governos de esquerda ascenderam na região, questionando as políticas recomendadas pelos EUA especialmente no plano econômico. Em segundo lugar, outras potências, especialmente a China e, em menor escala, a Rússia, passaram a atuar de forma relevante na América Latina. A potência ocidental reagiu a esse processo, mantendo relações bilaterais relevantes na região, programas de cooperação econômicos e em segurança e contatos com atores domésticos chave. Assim, as relações dos EUA com grupos sociais e burocracias latino-americanas permaneceram, mesmo quando o governo em questão adotava posições antiamericanas.

Apesar das substantivas diferenças entre as administrações Bush e Obama, a busca de manter a hegemonia foi uma constante – apenas as táticas e a ênfase no aspecto consensual ou coercitivo mudaram ao longo do período. Os EUA continuaram a desprender engenharia social na região, buscando manter os países latino-americanos comprometidos com políticas neoliberais, democracia representativa, combate ao narcotráfico e compromisso com políticas de segurança destinadas ao combate ao terror e ao tráfico de drogas. A adoção de políticas econômicas que se afastavam do neoliberalismo pelos governos sul-americanos foi criticada não apenas no âmbito político e diplomático, mas também pelo SOUTHCOM, que chegou a caracterizar o “populismo radical” como uma ameaça à liderança regional da potência.

Embora os EUA não tenham promovido mudanças de regime por meios impositivos e explícitos, buscaram manter clientes no Hemisfério e colocar em prática ações para neutralizar os desafios endógenos ou exógenos à região. Apesar da proclamação do fim da Doutrina Monroe no âmbito do Departamento de Estado, a preocupação com a presença chinesa e russa foi ampliada no âmbito do SOUTHCOM ao longo do governo Obama. Os líderes militares viam suas parcerias regionais como forma de conter as conexões sul-americanas com Rússia, China ou Irã. Durante o governo Bush e parte do governo Obama, os EUA mantiveram um diálogo com a China sobre a atuação do país asiático na América Latina, buscando influenciar e angariar informações sobre a atuação chinesa na região.

A noção de assertividade sul-americana, por outro lado, deve ser relativizada, uma vez que foi desigual ao longo do continente. Na América do Sul, os EUA mantiveram relações de clientelismo importantes com o Chile, Peru e Colômbia. A potência manteve um eixo do Pacífico, comprometido com a liderança americana e formou alianças com atores domésticos nos países governados por forças mais refratárias à liderança global da potência. Assim, quando mudanças políticas ocorreram – de formas democrática ou contestada – os EUA lograram reestabelecer e fortalecer as relações bilaterais. No período contemporâneo, a potência restituiu importantes aliados regionais, sendo que as mudanças de orientação nas Políticas Exteriores de Argentina, Brasil e Equador se destacam. No momento atual, os três países buscam relações mais estreitas com a potência americana.

Cabe ressaltar que, ao longo dos governos Bush e Obama, as relações com o Brasil foram prioritárias no âmbito da América do Sul. Desde a eleição de Lula, e apesar das diferenças políticas com o governo brasileiro, os EUA buscaram manter as relações bilaterais, procurando áreas onde a cooperação poderia ser fortalecida. O governo brasileiro não rompeu com os EUA em nenhum momento e, de ambas as partes, permanecia a noção de manter relações amistosas. Como buscaremos mostrar nos próximos capítulos, no âmbito militar a parceria não apenas se manteve como foi aprofundada em alguns aspectos.

As relações entre a América Latina e os Estados Unidos no início do século XXI foram marcadas por um contexto aparentemente contraditório. A América Latina – especialmente a região do Cone Sul – não era prioritária para a grande estratégia dos EUA, porém, a potência continuava a atuar de forma relevante e impactar a região. Isso ocorre porque a potência inaugurou paradigmas globais, centrados em assuntos específicos, que foram incorporados em regimes internacionais e deveriam ser internalizados por cada um dos países.

Esse cenário, em realidade, não se distancia muito do passado, especialmente do período posterior à II Guerra Mundial, quando as preocupações estratégicas dos EUA se concentraram

na Europa e no Oriente Médio, como apresentamos no capítulo anterior. Na década de 1990, apesar das iniciativas relacionadas com a criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), a região continuava periférica no planejamento estratégico dos EUA. Apesar disso, os EUA lograram exercer influência regional e foram capazes de formar uma burocracia especializada em América Latina, o que permanece até os dias atuais.

#### **Capítulo 4: As relações Brasil-EUA durante os governos do PT (2003-2016): autonomia heterodoxa e resignação**

Neste capítulo, são analisadas as relações Brasil-Estados Unidos no período de 2003 a 2015. O objetivo é entender como as relações bilaterais desenvolveram-se no campo da segurança internacional, quais os pontos de cooperação e tensões e quais as forças políticas internas no Brasil que demandavam maior autonomia em relação à potência. A análise é guiada por dois conceitos, o de clientelismo, significando relações de cooperação entre atores com recursos desiguais (CARNEY, 1989), e o de autonomia, significando ampliação da margem de decisão própria (PUIG, 1986), conforme discutidos no capítulo 1. Inicialmente são analisados os contextos econômico e político dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. A seguir, é feita uma análise sobre a política externa brasileira e os aspectos gerais das relações com os Estados Unidos. Por fim, são discutidas as relações bilaterais nos temas de defesa e segurança internacional, envolvendo temas referente a acordos bilaterais, assistência em segurança, transferência de armamentos, combate ao terrorismo e ao crime organizado transnacional.

##### **4.1 A conjuntura nacional: os governos Lula e a ascensão de uma coalizão política**

Em 27 de outubro de 2002, o metalúrgico e líder sindicalista Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito presidente do Brasil. Lula já havia se candidatado à presidência em três vezes anteriores e prometia promover reformas progressistas, de forma a favorecer a classe trabalhadora e os mais pobres. A campanha de 2002, no entanto, foi marcada por mudança e amenização das promessas do Partido dos Trabalhadores (PT). Lula anunciava uma gestão “paz e amor”, implicando a intenção de não confrontar o capital em seu desígnio de promover mudanças sociais. Foi a primeira vitória de um partido de centro-esquerda após o processo de redemocratização e representou o início de um ciclo que duraria até 2016, quando sua sucessora, Dilma Rousseff, sofreu um processo de *impeachment*/golpe<sup>53</sup> e foi afastada do cargo.

O período dos governos do PT foi bastante heterogêneo, havendo mudanças significativas que correspondem a transformações da conjuntura nacional e global. Contudo, importante continuidade, que permeia os doze anos de governo do PT, foi a intenção de promover uma política conciliatória. Singer (2012) identifica que o projeto político,

<sup>53</sup>A interpretação sobre os eventos de 2016 segue contestada. Por um lado, o afastamento de Dilma Rousseff, do ponto de vista formal, seguiu todos os ritos necessários a um processo de *impeachment*. Por outro lado, não houve crime de responsabilidade, que seria a única justificativa legal para um processo de *impeachment*. Rousseff perdeu apoio pelas políticas públicas que adotou, pelas dificuldades econômicas e de manter uma base aliada suficientemente forte no Congresso.

especialmente como levado a cabo a partir de 2006, tinha como objetivo promover mudanças sociais sem contestar a ordem. Buscava integrar e melhorar as condições de vida do subproletariado<sup>54</sup>, a numerosa população trabalhadora “superempobrecida”, cujas raízes remontam ao histórico de escravidão, ao mesmo tempo em que os benefícios ao capital eram mantidos. Nas palavras do autor:

Lula aproveitou a onda de expansão mundial e optou por caminho intermediário ao neoliberalismo da década anterior - que tinha agravado para próximo do insuportável a contradição fundamental brasileira - e ao reformismo forte que fora o programa do PT até as vésperas da campanha de 2002. O subproletariado [...] deu-lhe suporte para avançar, acelerando o crescimento com redução da desigualdade no segundo mandato, e, assim, garantindo a vitória de Dilma em 2010 e a continuidade do projeto [...] (SINGER, 2012, p. 21).

A estratégia de conciliação teve início nas eleições de 2002, marcadas por um cenário instável do ponto de vista econômico. O mercado financeiro via a ascensão de Lula como um risco, pois poderia levar à adoção de políticas econômicas heterodoxas e divergentes do modelo econômico neoliberal dominante em escala mundial. Durante o período eleitoral, houve fuga de capitais, depreciação do real e aumento exponencial da inflação. Esse cenário foi um dos impulsores da guinada ao centro. Lula respondeu ao mercado financeiro com a “Carta ao Povo brasileiro”, um texto divulgado em junho de 2002, no qual o então candidato prometia manter a política macroeconômica adotada durante o governo de seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso, comprometendo-se com políticas econômicas ortodoxas (SILVA, 2002). A estratégia eleitoral rendeu frutos e Lula foi eleito em outubro de 2002. Apesar da euforia gerada pela vitória de um líder popular, o governo foi desmobilizador, buscando promover mudanças lentas e desde cima, sem recorrer a mobilizações de rua e de movimentos populares (SINGER, 2012).

Do ponto de vista da correlação de forças no Congresso, o PT não se tornou uma força hegemônica e nunca obteve, sozinho, a maioria das cadeiras na Câmara dos Deputados ou no Senado. Assim, precisou formar coalizões com partidos de centro e centro-direita para garantir governabilidade e conseguir aprovar legislação, o que era um constrangimento à passagem de reformas sociais progressistas e um incentivo às políticas de conciliação. Destaca-se, por exemplo, que as vice-presidências foram ocupadas pelo Partido Liberal (PL) e pelo Partido Republicano Brasileiro (PRB), nos governos Lula, e pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), nos governos Rouseff.

<sup>54</sup> Citando Paul Singer, André Singer (2012) defende que a configuração de classes brasileiras é específica em razão da importância de fração de classe denominada de “subproletariado”. Trata-se de relevante segmento do proletariado que é superempobrecido permanentemente.

No entanto, Lula também precisava responder à sua base eleitoral. A estratégia de conciliação não significou imobilidade e, especialmente após os primeiros anos de governo, havia margem de manobra e houve acenos à esquerda e aos mais pobres. Os governos Lula podem ser divididos em duas fases: na primeira, foi adotada uma política econômica mais austera e, na segunda, teve início uma política social mais intensa e houve intensificação do papel do Estado na economia. Em ambas, havia o intuito de promover reformas de forma lenta e sem radicalismo.

Durante a primeira fase, de 2003 a 2005, houve manutenção das premissas de política econômica herdadas de seu antecessor, com manutenção do tripé macroeconômico, composto pelo regime de metas de inflação, superávit primário e taxa de câmbio flutuante. Foi um período marcado por baixo investimento público, juros altos e ferrenha austeridade, com superávits primários acima da meta (CARVALHO, 2018; SINGER, 2012). Nessa primeira fase, destacam-se como figuras de relevo José Dirceu, ministro da Casa Civil, e Antônio Palocci, ministro da Fazenda, responsáveis por levar o partido para o centro, promover o pragmatismo e a política econômica ortodoxa.

Nesses primeiros anos, havia a intenção de diminuir o risco país e ganhar a confiança do capital nacional e internacional. Houve manutenção da estabilidade econômica, porém o crescimento econômico foi hesitante (BRESSER-PEREIRA, 2016; CARVALHO, 2018). Mesmo nessa primeira fase, houve implementação de iniciativas identificadas com a esquerda. Pode-se citar a criação de um programa de transferência de renda para os mais pobres, o Bolsa Família, e a adoção de uma política exterior de vertente soberanista, marcada pelo discurso de priorização da América Latina e do mundo em desenvolvimento.

Contudo, a manutenção de uma política econômica ortodoxa e de uma estratégia conciliatória não foram capazes de evitar o surgimento de forças opostas e críticas ao PT. A primeira onda de rejeição ao partido de centro-esquerda surgiu com os escândalos de corrupção que emergiram em 2005 e ficaram conhecidos pela alcunha de mensalão. Naquele momento, líderes do partido eram acusados de pagarem mensalmente a deputados para que votassem de acordo com as intenções da presidência.

Os escândalos de corrupção levaram à renúncia de ministros de alto perfil, incluindo José Dirceu, em junho de 2005, e Antônio Palocci, em março de 2006. Em substituição, Dilma Rousseff assumiu a Casa Civil e Guido Mantega o Ministério da Fazenda. Tais escolhas, especialmente Mantega, contribuíam para levar o governo mais à esquerda, embora o pragmatismo fosse mantido e não tenham sido promovidas mudanças bruscas.

No final de 2005, tendo em vista os escândalos e a proximidade de novas eleições, o governo precisava reconectar-se com sua base, o que foi feito pela intensificação da agenda social e pelo início de mudanças na política econômica. Em novembro daquele ano, foi anunciada a decisão do governo brasileiro de pagar a totalidade do saldo devedor ao FMI, o que foi feito envolto em um discurso nacionalista, ressaltando-se a volta do controle nacional sobre a política econômica.

No ano eleitoral de 2006, iniciou-se a segunda fase, marcada pelo início uma política sustentada de aumento do salário mínimo, adicionada à ampliação do acesso ao crédito e aos programas de transferência de renda. A partir daquele ano, também houve aumento dos investimentos públicos e redução da taxa de juros. Do ponto de vista econômico, as políticas de transferência de renda e o aumento dos salários significavam a criação de mercado consumidor interno, o que impulsionava o crescimento do PIB (BRESSER-PEREIRA, 2016; CARVALHO, 2018; SINGER, 2012). Durante os cinco anos da segunda fase (2005-2010), o PIB brasileiro cresceu a uma taxa média de 5,9 por cento ao ano.

Carvalho (2018) também identifica como um fator impulsionador do crescimento econômico o aumento dos investimentos públicos entre 2006 e 2010 – destinados especialmente à infraestrutura física e social, englobando áreas como energia, saneamento, habitação, rodovias e aeroportos – muitos dos quais no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado em 2007. Tais investimentos públicos foram mantidos e ampliados no momento imediatamente posterior à crise financeira global de 2008, o que permitiu a recuperação da economia brasileira mais rapidamente que das potências mundiais. Outro elemento que explica o crescimento econômico brasileiro foi o aumento da demanda chinesa por matéria-prima. Em tais anos, houve um crescimento significativo no preço internacional de produtos minerais e agrícolas exportados pelo Brasil, o que ficou conhecido como o *boom* das *commodities* (CARVALHO, 2018; SINGER, 2012). Uma vez que beneficiou o crescimento do país, o contexto externo foi favorável à adoção de uma política de mudança social com conciliação, na qual os mais pobres e mais ricos conseguiam beneficiar-se ao mesmo tempo.

De acordo com Boito (2012), durante os governos Lula, foi formada uma frente política “que foi a base ampla e heterogênea de sustentação da política de crescimento econômico e de transferência de renda” (BOITO, 2012, p. 3). Essa articulação congregava frações de classes diversas. Faziam parte da mesma: setores da burguesia interna – especialmente a agrária e a industrial – trabalhadores urbanos e parte da massa marginalizada, atraída pelos programas de transferência de renda. Tratando-se de uma frente policlassista, era também uma frente instável (BOITO JR, 2012). Cabe ressaltar que, quando prevaleceu um cenário econômico favorável, a

instabilidade da frente política foi neutralizada e as políticas de conciliação tiveram relativo sucesso – garantindo a Lula sua reeleição e a sucessão presidencial em 2010. Assim, o governo Lula correspondeu à ascensão de uma coalizão politicamente predominante em âmbito nacional, que agregava frações da burguesia e das classes populares.

O capital financeiro nacional e internacional não fazia parte da coalizão politicamente predominante, porém não era confrontado e tinha grande parte de suas demandas atendidas. Nas palavras de Bresser-Pereira (2016, p.353), Lula entendia que “não é possível governar o capitalismo sem os capitalistas”. Isso materializava-se no Banco Central, ocupado nos oito anos de governo Lula por economistas ortodoxos, vinculados ao mercado financeiro internacional.

Desde a campanha eleitoral de 2002, a formação de relações com o mercado financeiro e com a potência hegemônica foram construídas, sendo que Dirceu viajou aos EUA com o intuito de levar a mensagem de comprometimento do PT com a ortodoxia econômica. Depois das eleições, em novembro de 2002, os líderes do Partido dos Trabalhadores, incluindo o próprio Lula, encontraram-se com o então Secretário Assistente para América Latina, Otto Reich (EMBASSY BRAZIL, 2002). Havia disposição de desconstruir ideias pré-concebidas e percepção mútua sobre a necessidade de se construírem relações de cooperação. Lula afirmava que a aproximação faria com que os governantes dos EUA deixassem de perceber o PT de forma errônea e prometia que o Brasil estava disposto a cooperar e adensar a agenda bilateral, porém defendendo os interesses nacionais. Reich, por sua vez, afirmou que o governo dos EUA não tinha receio da agenda social do PT e que estariam dispostos a apoiar o compromisso de acabar com a fome no país (EMBASSY BRAZIL, 2002).

Relatório da Embaixada dos EUA concluía que “Lula e os líderes do PT estão claramente ansiosos para trabalhar conosco e essa visita avançou em tranquilizá-los de que o sentimento é mútuo” (EMBASSY BRAZIL, 2002, tradução livre). No mês seguinte, Lula embarcou para Washington D.C., com o objetivo de encontrar-se com o presidente George W. Bush – ocasião na qual os dois líderes construíram fluidas relações de trabalho (SPEKTOR, 2014). A política de conciliação, portanto, tinha também uma face externa, representada na continuidade da cooperação com a potência hegemônica.

A amenização da plataforma eleitoral e o pragmatismo do PT lograram que os EUA não se opusessem ao governo Lula. A embaixada dos EUA apoiava a política econômica ortodoxa, considerada saudável, e parte da agenda social. Por outro lado, via o aprofundamento das reformas neoliberais como o caminho para o crescimento da economia brasileira. Os diplomatas dos EUA sediados no Brasil acreditavam ser necessário promover as reformas tributária e fiscal, garantir legalmente independência do Banco Central, dar continuidade e aprofundar a disciplina

fiscal e promover liberalização comercial, com destaque para acordos com os EUA (EMBASSY BRAZIL, 2005a, 2006a). Nesse ponto, não havia convergência com o governo Lula, que não pretendia aprovar tais medidas, que desagradariam sua base eleitoral e o desgastariam.

O governo Lula buscou articular-se e conciliar-se também com as Forças Armadas. Desde o período eleitoral, havia pontos de convergência entre a retórica de Lula e dos militares, destacando-se, por exemplo, as promessas de maiores investimentos, de aumentos dos salários, de retomada do projeto nuclear e de reaparelhamento das Forças Armadas. As ideias relacionadas à modernização do equipamento das Forças Armadas foram discutidas desde o início do governo, porém apenas foram colocadas em prática no segundo mandato. Tais demandas eram apresentadas não apenas pelos militares, mas também pelas empresas que compõem a indústria de defesa. Dagnino (2010, p. 9) argumenta que, ao decorrer dos dois governos Lula, formou-se uma articulação de pressão política, que buscava a revitalização da indústria de defesas<sup>55</sup> nacional. Era formada pelos “[...] militares, os empresários, os jornalistas e a comunidade de pesquisa” (DAGNINO, 2010, p.9). As demandas de tal grupo, no entanto, seriam colocadas em compasso de espera durante o primeiro mandato de Lula, marcado pela rígida austeridade fiscal.

As relações com os militares não foram fluídas em todos os aspectos e houve pontos de tensão. O primeiro ministro da Defesa de Lula, o diplomata José Viegas Filho, caiu em razão de desentendimentos com oficiais do Exército. Havia tensões com os militares referentes às pensões, salários, indicação para missões de paz e compra de equipamentos. O estopim foi um episódio marcado pela divulgação de um controverso comunicado redigido pela Secretaria de Comunicação do Exército, sem a aprovação de Viegas (LIMA, 2015). Na nota, os militares defendiam-se de acusações de violações dos direitos humanos referentes ao período do regime burocrático-autoritário, relacionadas ao assassinato do jornalista Vladimir Herzog, ocorrido em 1975. O Exército afirmava que o regime havia sido necessário e benéfico ao país.

A publicação da nota demonstrava a insubordinação dos militares, porém não houve nenhuma iniciativa de punição proveniente da Presidência. Tal cenário mostrou a falta de respaldo da presidência ao ministro, o que tornou sua situação insustentável (LIMA, 2015). Telegrama da Embaixada dos EUA aponta que os representantes da potência no Brasil haviam

<sup>55</sup> O autor define indústria de defesa como “empresas privadas e públicas que produzem material de emprego militar [...] em especial o empregado pelas FAs” (DAGNINO, 2010, p. 15). Trata-se de um termo mais amplo que indústria militar e de armamentos uma vez que inclui toda uma cadeia e itens utilizado por militares – por exemplo, as vestimentas.

estabelecido boas relações de trabalho com Viegas, porém não consideravam sua queda como problemática do ponto de vista das relações bilaterais ou da condução civil da Defesa. Apesar disso, na visão da embaixada, o ministério continuava “pequeno e anêmico” comparado ao tamanho das forças que o mesmo tinha que liderar (EMBASSY BRAZIL, 2004a).

Após Viegas, o Ministério foi ocupado pelo vice-presidente, José Alencar (out 2005 – mar 2006), e posteriormente por Waldir Pires (mar 2006 – jul 2007), político vinculado ao PT. Ambos fizeram gestões de baixo perfil, sem grandes inovações e marcadas pela continuidade das demandas por maiores investimentos (LIMA, 2015). A saída de Pires do Ministério da Defesa também foi conturbada, sendo antecedida de um acidente aéreo que levou a uma crise da aviação civil, uma vez que os controladores de voo, responsabilizados pelo episódio, rebelaram-se. Tais funcionários eram militares e, portanto, subordinados à Defesa e sem direito à greve. O comandante da Aeronáutica e Lula foram favoráveis a considerar as manifestações como motim, enquanto Pires colocava-se ao lado dos grevistas, o que prejudicou sua autoridade, levando a sua queda após um segundo acidente aéreo.

Maiores inovações ocorreram com a nomeação de Nelson Jobim, em julho de 2007. Em sua gestão, o Ministério da Defesa foi fortalecido, a partir da promulgação de legislação específica e do forte respaldo político recebido pelo ministro (LIMA, 2015)<sup>56</sup>. Além disso, foi divulgada a Estratégia Nacional de Defesa (2008), que prometia uma postura de maior protagonismo internacional brasileiro, com a revitalização da indústria de defesa e a retomada de projetos em três áreas consideradas estratégicas: nuclear, espacial e cibernética. Portanto, o aumento dos investimentos em Defesa, a retomada de projetos estratégicos das Forças Armadas e o aumento do salário dos militares apenas ocorreram após as mudanças na política econômica, no segundo mandato de Lula, quando houve incremento do investimento público. Assim, de certa forma, vantagens do ciclo econômico favorável foram transmitidas aos militares.

Ao contrário dos campos econômicos e da defesa, a mudança na Política Exterior teve início já nos primeiros dias da presidência. O cargo de ministro das Relações Exteriores foi exercido pelo diplomata de carreira Celso Amorim, cuja gestão foi marcada pela pró-atividade, por uma agenda autonomista e pela ênfase retórica na cooperação com os países do terceiro mundo, em uma postura descrita por ele como “altiva e ativa”. O governo buscava combinar a busca de autonomia com relações bilaterais positivas com os EUA, não havendo

<sup>56</sup> De acordo com Lima (2015, p. 79) “Com base no Decreto n. 7.276 e na Lei Complementar n. 136, ambos de agosto de 2010, foi reforçado o papel do Ministro na cadeia de comando, criado o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), reorganizadas secretarias e centralizada a política de compras de material de defesa [...]”.

rompimento. Houve relativo êxito nesse objetivo, porém existiam desencontros e pontos de desacordo. Relatório da Embaixada dos EUA evidencia que essa orientação estava fortemente ligada à liderança do MRE e que “sem maiores mudanças na orientação e em cargos de liderança no ministério das Relações Exteriores, a viabilidade de uma inclinação em direção aos EUA e o afastamento das prioridades sul-sul [...] mostram-se duvidosas” (EMBASSY BRAZIL, 2006c, tradução livre).

A mudança na Política Exterior, evidenciada desde o primeiro ano do governo Lula, respondia também à base eleitoral do Partido dos Trabalhadores. Com pouca margem de manobra na política econômica, Lula fez uso da política exterior como uma forma de trazer resultados e responder a sua base, já que a ênfase na soberania e na América do Sul eram demandas históricas do PT (HURRELL, 2010). Hurrell (2010) percebe que, ao decorrer do governo Lula houve uma erosão dos consensos entre as elites políticas sobre a política exterior brasileira. No período, ocorreu um aumento da discussão interna sobre a orientação de política exterior e havia demanda, por parte da oposição, de reaproximação dos países centrais e de intensificação do clientelismo.

Conclui-se que os governos Lula significaram uma mudança na correlação de forças políticas internas no Brasil. Durante seus governos, consolidou-se a formação de uma coalizão política que congregava segmentos da burguesia interna, dos trabalhadores formais e do subproletariado, que se beneficiou dos programas de transferência de renda. Os militares também se beneficiaram de uma retórica soberanista e da maior atenção aos projetos de reaparelhamento do material de defesa. A coalizão política policlassista era estabilizada pelo crescimento econômico, que garantia benefícios a todos. Ciente das reações negativas que poderia gerar, Lula não confrontou o capital e buscou o apoio da burguesia financeira. Inicialmente, a mudança na correlação de forças políticas não gerou mudanças na política econômica, porém, ela tornou-se ligeiramente mais heterodoxa no segundo mandato. As mudanças em política externa, por outro lado, evidenciaram-se desde o primeiro ano.

## **4.2 O governo Dilma Rousseff: crise e desmonte da coalizão política**

As mudanças na segunda gestão de Lula, combinadas ao crescimento econômico e à geração de emprego, contribuíram para que o presidente terminasse seu mandato mantendo altos níveis de popularidade e conseguindo fazer a sucessão, transferindo votos para sua ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, que foi eleita em outubro de 2010, na terceira vitória presidencial consecutiva do PT. A posse de Rousseff, em 2011, pode ser vista como um dos

pontos auge da era dos governos petistas, gerando esperança de continuidade do crescimento econômico com diminuição da pobreza.

A expectativa, no entanto, foi frustrada. Os fatores estruturais que auxiliaram Lula a alavancar a economia agiram no sentido contrário das necessidades de sua sucessora. Essa situação, unida a erros de política econômica, levaram à diminuição da taxa de crescimento, insatisfação popular, polarização e instabilidade política. Em 2013, a explosão de protestos de rua evidenciou as fraturas do modelo de reformismo fraco com conciliação ao capital. No ano seguinte, 2014, as denúncias de corrupção voltaram à tona, quando uma força-tarefa do Ministério Público apelidada de Lava Jato ganhou força, denunciando desvios de recursos envolvendo a gestão da Petrobrás.

Mesmo nesse cenário desfavorável, Rousseff logrou ser reeleita em 2014, com estreita margem frente ao segundo colocado e com uma correlação de forças desfavorável no Congresso. Os derrotados não aceitaram a situação, dando combustível à continuidade de protestos contra corrupção focados no PT. Essa conjuntura, combinada à deterioração da economia e às dificuldades em manter uma coalizão no legislativo, levou ao *impeachment*/golpe parlamentar em 2016. A derrocada de Rousseff corresponde à debacle da coalizão política que havia garantido suporte aos governos do PT, sinalizando o fim de um ciclo político do país e a ascensão da “nova direita” (SAAD-FILHO; BOITO, 2016). O caminho que levou a esse resultado foi permeado por disputas políticas e econômicas, mudanças estruturais e erros cometidos pela presidência.

Os governos de Rousseff podem ser divididos em dois momentos: o primeiro, de 2011 a meados de 2013, caracterizado pela continuidade do projeto de mudança social, embora com menos sucesso em promover conciliação, e o segundo, de junho de 2013 a maio de 2015, marcado pelo colapso do modelo e pela derrocada da liderança petista. Durante todos os anos de seu governo, a mandatária encontrou maiores dificuldades que seu antecessor em manter o dinamismo da economia. A oposição política também foi maior, com intenso questionamento ao uso dos recursos públicos.

O cenário externo é um dos fatores centrais para explicar essa mudança: o *boom* das *commodities* chegou ao fim, diminuindo as exportações brasileiras e empurrando o crescimento do PIB para baixo. O preço de mercadorias exportadas pelo Brasil, como ferro, soja e petróleo, estancou em 2008, caindo ligeiramente em 2011, e fortemente a partir de 2014. Essa situação teve significativo peso em uma economia que vinha se desindustrializando e cujo dinamismo havia sido puxado pelos setores de serviços e da agropecuária (BRESSER-PEREIRA, 2016).

O fim do ciclo favorável não explica tudo, pois foram feitas mudanças na política econômica que impactaram negativamente no dinamismo da economia brasileira. Desde o primeiro ano do governo Rousseff, o incremento dos investimentos públicos foi revertido para uma política de incentivos fiscais às indústrias, que levava a exonerações e diminuição da capacidade de arrecadação do governo (CARVALHO, 2018). Como pontuado por Carvalho (2018, p. 32), entre 2011 e 2014, “[...] o fim do ciclo de expansão dos investimentos públicos em infraestrutura e sua substituição por uma política de redução de impostos, concessões e outros estímulos ao setor privado retiraram da economia brasileira um de seus principais motores”.

Há que se ressaltar que os incentivos fiscais eram combinados à uma tentativa do Banco Central em reduzir a taxa de juros, que durou de 2011 a 2013, e que tinha a intenção de contribuir para o aumento da produção industrial, já que os lucros provenientes de rendas seriam diminuídos. Nesse aspecto, Rousseff confrontou o capital financeiro, o que foi amplificado pela diminuição da disciplina fiscal, causada pelas isenções (SINGER, 2015; BRESSER-PEREIRA, 2016). A adoção de políticas de represamento de preços na área de energia, conduzida pelas empresas estatais, também pressionava o orçamento federal. Nesse contexto de menor arrecadação, a austeridade fiscal ficava comprometida, levando a maiores críticas à presidente por parte da mídia, da classe média e de representantes da burguesia financeira. Como pontuado por Singer:

[...] o aumento das críticas [...] por parte das agências internacionais de risco, das instituições oficiais de controle econômico (FMI, Banco Mundial etc.), dos bancos estrangeiros, das corporações multinacionais, de inúmeras vezes nos grandes meios de comunicação ao longo de 2013 e 2014 alimentava a desconfiança dos investidores quanto aos rumos do país. [...] articulistas e editoriais [...] reportagens em veículos nacionais e estrangeiros [...] foram dedicados a mostrar o quanto era preciso cortar os gastos ineficientes e “descontrolados” do governo e deixar o mercado funcionar para reordenar o país e retomar o crescimento (SINGER, 2015, p. 50).

Como Dilma Rousseff arriscava romper com a austeridade fiscal, especialmente pela menor arrecadação, sua capacidade de conciliação com os empresários rentistas diminuía, provocando relutância. A diminuição do crescimento era um constrangimento às políticas de conciliação, pois já não era mais possível garantir ganhos a todos os segmentos sociais. Como apontado por Boito e Saad-Filho (2016, p. 227, tradução nossa) “[...] quando a maré econômica virou, a incompatibilidade fundamental entre as políticas neoliberais e neodesenvolvimentistas gerou confusão e crise política, contribuindo para uma confluência de insatisfações”. Nesse sentido, a queda do crescimento é um fator relevante para explicar a fratura da coalizão política que sustentava os governos do PT.

Do ponto de vista da Política Exterior, as críticas às gestões petistas também cresciam. Havia reprovação à escassez de acordos comerciais assinados durante as três gestões, o que estaria, segundo os críticos, levando a um isolamento do país no cenário internacional. Criticava-se também a proximidade do governo com países do eixo bolivariano na América do Sul – Venezuela, Bolívia e Equador – assim como as relações com Cuba. Outro ponto de julgamento foi a política de abertura de embaixadas, especialmente na África, que ampliou os gastos da pasta. De forma mais direta, crescia a retórica de que a política exterior do PT havia sido contaminada por ideologia, deixando de ser pragmática<sup>57</sup>.

Assim como na economia, a gestão da política exterior conduzida por Rousseff teve maiores turbulências em comparação com a de seu antecessor. Durante seu primeiro governo, dois ministros ocuparam a pasta: Antônio Patriota (2011-2013) e Luiz Alberto Figueiredo (2012-2014). A nomeação de Patriota, que havia sido embaixador em Washington D.C., prometia continuidade na política de conciliação com os Estados Unidos e, inclusive, maior acomodação. Houve continuidade da política de valorização das relações com os países em desenvolvimento e da busca de ampliar graus de autonomia.

Patriota teve sua gestão interrompida por um episódio ocorrido em maio de 2012. Na ocasião, o encarregado de negócios da Embaixada na Bolívia, Eduardo Saboia, decidiu transportar clandestinamente para o território nacional um asilado político que estava vivendo na representação brasileira. O transporte ao Brasil foi feito sem autorização de seus superiores, ou salvo-conduto do governo da Bolívia. Frente a uma situação de insubordinação e após reunião com a presidente, Patriota entregou sua carta de renúncia. Posteriormente, assumiu Figueiredo, o qual fez uma gestão de baixo perfil, reativa e sem grandes marcos (DESIDERÁ NETO, 2019).

No ministério da Defesa, Rousseff optou inicialmente pela permanência de Jobim, o qual foi removido ainda no primeiro ano de governo. Sua substituição se deu após Jobim declarar à mídia que havia votado no concorrente de Rousseff e tecer críticas à gestão da petista, especialmente às nomeações para a Casa Civil e para as Relações Institucionais (LIMA, 2015).

<sup>57</sup> Parte dessas críticas foram resumidas por José Serra na cerimônia de posse como Ministro das Relações Exteriores. Na ocasião, Serra prometeu a volta de uma política externa pragmática não guiada por “preferências ideológicas”, e afirmou que “o Brasil [...] manteve-se à margem da multiplicação de acordos bilaterais de livre comércio [...] vamos vencer esse atraso e recuperar oportunidades perdidas”. Serra também prometeu “ampliar o intercâmbio com parceiros tradicionais, como a Europa, os Estados Unidos e o Japão” e afirmou que a cooperação brasileira com a África havia sido feita “com finalidades publicitárias, escassos benefícios econômicos e grandes investimentos diplomáticos”. Tratava-se de uma crítica à abertura de embaixadas no continente durante a gestão de Amorim (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2016).

Com a queda de Jobim, a pasta foi assumida pelo ex-ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, o qual obteve forte respaldo político e permaneceu até o fim do governo.

Cabe ressaltar que, após 2014, a crise econômica gerou consequências para o ministério, que teve seu orçamento contingenciado constantemente, impactando nos projetos estratégicos e na promessa de revitalização da indústria de defesa (LIMA, 2015). A presidente também promoveu medidas para aumentar a transparência governamental, que eram contrárias aos interesses dos militares. Em 18 de novembro de 2011, a mandatária promulgou a lei que instituía a Comissão Nacional da Verdade (CNV) e a Lei de Acesso à Informação (LAI) (LIMA, 2015). A CNV não tinha a intenção de punir militares da reserva que cometeram violações de direitos humanos durante o regime autoritário. Apesar disso, havia busca de construção de memória em relação ao período ditatorial, o que foi visto pelos militares como revanchismo.

Rousseff chegou ao ano eleitoral, 2014, em um contexto permeado por críticas e oposição. O ano anterior havia sido marcado por protestos numerosos, que resultaram em queda de sua popularidade (BRESSER-PEREIRA, 2016). O ano eleitoral foi marcado pela divulgação de um escândalo de corrupção, que comprometia o governo. Havia denúncias de desvios de dinheiro público e benefícios ilegais recebidos por afiliados do PT, tendo como centro a gestão da Petrobras e benefícios recebidos por empresas de construção. As denúncias, lideradas pela força-tarefa denominada Lava-Jato, foram fortemente divulgadas pela mídia tradicional.

Nesse contexto, o pleito de 2014 foi polarizador. A campanha do PT prometia a contenção da tendência recessiva, assim como a preservação de direitos e a não adesão a uma política neoliberal, de forte ajuste fiscal. Tal discurso, assim como a preservação de níveis de emprego pleno, atuou em favor da reeleição. Rousseff foi eleita “[...] diante de forte oposição de toda a burguesia [...]”, contando com o apoio dos mais pobres (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 380). A eleição de 2014 evidenciava, assim, a fratura da coalizão política que até então havia garantido sustentação aos governos do PT.

Ao assumir a presidência pela segunda vez, a decisão de Rousseff foi acenar à burguesia, nomeando Joaquim Levy, um economista ortodoxo ligado ao mercado financeiro internacional como ministro da Fazenda. O aceno não foi favorável à sua popularidade, levando a acusações de estelionato eleitoral. Além disso, a gestão de Levy não foi suficiente para recuperar a confiança dos investidores e o ministro não foi capaz de impedir o aprofundamento da recessão, deixando o cargo no final de 2015. Com sua saída, Rousseff nomeou o economista Nelson Barbosa, de vertente heterodoxa, dando uma guinada à centro-esquerda.

No que se refere à área de Relações Exteriores, Rousseff nomeou Mauro Vieira, que prometia uma política exterior mais pragmática, focada em resultados comerciais. Em artigo

escrito para a Folha de S. Paulo, o ministro afirmava que “[...] cifras e números respaldam uma diplomacia de resultados. É sobre essa base que se constrói uma política externa de qualidade” (VIEIRA, 2015). Vieira mostrava que, assim como na economia, a administração de Rousseff estava disposta a ouvir e ponderar as críticas da burguesia, dentro de certos limites. Apesar de admitir o foco no comércio, o ministro também defendia o legado de Amorim e a abertura de embaixadas em países em desenvolvimento, na África, Ásia e Oriente Médio. A defesa desse legado encerrou-se com o início da gestão Temer.

Para o Ministério da Defesa, Rousseff escolheu o ex-governador da Bahia, Jaques Wagner, que seria posteriormente substituído pelo político filiado ao PCdoB, Aldo Rebelo. Em seu segundo governo, a mandatária realizou uma manobra que desagradou os militares. Em outubro de 2015, extinguiu o *status* ministerial do Gabinete de Segurança Institucional (GSI), pasta que havia sido ocupada por militares desde a redemocratização. O GSI é responsável pela segurança presidencial e pela inteligência de Estado, uma vez que a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) é subordinada ao gabinete. Com a mudança feita por Rousseff, o órgão e a agência de inteligência passaram a integrar a secretaria de governo. Na ocasião, o ex-ministro divulgou nota, expressando insatisfação com a mudança presidencial<sup>58</sup> (MATOSO, 2015).

Durante o segundo mandato de Rousseff, as críticas ao PT e a força das denúncias de corrupção cresceram. Ao mesmo tempo, a popularidade da mandatária caía e os protestos a favor de um *impeachment* ganhavam força, aparecendo em diversas capitais e congregando milhares de pessoas. Em uma manobra na qual o vice-presidente, Michel Temer, alinhou-se com o presidente da Câmara, Eduardo Cunha, o processo de destituição da presidente teve início em finais de 2015 (BRESSER-PEREIRA, 2016). O processo foi permeado por polarização. Enquanto a burguesia e a classe média conservadoras clamavam pelo afastamento, a esquerda e os apoiadores da presidente eleita argumentavam que se tratava de um golpe parlamentar, uma vez que Rousseff não havia cometido crime de responsabilidade, que é a única base legal para o *impeachment*<sup>59</sup>.

<sup>58</sup> Como um exemplo mais recente do ressentimento dos militares com as mudanças promovidas por Dilma Rousseff na área de inteligência, destaca-se que o atual ministro do GSI, o general Augusto Heleno, declarou em seu discurso de posse que a ex-presidenta havia “derretido o sistema de inteligência”. Rousseff respondeu afirmando que a inteligência brasileira é ineficiente, citando as falhas em detectar grampos desautorizados ao telefone da presidência e em detectar espionagem internacional promovida por agência estadunidense. Ver: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/02/general-heleno-diz-que-sistema-de-inteligencia-foi-derretido-por-dilma-rousseff.ghtml>

<sup>59</sup> Recentemente, ganhou força na literatura sobre estratégia militar a noção de guerra híbrida, definida pelo autor russo Andrew Korybko (2015) como um novo método de guerra indireta levado a cabo pelos Estados Unidos, em regiões estratégicas, com destaque para a Eurásia. Em tais situações, existe uma forma de guerra indireta, sem o uso de forças militares convencionais. O objetivo dos EUA é promover a mudança de regime através de desestabilização política e acentuação da polarização interna (KORYBKO, 2015). Uma das formas iniciais

Tendo perdido o apoio necessário no Congresso, o afastamento da presidente consolidou-se em fevereiro de 2016. Seu sucessor, Michel Temer, promoveu uma impactante mudança de agenda, exercendo um governo explicitamente neoliberal. O ajuste fiscal teve novo início, mas não foi suficiente para garantir a retomada da economia, que continua desacelerada até 2019. O cenário econômico fez com que os avanços na redução da pobreza fossem parcialmente revertidos, embora o Bolsa Família, marco da gestão Lula, continue. A ascensão de Temer significou a construção de uma nova coalizão política que congregava a burguesia, com destaque ao setor financeiro, e frações da classe média.

Também no que se refere à política exterior, a ascensão de Temer teve um significado relevante. Rousseff havia mantido os princípios de política exterior iniciados por Lula, embora de forma menos ativista, como será detalhado na próxima subseção. Temer, por sua vez, colocou ponto final na estratégia de cooperação sul-sul e na retórica autonomista e iniciou uma agenda de priorização da assinatura de acordos de livre comércio. Figuras vinculadas ao PSDB foram nomeadas para liderar a pasta: primeiramente José Serra e, em um segundo momento, Aloísio Nunes.

No que se refere às relações com os militares, Temer desfez a reforma ministerial que havia extinguido o GSI. Em 12 de maio de 2016, o órgão foi novamente elevado ao *status* ministerial e a ABIN voltou à sua alçada (AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA, 2016). Não foi apenas no GSI que os militares voltaram a ter protagonismo no governo interino, mas também na área de Defesa, sendo que, em 27 de fevereiro de 2018, o general da reserva Joaquim Silva e Luna tornou-se o primeiro militar a comandar a pasta desde sua criação, em 1999. A partir de então, o protagonismo militar na liderança do governo apenas cresceu.

No plano político, o processo de *impeachment*/golpe levou a intensa polarização e fortalecimento das direitas. A rejeição ao PT e o discurso anticorrupção promoveram coesão a

assumidas pela guerra híbrida são as ‘revoluções coloridas’ descritas por Koryko (2015), nas quais há interferência externa e guerra de informações para influir nas disputas políticas internas e gerar mudança de regime. Tendo em vista a semelhança entre tal estratégia e o ‘golpe parlamentar’ sofrido no Brasil, tem-se especulado sobre a mudança política brasileira ter sido promovida pelos EUA. Essa hipótese é corroborada por fatos empíricos como a existência de colaboração entre a Lava Jato e o Departamento de Justiça, com compartilhamento de informação, e o fato de a Embaixadora Liliana Ayalde ter sido designada para postos no Paraguai e Brasil em momentos de mudança política, e posteriormente movida para o Comando Sul. Em que pese haver alguma comprovação para essa hipótese, não é possível verificá-la. Ademais, é difícil inferir que a oposição à Dilma Rousseff e a demanda por *impeachment* tenham sido criadas externamente quando havia intensa insatisfação popular decorrente da crise econômica, gerada também por decisões de política econômica do governo petista. De toda forma, cabe reconhecer que os resultados do golpe foram a volta de uma política de clientelismo forte, colocando ponto final à estratégia de autonomia heterodoxa brasileira. Esse resultado atendia, portanto, a interesses dos EUA. Assim, parece sensato especular sobre influência externa, mas seria um exagero falar em determinação.

uma frente política de direita, cuja ascensão é possível rastrear a partir das eleições de 2014. Tal coalizão política representa os interesses da burguesia financeira internacional, de frações das classes médias e de parte da classe trabalhadora que possui valores religiosos e moralistas (SAAD-FILHO; BOITO, 2016). Seus objetivos eram retomar a política econômica fortemente neoliberal e realinhar a política exterior, além de promover valores conservadores em setores da vida cotidiana, opondo-se a avanços em temas como o casamento igualitário ou o direito de escolha das mulheres grávidas. Essa articulação encontrou força eleitoral na figura de Jair Bolsonaro, que ganhou as eleições presidenciais de 2018, com uma plataforma eleitoral neoliberal do ponto de vista econômico e conservadora e moralista do ponto de vista da organização social. A vitória de Bolsonaro representou o início de um novo ciclo político no Brasil. Essa mudança na correlação de forças políticas internas levou à mudança da Política Exterior e maior aproximação com os Estados Unidos.

Em síntese, pode-se concluir que os 13 anos de gestão do Partido dos Trabalhadores significaram um ciclo de construção e colapso de uma coalizão política que congregava segmentos da burguesia interna, partes da classe média, os militares e o subproletariado, que se beneficiou dos programas de transferência de renda e do aumento do salário mínimo (BRESSER-PEREIRA, 2016; SINGER, 2012). A principal estratégia era a conciliação com o capital, promovendo um programa de reformismo lento, que mostrou desgaste quando as condições econômicas se deterioraram. Tal coalizão fraturou-se ao longo do primeiro mandato de Dilma Rousseff, quando houve menor crescimento econômico, maior instabilidade política e a burguesia e os militares uniram-se em bloco contra a presidente, opondo-se a sua reeleição e, posteriormente, demandando seu *impeachment*.

#### **4.3 Política Exterior e Relações com os EUA nos governos Lula**

Durante os governos Lula, a Política Exterior Brasileira tendeu a enfatizar a defesa da soberania nacional e o estabelecimento de parcerias com países em desenvolvimento (ALMEIDA, 2004; BRANDS, 2010; MARES, TRINKUNAS, 2016; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Ganharam espaço os arranjos com Índia, China, África do Sul e Rússia, articulados nos fóruns IBAS e BRICS, houve renovada atenção às relações com a África, com o Oriente Médio, e com a América do Sul. O regionalismo sul-americano foi pensado como uma forma de construir um polo de poder que impactasse na transição para uma ordem internacional multipolar (BANDEIRA, 2009; LIMA, 2013). Tais movimentos indicavam o retorno a uma

política exterior de *ethos* terceiro-mundista, na qual as relações com os países em desenvolvimento ganhavam destaque.

Vigevani e Cepaluni (2007) definem essa estratégia como “autonomia pela diversificação”<sup>60</sup> argumentando que as parcerias com países em desenvolvimento objetivavam aumentar o poder de negociação e alcançar maiores margens de manobra no sistema internacional. Brands (2010) acrescenta que o desígnio era acelerar e reforçar a transição de poder em âmbito mundial, em direção a um sistema multipolar. Mares e Trinkunas (2016) avaliam que se buscava maior influência na formulação das regras que regem a ordem internacional. Embora o objetivo de ascensão tenha raízes históricas e não havia sido abandonado após a redemocratização e o fim da Guerra Fria, o governo Lula diferenciava-se pela maior ambição (MARES; TRINKUNAS, 2016).

A ação brasileira era afirmativa e propositiva, reformista da ordem mundial, demandando poder decisório nos regimes internacionais. O Brasil questionava a governança das instituições financeiras e de segurança – FMI, Banco Mundial e Conselho de Segurança da ONU – demandando maior espaço para os países emergentes no processo de tomada de decisões (HURRELL, 2010). Embora houvesse adesão a certos valores da ordem liberal, como democracia, direitos humanos e não-proliferação, o Brasil expressava divergências em relação às formas de expansão de tais princípios e opunha-se ao uso da força para impor a democracia e os valores liberais. A diplomacia brasileira atribuía importante prioridade ao conceito de soberania e enfatizava as dimensões econômicas, institucionais e as especificidades locais como questões relevantes para a solução de conflitos internos (HIRST, 2014). Também havia maior reticência em relação à liberalização comercial e priorização dos organismos multilaterais – especialmente a Organização Mundial do Comércio (OMC) – em detrimento de acordos bilaterais ou inter-regionais de comércio. Havia uma postura relativamente conservadora e conformada com o sistema internacional em comparação aos outros emergentes – China, Índia e Rússia – e a demanda de reconhecimento enquanto potência emergente não significava contestação ou confrontação, mas atuação ativa (HURRELL, 2010; NARLIKAR, 2010).

A Política Exterior Brasileira expressava maior ambição, havia busca de protagonismo e prestígio e opção por enfatizar as relações com o Sul Global, especialmente a América do Sul e os países emergentes. Todavia, tal postura não refletia um consenso interno. A assertividade da atuação internacional brasileira levou ao surgimento de críticas e à percepção de que o

<sup>60</sup> Os autores contrastam a “autonomia pela diversificação” à “autonomia pela participação”, que predominou durante os governos FHC. A autonomia pela participação significava adesão aos regimes internacionais e atuação ativa no sentido de influenciá-los.

governo estaria sendo pouco pragmático e gerando uma partidarização da política exterior (BUENO, 2010; LAFER, 2009; RICUPERO, 2010). Os críticos do governo pontuavam os seguintes problemas: i) o excessivo voluntarismo expressado no discurso de Lula, que se imaginava capaz de contribuir com a paz no Oriente Médio e com a solução de problemas globais ii) a falta de resultados econômico-comerciais e iii) o risco de assumir excessivos custos decorrentes de uma posição de liderança. Para tais autores, a política exterior deveria ser uma política de Estado, institucional, marcada pela liderança do Itamaraty e erigida “acima das disputas internas e à serviço da nação” (RICUPERO, 2010, p.51).

No entanto, tais críticas não são livres de coloração partidária. Dois dos três autores citados, Rubens Ricupero e Celso Lafer, participaram de governos do PSDB e, portanto, tratam-se de análises situadas e interessadas. O discurso crítico à Política Exterior refletia e reforçava uma tendência prevista por Lima (2000), a qual apontava que a redemocratização geraria maior debate interno em relação às estratégias internacionais do país. Como apontado pela autora, o Estado brasileiro é plural e a política exterior tem consequências distributivas, gerando custos e benefícios a setores econômicos diferentes, o que leva a interesses diversos e a debates significativos (LIMA, 2000). A política exterior de Lula calcava-se em sua base eleitoral, mas também em parte da burguesia local, que se beneficiou do financiamento estatal para se internacionalizar.

Não foi apenas no plano interno que as mudanças de Política Exterior promovidas por Lula causaram certa frustração. Embora não houvesse retórica ou atuação antiamericana, a crítica à estratificação do sistema internacional deixava Brasil e Estados Unidos em lados opostos. Os Estados Unidos buscavam manter sua primazia, enquanto o Brasil ambicionava promover mudança e desconcentração de poder. Além disso, o maior nacionalismo brasileiro e a preocupação com a soberania dificultavam a colaboração, uma vez que os termos propostos pelos EUA nem sempre eram aceitáveis para o Brasil. A administração Lula reiterava a desconfiança em relação aos EUA e uma visão estratégica que divergia da estadunidense ao defender o multilateralismo e buscar soluções negociadas para problemas de segurança internacional, criticando o uso da força (ESPACH, 2016).

Ciente da importância das relações com os EUA, havia um esforço por parte do governo brasileiro em buscar acomodação nas relações bilaterais. 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 (EMBASSY BRAZIL, 2005b; SPEKTOR, 2014). Russell e Tokatlian (2009) definem a estratégia brasileira como de “oposição limitada”: “uma política mista frente aos Estados

Unidos, na qual se combinam desacordos e colaboração, concertação e obstrução, deferência e resistência”, e na qual a cooperação regional é vista como uma forma de aumentar o poder de barganha frente à potência hemisférica (RUSSELL; TOKATLIAN, 2009, p. 271, tradução livre).

Essa orientação de política exterior foi percebida pela Embaixada dos EUA no Brasil como “hipersensibilidade” e como proveniente de uma visão de mundo antiquada, baseada na divisão do mundo entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento. Havia, por parte da embaixada, a identificação de desacordos importantes em termos de política exterior, apesar de temas de convergência e continuidade da cooperação em nível técnico:

Em política externa, o Brasil e os EUA frequentemente batem cabeças. Como o governo brasileiro vê o mundo através de uma obsoleta perspectiva “terceiro-mundo” “norte-sul”, nosso relacionamento bilateral - em uma série de questões - é muitas vezes difícil. Nós temos as mãos cheias tentando manter o diálogo com o Brasil multidimensional e sólido, capaz de resistir às frequentes - e às vezes pronunciadas - diferenças de opinião [...] A autoconfiança do Brasil mudou o tom de sua relação com os EUA, às vezes de maneiras favoráveis a nossas preferências, e outras vezes não [...] a hipersensibilidade em questões vistas como infringindo a soberania do Brasil pode sair do controle e ser vista como um sinal de imaturidade política (EMBASSY BRAZIL, 2005b, p. 1-2, tradução livre).

Embora as relações entre os EUA e o Brasil sejam amistosas, o USG [governo dos EUA] frequentemente encontra grandes dificuldades em obter a cooperação de formuladores de políticas em questões de interesse significativo para os Estados Unidos. O governo brasileiro, ansioso para afirmar sua própria influência, evita a cooperação com o USG – a menos que possa ser claramente caracterizada como um intercâmbio recíproco entre iguais. Em contraste, em questões percebidas como de natureza técnica - aplicação da lei, ciência e biocombustíveis - o governo brasileiro mostra-se entusiasmado para se engajar (EMBASSY BRAZIL, 2007, tradução livre).

Internacionalmente, a cooperação EUA-Brasil é muitas vezes limitada pela falta de vontade do governo brasileiro de se manifestar contra as ações antidemocráticas no hemisfério (Venezuela e Cuba), em adotar medidas proativas para tratar de questões fundamentais como proliferação nuclear e contraterrorismo e em expandir sua liderança internacional de maneiras significativas. No entanto, as relações entre os militares são boas e crescentes, e os militares brasileiros, em sua maioria, compreendem os benefícios potenciais da parceria com os Estados Unidos [...]. No nível operacional, a cooperação em questões de aplicação da lei, como combate ao narcotráfico, segurança de contêineres e compartilhamento de inteligência, é excelente e está melhorando (EMBASSY BRAZIL, 2009a, tradução livre).

Como apontado nas citações, a renovada assertividade e sensibilidade brasileira em relação à soberania significava que as relações bilaterais eram permeadas por significativa ambivalência: em certos pontos, a relação bilateral não foi aprofundada e surgiram desacordos, mas também foram identificados temas de convergência, especialmente em questões mais técnicas, nos quais houve continuidade e aprofundamento da cooperação.

Do ponto de vista da política econômica interna, o Brasil atuava dentro de parâmetros liberais e aceitáveis para os EUA, adotando “políticas monetárias e fiscais prudentes”

(EMBASSY BRAZIL, 2009a). Em temas comerciais existiram desacordos<sup>61</sup>, especialmente na OMC e nas negociações para a formação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). No que se refere à Rodada Doha da OMC, o Brasil liderou uma coalizão de países em desenvolvimento, nomeada de G-20, que demandava reforma da política de subsídios comerciais para a agricultura estabelecida pelos países centrais. Essa posição era contrária aos interesses dos EUA, que buscavam manter vantagens para seu setor agrícola. A divergência entre países desenvolvidos e em desenvolvimento acabou por travar as negociações (EMBASSY BRAZIL, 2005b).

No que se refere à ALCA, Bandeira (2009, p. 81) destaca que se tratava do “principal ponto das divergências” entre Brasil e Estados Unidos. O Partido dos Trabalhadores tinha uma postura contrária à iniciativa, concebendo-a como prejudicial à indústria brasileira e como uma forma de os Estados Unidos aumentarem seu poder sobre a região. Os dois principais líderes da diplomacia brasileira durante o governo Lula – Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães – tinham uma percepção da ALCA como uma estratégia dos EUA para fortalecer sua hegemonia regional. Amorim a definiu como um “[...] projeto de inspiração neoliberal sob hegemonia americana” (AMORIM, 2013, p. 52). Já Guimarães destacou que “A ALCA [...] visa a construir um território econômico único, onde os Estados subdesenvolvidos não poderão ter [...] projetos nacionais de desenvolvimento” (GUIMARÃES, 2014, p. 24).

Apesar de tais assertivas contundentes, não houve grandes modificações entre os governos de Lula e FHC em relação ao tema, pois o Brasil tinha reservas ao projeto desde o início das negociações, em 1994. A embaixada dos EUA destacava que, apesar de não priorizar a ALCA, o governo Lula deu continuidade às negociações e afastou-se da retórica da campanha eleitoral, que denunciava o caráter imperialista da iniciativa (EMBASSY BRAZIL, 2005b). De toda forma, a diplomacia manteve uma postura negociadora dura, demandando o fim dos subsídios estadunidenses à agricultura e maior acesso ao mercado estadunidense para a agropecuária brasileira. Por fim, a proposta da ALCA foi abandonada em novembro de 2005, durante o encontro de Mar del Plata, na Argentina. Embora o Brasil tenha sido um dos mais duros negociadores, contribuindo para tal resultado, a diplomacia brasileira agiu de forma mais

<sup>61</sup> As dificuldades nas relações com os EUA não eram uma novidade do governo Lula. Os atentados de 11 de setembro de 2001 levaram a um importante desencontro entre os EUA e o Brasil, ainda durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. A adoção de uma política unilateral por Washington contrastava com a defesa brasileira de uma ordem internacional multilateral. A centralidade assumida pelo terrorismo na esfera internacional contrastava com a ênfase brasileira em questões de desenvolvimento (SILVA, 2013a). Em seu segundo mandato, Cardoso passou a criticar a “assimetria da globalização”, representando a retomada de uma postura mais reformista do Brasil no sistema internacional.

institucional e de baixo perfil, o que facilitou a retomada das relações bilaterais posteriormente, apesar da frustração do governo dos EUA.

Por outro lado, as mudanças na política exterior brasileira, incluindo a maior assertividade, também tiveram consequências favoráveis para as relações bilaterais. Como apontado por Pecequillo (2008), um dos resultados positivos foi a formação de um *diálogo estratégico* entre os dois países, que elevava a parceria e significava maior institucionalização da concertação em alto nível. Anunciado em 2005 e semelhante aos diálogos que os EUA possuem com China e Índia, o mecanismo pretendia promover maior comunicação e representava um reconhecimento do crescente peso político brasileiro. Com relação à institucionalização do diálogo, apesar de parte da literatura insistir na proeminência do Itamaraty (CERVO, 2008; RICUPERO, 2010), percebe-se a existência de contatos importantes entre diferentes agências brasileiras e a embaixada estadunidense. Os telegramas emitidos pela embaixada dos EUA mostram que os diplomatas buscavam manter importante comunicação com a Casa Civil, com o GSI, com o Ministério da Fazenda e com o Ministério da Defesa.

A existência de comunicação não impedia os pontos de desacordo que, em grande parte, decorriam da estratégia global do Brasil. A atuação brasileira no Oriente Médio e o esforço brasileiro por construir um fórum de diálogo América do Sul-Países Árabes, cuja primeira reunião aconteceu em 2005, causava apreensão entre os representantes dos EUA (EMBASSY BRAZIL, 2005c, 2005d). Ainda com relação ao Oriente Médio, cabe destacar a aproximação Brasil-Irã e a visita do então presidente, Mahmoud Ahmadinejad, a Brasília em novembro de 2009. Embora as relações Brasil-Irã desagradassem os EUA, o governo brasileiro argumentava que poderiam ser úteis caso o país do norte resolvesse entrar em negociações com o país persa (EMBASSY BRAZIL, 2009a).

Em 2010, um evento impactou de forma relevante as relações Brasil-Estados Unidos. Em 18 de maio, os governos brasileiro, turco e iraniano divulgaram a assinatura de um acordo tripartite referente ao programa nuclear do último, prometendo deslocar parte das atividades de enriquecimento de urânio para fora do território iraniano. Após o anúncio, o governo dos Estados Unidos expressou insatisfação com o movimento brasileiro-turco, considerando-o prejudicial à adoção de sanções ao Irã, que foram posteriormente debatidas e aprovadas no Conselho de Segurança da ONU. A posição brasileiro-turca, portanto, ia contra o objetivo

estadunidense de gerar consenso em torno de uma postura mais dura e da imposição de sanções ao Irã (informação oral)<sup>62</sup>.

Por outro lado, o ministro das Relações Exteriores brasileiro, Celso Amorim, argumenta que a atuação brasileira foi decorrente de sinais emitidos pelos próprios diplomatas estadunidenses e que o Brasil não esperava a reação adversa que o acordo gerou (AMORIM, 2015). Após o episódio, houve um esfriamento das relações bilaterais, que durou até a posse de Dilma Rousseff, em 2011 (informação oral)<sup>63</sup>. Cabe ressaltar que a fluidez das relações interpessoais que marcou o período Lula-Bush diminuiu quando Obama assumiu o poder<sup>64</sup>.

No plano latino-americano, também é possível perceber tanto desencontros quanto pontos de cooperação entre Brasil e EUA. Durante o governo Lula, a política exterior brasileira foi marcada pela tentativa de exercer maior liderança e restringir a influência dos EUA na região. Essa situação não era necessariamente contrária aos interesses estadunidenses, que concordavam com a liderança regional brasileira dentro de certos parâmetros. Um ponto no qual o Brasil agiu de forma convergente às expectativas de Washington refere-se ao protagonismo brasileiro na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH). Essa foi uma demanda dos EUA e uma forma de liderança brasileira na América Latina convergente com os desígnios da potência (EMBASSY BRAZIL, 2004b). Ressalta-se que foi também uma decisão de política exterior que desagradou a própria base eleitoral mais à esquerda e os movimentos sociais ligados ao Partido dos Trabalhadores (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

No que se refere ao regionalismo sul-americano, a embaixada brasileira em Washington buscava apresentar a cooperação regional como convergente aos interesses dos EUA. Roberto Abdenur, embaixador do Brasil nos Estados Unidos (2004-2006), acreditava que o argumento de que a cooperação regional traria estabilidade para a América do Sul era de “especial significado para as relações Brasília-Washington” e os diplomatas brasileiros deveriam reforçá-lo (EMBAIXADA BRASILEIRA EM WASHINGTON, 2006a). Tratava-se de uma forma de apresentar o regionalismo de forma mais amena para os EUA, que também declaravam ter a

<sup>62</sup> Informação obtida em entrevista com Thommas Shannon realizada na cidade de Washington D.C. em 22 de fevereiro de 2019.

<sup>63</sup> Idem.

<sup>64</sup> Essa situação fica clara no livro “Teerã, Ramalá e Doha: Memórias da Política Externa Ativa e Altiiva”, escrito por Celso Amorim. Amorim (2015) transparece na redação do livro que havia percepção por sua parte e de Lula de uma postura paternalista de Obama. Essa percepção de maiores dificuldades nas relações interpessoais foi confirmada em entrevista com Thommas Shannon realizada na cidade de Washington D.C. em 22 de fevereiro de 2019. Telegrama da embaixada dos EUA 4 de agosto de 2009 define as relações Obama-Lula como cordiais e as relações Lula-Bush como excelentes.

promoção da estabilidade como um objetivo de política exterior para a região (EMBASSY BRAZIL, 2009a).

Maiores diferenças de perspectiva apareciam no que se refere aos governos de esquerda sul-americanos. O maior ponto de preocupação dos Estados Unidos era o presidente venezuelano Hugo 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, mostra que havia interesse estadunidense 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. Durante a reunião:

O embaixador esquematizou [...] a crescente preocupação do governo norte-americano com a retórica e as ações de Chávez [...] 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 ao compartilhamento de inteligência. [...] Amorim disse que o GOB gostaria de intensificar seu diálogo político com os EUA sobre Chávez, mas não tem interesse em compartilhar informações (embora Amorim tenha admitido que o governo brasileiro veria qualquer documento de inteligência que desejássemos fornecer unilateralmente). 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 (EMBASSY BRAZIL, 2005, tradução própria).

Os Estados Unidos 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. Os representantes brasileiros buscavam destacar suas credenciais como um fator de amenização a Chávez. O relato de 2005 sobre conversa entre Amorim e Danilovich ilustra essa dinâmica:

Amorim deixou bem claro que o governo brasileiro não está comprando nossa categorização de Chávez como uma ameaça significativa para a região, que deve ser tratada de acordo. O governo brasileiro o vê como uma figura legítima e como democraticamente eleito (como também é Evo Morales, na opinião do governo) e o Brasil está comprometido em trabalhar com Chávez, aparentemente para melhorar seu comportamento mais extremo, envolvendo-o em relações econômicas e políticas interdependentes. O Brasil parece acreditar que esse é o melhor caminho para garantir a estabilidade regional (EMBASSY BRAZIL, 2005, tradução própria)<sup>65</sup>.

<sup>65</sup> A percepção de Chávez como um líder legítimo não era compartilhada por toda a elite política brasileira. Telegramas da Embaixada dos Estados Unidos mostram que legisladores e antigos membros de governos brasileiros aproximaram-se da embaixada para explicitar sua visão de Chávez como uma ameaça ou fonte de desestabilização à região. Entre estes destacam-se o senador Heráclito Fortes e o ex-presidente José Sarney (EMBASSY BRAZIL, 2007f, 2007g, 2008o).

O relato mostra que as administrações de Estados Unidos e Brasil possuíam percepções diferentes sobre os governos de esquerda que ganhavam espaço na região. O Brasil percebia os presidentes mais radicais como legítimos, o que não era compartilhado pelos Estados Unidos, que apontavam na necessidade de contenção. O Brasil apresentava soluções no sentido de amenizar as posturas mais radicais de Chávez de forma diplomática, através do diálogo e do capital político de Lula. Contudo, essa não era a solução preferida pelos Estados Unidos, que identificavam a necessidade de políticas mais duras, com a categorização do bolivarianismo como ameaça às Américas. Essa dinâmica mostra que os Estados Unidos percebiam o Brasil como um ator relevante na América do Sul e buscavam dividir a liderança dentro de determinados parâmetros. No entanto, a política exterior do Brasil impunha limites à cooperação com os Estados Unidos e significava que o país não tinha interesse em aderir de forma total à uma estratégia de liderança compartilhada.

Por fim, cabe ressaltar que as relações Brasil-EUA iam além dos contatos entre os governos e as instituições diplomáticas. Os telegramas produzidos pela embaixada dos EUA no Brasil mostram que os diplomatas estadunidenses buscavam engajar uma série de atores, incluindo deputados, senadores e lideranças políticas da base governista e da oposição – especialmente do PSDB (EMBASSY BRAZIL, 2007b, 2007c, 2008a). Também havia convites e tentativas de promover diálogo com pesquisadores, membros da sociedade civil e representantes de associações patronais, especialmente a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e a Câmara de Comércio dos EUA no Brasil (Amcham). Em conversas com o setor privado, a embaixada buscava reforçar a mensagem de liberalização econômica como a resposta para incentivar o crescimento. Em encontro com membros da comunidade de negócios brasileira, os representantes estadunidenses afirmaram, por exemplo, que o Itamaraty subordinava interesses comerciais à agenda terceiro-mundista e que deveria haver uma reorganização institucional, com criação de uma agência específica para lidar com comércio internacional (EMBASSY BRAZIL, 2006a).

Entre as iniciativas estadunidenses de promoção de diálogo com lideranças políticas, ressalta-se a criação de um mecanismo para aumentar o contato entre os congressos. Tal iniciativa envolvia a organização de visitas de delegações formadas por deputados, senadores e funcionários do Congresso brasileiro aos EUA e vice-versa. O objetivo era tanto conseguir o apoio de deputados em temas de interesse dos EUA, quanto aumentar o contato visando desfazer percepções de “imperialismo” e aumentar as informações e o conhecimento sobre os EUA. De acordo com telegrama da Embaixada, “[...] legisladores brasileiros que antes eram ativistas anti-EUA se tornaram - se não pró-EUA - ao menos mais educados em tópicos

específicos, menos propensos a abarrotar a imprensa com retórica inútil, e mais interessados em discutir tópicos construtivamente” (EMBASSY BRAZIL, 2005f).

Também existiam deputados e senadores – assim como outras lideranças políticas – que buscavam aproximação com os EUA e convergiam com suas preocupações em termos de segurança (EMBASSY BRAZIL, 2008b). Assim, percebe-se que as relações Brasil-EUA vão além dos contatos governamentais e diplomáticos, o que garante espaços de influência aos estadunidenses mesmo em um contexto político desfavorável. Cabe ressaltar que, entre os membros do PSDB, havia uma postura crítica à política exterior encabeçada por Celso Amorim e demandas de maior aproximação com os países centrais, assim como de assinatura de acordos de livre comércio.

Do ponto de vista governamental, existia certa ambivalência com relação aos Estados Unidos. Por um lado, havia importante vontade política de promover maior espaço de autonomia, preocupação com a garantia de soberania do país e não aceitação da primazia regional e global da potência. Por outro lado, o governo brasileiro considerava de especial importância a manutenção de relações amistosas e buscava evitar a aplicação de sanções. Nesse sentido, tratava-se de uma relação de clientelismo desequilibrada – uma vez que as relações de cooperação em um contexto de assimetria persistiam, mas havia constante questionamento brasileiro em relação aos termos da parceria. O Brasil questionava e buscava superar sua condição de subordinado. A busca brasileira de autonomia pode ser caracterizada como heterodoxa, pois havia preocupação em não ferir interesses centrais da potência e certo afastamento do neoliberalismo. Embora com outra dinâmica e outro estilo, essa dinâmica persistiu durante o governo de Dilma Rousseff.

#### **4.4 Política Exterior e relações com os EUA no governo Dilma Rousseff**

Em Política Exterior, o governo Dilma Rousseff promoveu ajustes em comparação ao seu antecessor, tendo em vista a menor priorização do tema. Apesar disso, as orientações mais gerais permaneceram as mesmas, continuando a haver atenção especial à América do Sul e ao mundo em desenvolvimento. Contudo, de acordo com Lessa e Cervo (2014, p. 134), a percepção de ascensão internacional, que marcara o governo Lula, cedeu lugar a uma percepção de declínio, com “continuidade lerda e obstruída às estratégias externas da fase anterior” (CERVO; LESSA, 2014, p.134). O período foi marcado pela tendência de “redução do ativismo internacional do Brasil” (SARAIVA, 2014, p. 25).

Esse processo, no entanto, ocorreu com matizes e foi gradual. Desiderá Neto (2019) considera que a política exterior de Rousseff foi marcada por “continuidade com redução progressiva do ativismo”. As mudanças decorreram do perfil e das prioridades da presidente, mas principalmente das maiores dificuldades no plano econômico e, a partir de 2013, da instabilidade política interna, que resultaram na fragmentação da coalizão política. No plano internacional, o período foi marcado por aumento das tensões entre as grandes potências, o que dificultava a estratégia de manter relações importantes e cordiais com potências estabelecidas e emergentes. Como pontuado por Mares e Trinkunas (2016, p. 76, tradução própria) tratou-se de um período marcado por “constrangimentos emergentes e capacidades decrescentes”.

Dito isso, cabe ressaltar que os primeiros anos do governo Rousseff foi marcado pela continuidade de posturas assertivas no campo da segurança internacional e por propostas de revisão de normas internacionais. O exemplo mais marcante foi a proposição brasileira do conceito de responsabilidade *ao* proteger – em complemento à responsabilidade *de* proteger. O termo foi usado pela primeira vez durante discurso da presidente brasileira na Assembleia Geral da ONU em setembro de 2011. Em novembro do mesmo ano, um documento de trabalho desenvolvendo a ideia foi apresentado pela diplomacia brasileira à ONU. O documento reconhecia que algumas intervenções humanitárias agravam conflitos, propunha que o uso da força deveria ser o último recurso utilizado em situações de crise humanitária e, quando aprovado pelo Conselho de Segurança da ONU, deveria ser limitado e monitorado<sup>66</sup> (VIOTTI, 2011). O conceito, no entanto, teve pouca ressonância política: não foi amparado pelas potências permanentes do Conselho de Segurança e, entre os BRICS, apenas a África do Sul apoiou a iniciativa. Assim, a diplomacia brasileira frustrou-se com a falta de adesão e não insistiu com a promoção do conceito, que acabou por perder relevância (MARES; TRINKUNAS, 2016).

Apesar de manutenção da postura revisionista das instituições internacionais e da importância atribuída às relações com os outros países do BRICS, o governo Rousseff buscou reaproximação com os EUA. O objetivo era reverter o afastamento gerado pela crise relacionada à assinatura do acordo Irã-Turquia-Brasil sobre proliferação nuclear. Nos primeiros

<sup>66</sup> O momento de proposição do conceito – segundo semestre de 2011 – é bastante relevante para entender a completude de seu significado. Em março daquele ano, uma colisão de países ocidentais autorizada por resolução da ONU havia realizado uma intervenção na Líbia com o objetivo de conter a violência que acometia o país. A intervenção, no entanto, foi fortemente criticada por ter promovido mudança de regime e pela existência de condicionantes geopolíticos que influenciaram o decorrer das ações. O conceito desenvolvido pela diplomacia brasileira era, de certa forma, uma resposta a esse contexto. O documento apresentado à ONU afirmava que “existe uma percepção crescente de que o conceito de responsabilidade de proteger pode ser utilizado com intenções diferentes da de proteção da população civil, como são as mudanças de regime” (VIOTTI, 2011, tradução própria).

anos do governo Rousseff, o Brasil adotou uma postura mais crítica ao Irã, inclusive em relação à situação interna de direitos humanos. Em 2011, a diplomacia brasileira apoiou resolução do Conselho de Direitos Humanos da ONU que instaurava um relator para analisar as violações de direitos no país persa (DESIDERÁ NETO, 2019)<sup>67</sup>.

Pecequillo (2014) define a busca de aproximação aos EUA como um “ajuste técnico”, decorrente de críticas internas sobre a política exterior brasileira, destacando que no período eleitoral houve significativa discussão sobre a aproximação brasileira com regimes não democráticos, especialmente no Oriente Médio. De acordo com a autora, a busca de reaproximação com a potência hegemônica foi um movimento ambíguo, uma vez que a política exterior continuava orientada pela busca de autonomia e negava-se a subordinar-se aos EUA. Assim, o período Rousseff-Obama foi permeado pela continuidade de perspectivas estratégicas divergentes, o que significava relações amistosas, porém com importantes pontos de desacordo (ESPACH, 2016).

A busca de acomodação com os EUA foi uma característica perene dos governos do PT, que buscavam contemporizar o reformismo e a busca de protagonismo internacional com relações amistosas com a potência. Essa estratégia não era livre de contradições e por vezes gerava dificuldades bilaterais. Assim como durante o governo Lula, as relações Brasil-EUA foram pautadas por ambivalência durante o governo Rousseff, existindo momentos de maior afastamento e outros de busca de acomodação.

Dois relatórios produzidos pelo Serviço de Pesquisas do Congresso (CRS, na sigla em inglês) dos EUA descrevem de forma semelhante as relações bilaterais, como permeadas por cooperação e desentendimentos. O primeiro foi publicado em meados do primeiro mandato de Rousseff, em 2013, e o segundo em meio ao processo de impeachment, que removeu a presidente do poder em maio de 2016:

Embora o Brasil e os Estados Unidos compartilhem uma série de objetivos comuns, a existência de temas de interesse nacional divergentes e de políticas exteriores independentes levaram a desacordos em temas comerciais e políticos. Algumas disputas de longa duração incluem as negociações comerciais de Doha e a oposição brasileira aos subsídios ao algodão dos EUA. Diferenças adicionais surgiram nos últimos anos, muitas das quais se concentraram nas abordagens de política externa dos países. Em 2010 e 2011, por exemplo, o Brasil fez uso de seu assento temporário no Conselho de Segurança na ONU para defender o diálogo com regimes isolados internacionalmente, como o Irã, a Líbia e a Síria, em detrimento da imposição de sanções, as quais são vistas pelo país como o princípio de conflitos. Alguns analistas e formuladores de políticas afirmam que a crescente proeminência e envolvimento global do Brasil em diversos temas inevitavelmente levará a disputas com os Estados

<sup>67</sup>Segundo reportagem do jornal O Globo, o voto brasileiro atendeu a pedido explícito de Obama: <https://oglobo.globo.com/mundo/voto-do-brasil-sobre-ira-no-conselho-de-direitos-humanos-da-onu-atendeu-pedido-de-obama-2806495>

Unidos e que gerenciá-las de maneira transparente e respeitosa será crucial para manter as relações amigáveis no futuro. Embora a cooperação entre Brasil e EUA em questões de segurança seja tradicionalmente limitada, os laços entre agências policiais e entre os militares aumentaram nos últimos anos. As áreas de coordenação incluem combate ao narcotráfico, contraterrorismo e defesa (MEYER, 2013, tradução própria).

Os Estados Unidos e o Brasil têm tradicionalmente desfrutado de relações políticas e econômicas vigorosas. Os países têm pelo menos 20 diálogos bilaterais ativos, que servem como veículos para a coordenação de políticas em questões de interesse mútuo, incluindo comércio, energia, segurança, igualdade racial e meio ambiente. Os Estados Unidos e o Brasil também têm buscado maior envolvimento mútuo em questões internacionais, uma vez que o Brasil tem procurado desempenhar um papel proeminente em assuntos globais. De acordo com o governo Obama, o Brasil é um “grande *player* global” e um “parceiro indispensável” em questões que vão desde o desenvolvimento internacional até a mudança climática. No entanto, em certos momentos, os vínculos bilaterais têm sido tensos, pois temas de interesse nacional e as políticas externas independentes dos dois países ocasionalmente levaram a desentendimentos. Nos últimos anos, por exemplo, as autoridades americanas ficaram desapontadas com a oposição do Brasil aos esforços internacionais para isolar diplomaticamente a Rússia depois de anexar a Crimeia e sua relutância em criticar abertamente os esforços do governo venezuelano para suprimir a dissidência política. Embora o Brasil não apoie as ações dos governos russo e venezuelano, sua aversão às sanções e preferência pelo diálogo levou-o a abordar as questões de maneira muito diferente dos Estados Unidos [...] (MEYER, 2016, tradução própria)

As passagens mostram que, apesar das mudanças de conjuntura ao longo dos cinco anos de governo Rousseff, a estrutura das relações bilaterais era marcada pela existência de divergências e pela vontade política de contorná-las, com o objetivo de manter relações amistosas. Inicialmente, havia interesse das presidências na retomada da cooperação após as dificuldades de 2010, o que foi celebrado com a visita de Barack Obama à Brasília em 2011. Na ocasião, Obama reconheceu o Brasil como um país emergente, afirmando que cada vez mais o país tornava-se um ator global (OBAMA, 2011). Em comunicado conjunto, o presidente estadunidense declarou “apreço” à aspiração brasileira por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (ROUSSEFF; OBAMA, 2011). Ademais, foram firmados acordos para aumentar a cooperação econômica, na área de energia e acordou-se a trocas de experiência sobre atividades de preparação para grandes eventos internacionais. Assim, os EUA firmaram-se como uma contraparte importante para apoiar a organização logística – e o aparato de segurança – da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016 (THE WHITE HOUSE, 2011).

Também acordaram aumentar a cooperação nas áreas de Educação, Ciência e Tecnologia, incluindo o aumento do intercâmbio de estudantes. Durante o governo Rousseff, havia interesse brasileiro em aprofundar a cooperação com os Estados Unidos em tais áreas, as quais eram vistas como significativas para promover o desenvolvimento nacional. No ano seguinte, 2012, Rousseff visitou a Casa Branca. Na ocasião, foi novamente enfatizada a

cooperação em educação, que aumentava com o intercâmbios através do programa Ciências sem Fronteiras<sup>68</sup>, financiado pelo governo brasileiro (ROUSSEFF; OBAMA, 2012).

As diferenças entre ambos os países, no entanto, persistiam. No plano econômico, durante o encontro de 2012, Rousseff criticou a política monetária do país do Norte. Além disso, a busca de aproximação teve reverses importantes nos anos seguintes. Em 2013, a divulgação de que um órgão estadunidense de inteligência – a Agência Nacional de Segurança (NSA, na sigla em inglês) – conduzia atividades de espionagem ao Palácio do Planalto e à Petrobras perturbou as relações bilaterais. Como resposta, Rousseff exigiu um pedido de desculpas por parte dos Estados Unidos, que não foi concedido, e cancelou a viagem de Estado que havia programado àquele país. O resultado foi um congelamento das relações bilaterais em alto nível.

Como em outros momentos, as tensões foram seguidas de busca de recomposição. Houve sinais de melhora quando os EUA apoiaram a proposta brasileira de colocar a gestão multilateral da internet em pauta, a partir do evento NETMundial, realizado em São Paulo em abril de 2014 (MARES; TRINKUNAS, 2016). Além disso, a cooperação em temas mais técnicos persistia, inclusive as relações entre os militares, os intercâmbios acadêmicos e as articulações referentes à preparação para a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

Em 2015, no primeiro ano de seu segundo mandato, Rousseff realizou uma visita de trabalho aos EUA, o que representou a retomada das relações bilaterais em mais alto nível. Na ocasião, Rousseff declarou que as tensões bilaterais de 2013 haviam sido superadas (HARRIS, 2015). Nesse momento, no entanto, a situação brasileira já era bastante diferente dos anos anteriores, pois a economia nacional estava se deteriorando e a percepção de ascensão cedia lugar a noção de declínio. Ao mesmo tempo, as denúncias de corrupção avançavam no Brasil, implicando parcela relevante das empresas nacionais que haviam se internacionalizado no século XXI. Portanto, quando Rousseff foi a Washington em 2015, a posição brasileira era de maior fragilidade em comparação aos encontros anteriores com Obama.

De modo geral, a estratégia brasileira em relação à maior potência mundial durante o governo Rousseff também pode ser definida como autonomia heterodoxa, sendo que o Brasil seguia uma orientação independente e visão de mundo divergente da estadunidense, porém havia busca de acomodação com a potência – tanto nos momentos de ascensão quanto de maior debilidade. A diminuição do engajamento brasileiro no Oriente Médio e das relações em alto nível com o Irã foram pontos nos quais o Brasil buscou maior acomodação aos EUA, sendo

<sup>68</sup> O Ciências sem Fronteiras foi um programa do Ministério da Educação vigente entre 2011 e 2017 que concedeu mais de cem mil bolsas de estudo para estudantes brasileiros realizarem parte de sua formação no exterior.

ajustes relevantes em comparação ao governo Lula. Porém, o país continuava a criticar o uso da força para a resolução de conflitos internacionais e a buscar maior influência na gestão da ordem internacional. A persistência de posições favoráveis à Rússia e à Venezuela eram pontos de tensão.

No que se refere às relações com as potências emergentes, houve manutenção das iniciativas para o fortalecimento dos BRICS – que continuaram a ocupar um espaço relevante na política exterior brasileira. A principal novidade foi anunciada em julho de 2014, quando Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul celebraram a criação de duas instituições financeiras multilaterais, o Novo Banco de Desenvolvimento e o Arranjo Contingente de Reservas. As iniciativas buscavam promover alternativas ao sistema financeiro internacional, através da criação de instituições semelhantes às instituídas em Bretton Woods, porém com a liderança de Estados emergentes. O empreendimento mostrava às potências tradicionais que havia interesse e disposição de compartilhar a gestão da ordem (MARES; TRINKUNAS, 2016).

Ao longo do governo Rousseff, a continuidade da ênfase brasileira em suas relações com os BRICS assumiu um novo significado em razão da degradação das relações EUA-Rússia, especialmente pela crise gerada com a anexação da Crimeia em 2014<sup>69</sup>. A estratégia de segurança nacional estadunidense de 2015 deslocava parcialmente a identificação de ameaças, com diminuição da ênfase no combate ao terrorismo e identificação de potências revisionistas, Rússia e China, como ameaças possíveis<sup>70</sup>. Portanto, as relações Rússia-Brasil eram vistas com maior reticência pela potência ocidental. O episódio no qual a Rússia anexou a Crimeia mostra essa situação. O Brasil buscou manter uma postura neutra frente à crise internacional instalada pelo episódio – de forma a não alienar seu parceiro na Eurásia – apesar das pressões das potências ocidentais para que fosse tomada posição contrária à ação russa (MARES; TRINKUNAS, 2016; DESIDERÁ NETO, 2019). A neutralidade brasileira expunha a intenção de manter boas relações com os EUA e com a Rússia, o que era dificultado pelas tensões mundiais.

Com relação à América do Sul, também se pode perceber o mesmo padrão de busca de acomodação e de divergências relevantes. Houve continuidade da perspectiva de considerar a região como um espaço geopolítico próprio, apesar do arrefecimento das capacidades e da

<sup>69</sup> Em março de 2014, a região da Crimeia, que antes fazia parte do território ucraniano, foi anexada ao território russo. O episódio foi antecedido pelos seguintes eventos: i) mudança de governo na Ucrânia após manifestações locais (com ascensão de governo pró-ocidente e queda de governo pró-rússia), ii) invasão de tropas russas e iii) referendo local. O movimento russo foi condenado em Assembleia Geral da ONU e pelas potências ocidentais, acarretando sanções e evidenciando a degradação das relações Rússia e Estados Unidos.

<sup>70</sup> As estratégias de segurança nacional dos EUA são discutidas no capítulo 3.

vontade de liderança regional brasileira (CERVO; LESSA, 2014). Continuava a haver proximidade com os governos do eixo bolivariano, especialmente a Venezuela governada por Hugo Chávez e, posteriormente, por Nicolás Maduro. As relações Brasil-Venezuela fortaleceram-se em 2012, quando o país passou a integrar o Mercosul. A posição brasileira frente ao país vizinho não foi modificada nos anos seguintes, mesmo com o aumento das críticas e com o início das sanções dos Estados Unidos ao país bolivariano. Essa situação mostra que Brasil e Estados Unidos tinham perspectivas bastante distintas sobre as lideranças de esquerda da região.

Contudo, em temas mais técnicos, persistiam iniciativas de articulação e de amenização de comportamentos radicais por parte do Brasil. A busca de mediação ganhou destaque no caso boliviano, sendo que, após a expulsão da agência antidrogas estadunidense do território da Bolívia, os três países assinaram um acordo para garantir a continuidade dos programas de contenção da produção de cocaína. De acordo com relatório produzido pelo Serviço de Pesquisa do Congresso (CRS) dos Estados Unidos:

O Brasil também serviu como uma ponte entre os Estados Unidos e a Bolívia, quando esta expulsou a *Drug Enforcement Agency* (DEA) de seu território em 2008, alegando interferência nos assuntos internos do país. Nos termos de um acordo trilateral de cooperação antidroga assinado em janeiro de 2012, os Estados Unidos e o Brasil estão prestando assistência à Bolívia no monitoramento e erradicação das plantações de coca. Segundo o acordo, os Estados Unidos são responsáveis por fornecer equipamentos de monitoramento, o Brasil é responsável pela obtenção e interpretação de imagens de satélite e a Bolívia é responsável por conduzir qualquer trabalho de campo necessário (MEYER, 2013, p. 17, tradução própria).

Assim, a diplomacia brasileira continuava a exercer um papel de moderação e de busca de soluções negociadas frente às dificuldades entre os Estados Unidos e países da América do Sul, de formas nem sempre condizentes com as demandas estadunidenses. O Brasil continuava a engajar as lideranças sul-americanas, oferecendo certo suporte, ao passo que os Estados Unidos buscavam isolar tais lideranças e gostariam que a diplomacia brasileira adotasse uma postura mais crítica.

Esse tema – especialmente as relações com a Venezuela – também era criticado internamente, tendo se tornado um ponto de divergências em linhas partidárias. Relatos da embaixada dos Estados Unidos no Brasil de 2009 e 2010 apontavam a identificação de diferenças entre os partidos – especialmente o PT e o PSDB – em relação à política exterior (EMBASSY BRAZIL, 2009b, 2010). As diferenças ocorriam em temas de interesse para os Estados Unidos, como as relações com o Oriente Médio e com países da América do Sul, sendo que a visão do PSDB tendia a ser mais próxima a dos EUA, o que prometia mudanças favoráveis aos interesses estadunidenses em caso de vitória presidencial tucana.

No plano comercial, também cresciam as críticas internas à política exterior brasileira, sendo identificadas dificuldades na promoção de acordos de livre comércio. Os críticos ao governo avaliavam que existia uma tendência de isolamento comercial e necessidade de promover exportações (CERVO; LESSA, 2014). A percepção de isolamento comercial decorria do travamento das negociações da Rodada Doha na OMC, nas quais o Brasil havia investido fortemente. Por outro lado, existia uma tendência mundial de formulação e assinatura de acordos bilaterais e inter-regionais de livre-comércio, o que aumentava a percepção de que o Brasil estava ficando de fora das cadeias globais de produção, tendo em vista o baixo número de acordos de livre-comércio assinados pelo Mercosul. Assim, o cenário do comércio internacional aumentava a pressão doméstica para que novos acordos fossem assinados.

A mudança de governo que se seguiu ao afastamento da presidente Dilma Rousseff, em 2016, abriu oportunidade para que os críticos da Política Exterior do PT colocassem sua agenda em prática. No que se refere às relações com a América do Sul, a mudança foi rápida – a retórica frente a Maduro e Morales modificou-se, com o Brasil assumindo postura mais crítica. Em 2017, a Venezuela foi suspensa do Mercosul e o Grupo de Lima foi criado, um fórum *ad-hoc*, que reunia governos de centro e direita da América Latina. O grupo possuía uma perspectiva crítica frente ao governo venezuelano de Nicolás Maduro e questionava sua legitimidade democrática. O Grupo de Lima e a suspensão venezuelana do Mercosul tiveram apoio do governo de Michel Temer, marcando uma mudança no que se refere à região. O governo brasileiro passava, então, a agir de forma mais próxima ao estadunidense, contribuindo para o isolamento internacional e regional da Venezuela. No plano comercial, as mudanças foram mais lentas e mais difíceis de serem promovidas, porém, a ascensão de Temer levou à priorização da assinatura de um acordo de livre comércio Mercosul-União Europeia, cuja celebração foi anunciada no final de junho de 2019 – sendo que a ratificação está pendente.

As mudanças intensificaram-se com a eleição de Jair Bolsonaro para a presidência do Brasil, o qual identifica os Estados Unidos como o principal parceiro, percebendo a existência de valores comuns entre ambos os países e interesses econômicos convergentes. A priorização das relações com os Estados Unidos também decorre de convergências ideológicas entre ambos os governos, que se tornaram representantes da extrema direita no plano internacional. O governo Bolsonaro identifica as relações com a potência como favoráveis ao retorno do crescimento econômico e como fonte de suporte moral à implementação de sua ideologia. A intenção parece ser a reedição de uma “aliança especial” com Washington, na qual as relações com a potência tornam-se estruturantes da estratégia de Política Exterior (LIMA, 1994).

A reedição da “aliança especial” com os Estados Unidos, no entanto, também tem aspectos de novidade, pois há uma aceitação da subordinação que não estava presente em momentos anteriores. Essa situação se apresenta em detalhes e símbolos: antes do início de seu governo, Bolsonaro prestou continência à bandeira estadunidense e ao Assessor de Segurança Nacional, James Bolton. Tais gestos contrastam com a orientação brasileira anterior de não aceitar acordos ou qualquer tipo de parceria com os Estados Unidos que não pudessem ser caracterizadas pela igualdade e reciprocidade. As mudanças promovidas por Bolsonaro evidenciam, de forma geral, o abandono da orientação autonomista e a intensificação do clientelismo<sup>71</sup>.

#### **4.5 As Relações bilaterais no campo da Defesa e da Segurança Internacional**

Nesse tópico, são discutidas as relações entre Brasil e Estados Unidos no campo da Defesa e da segurança internacional durante os governos de Lula e Rousseff. A análise abarca temas referentes aos acordos bilaterais, transferência de armamentos e percepções de ameaças. Também são analisadas as percepções dos EUA com relação às ações tomadas pelo Brasil para combater as principais ameaças percebidas como provenientes da América do Sul: terrorismo e crime organizado. A exposição é dividida em quatro agrupamentos de temas principais: 1) Percepções de ameaças, relações entre os militares e assistência externa; 2) Indústria, tecnologias sensíveis e não proliferação; 3) Combate ao terrorismo; 4) Combate ao tráfico de drogas e ao crime organizado.

##### **4.5.1 Política de Defesa, percepções de ameaças, relações entre militares e assistência externa**

No campo da Defesa, os governos de Brasil e Estados buscaram manter relações positivas e amistosas, apesar de temas de desacordo e da busca brasileira por ampliar graus de autonomia e de influência regional. Havia amplo espaço de diálogo em alto nível e houve adensamento das relações no âmbito bilateral, com a assinatura do Acordo de Cooperação em Defesa (DCA, na sigla em inglês), em 2010. Por outro lado, havia a intenção brasileira em aumentar a cooperação sul-americana em Defesa, buscando autonomia em relação aos EUA.

Em geral, a literatura e o discurso político enfatizam a busca de autonomia, especialmente em decorrência da criação do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) em 2008

<sup>71</sup> Mesmo nesse governo, o alinhamento não é total, uma vez que o Brasil não se dispôs a ameaçar militarmente o governo venezuelano da mesma forma como tem feito Donald Trump.

(FLEMES; NOLTE, 2011; SAINT-PIERRE, 2011; VITELLI, 2016). O CDS foi fruto de um esforço institucional com vistas a diferenciar a América do Sul do Hemisfério Ocidental e trabalhava com conceitos e identificação de ameaças diferentes daquelas percebidas pelos Estados Unidos. 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.

O CDS, contudo, não foi concebido em oposição aos EUA. Houve preocupação do governo Lula em evitar que a criação do organismo impactasse nas relações bilaterais e, entre 18 e 21 de março de 2018, o então ministro da Defesa, Nelson Jobim, realizou uma visita a Washington, buscando contemporizar e explicar ao governo estadunidense a criação da instituição. O Ministério da Defesa brasileiro via a necessidade de evitar que o CDS fosse percebido pela potência como prejudicial a seus interesses. Os telegramas da embaixada dos Estados Unidos no Brasil mostram que Jobim buscou apresentar a Washington a estratégia brasileira de criação do CDS como busca de contenção – ou moderação – de Hugo Chávez. Apesar disso, os diplomatas da potência não acreditavam que o engajamento do presidente venezuelano seria a melhor alternativa. Em fevereiro de 2008, o embaixador dos EUA no Brasil apontava que

O Brasil apoia a criação de um ‘Conselho de Defesa da América do Sul’ com o objetivo de trazer Chávez para a corrente principal do continente e garantir que não haja ameaças à segurança. Jobim acredita que isolar a Venezuela levaria à radicalização das posturas de Chávez e ampliaria a chance de difusão da instabilidade entre os países vizinhos. [...] Por menos pragmática que a sugestão pareça, segue a política tradicional brasileira de tentar manter relações amistosas com todos, tentando transformar a ideia chavista de cooperação em defesa em uma suposta estratégia de contenção (EMBASSY BRAZIL, 2008c).

Ressalta-se que o governo brasileiro questionava a presença militar estadunidense na América do Sul, o que fica exemplificado pela posição frente à reativação da Quarta Frota da Marinha estadunidense, responsável pelo Atlântico Sul, ocorrida em julho de 2008. Ao comentar sobre o tema, o então presidente Lula mencionou a descoberta de petróleo na costa marítima brasileira, sugerindo que haveria relação entre a reativação da unidade militar e as reservas de petróleo do pré-sal brasileiro<sup>72</sup> (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA., 2008).

<sup>72</sup> De fato, existiam interesses de empresas estadunidenses em explorar recursos do Pré-Sal brasileiro, em evitar a aprovação de legislação nacional restritiva e preocupação com a concorrência das empresas estatais russa e chinesa (RIO DE JANEIRO CONSULATE, 2009). Apesar disso, identificar a reativação da Quarta Frota com o Pré-Sal brasileiro é uma extrapolação com fraco apoio empírico tendo em vista as fontes disponíveis contemporaneamente.

Essa perspectiva foi reiterada por Celso Amorim durante encontro com o embaixador estadunidense, Clifford Sobel. O chanceler brasileiro expressou apreensão sobre a reativação da unidade militar e reclamou da falta de transparência e de informações sobre a mesma. O embaixador estadunidense buscou tranquilizar Amorim e argumentou que a frota não tinha intenções ofensivas, que seu foco seria a promoção de cooperação hemisférica e que não havia nenhum navio permanentemente designado à região (EMBASSY BRAZIL, 2008d). A reativação da Quarta Frota foi um momento de inflamação da retórica brasileira, no qual as divergências com os Estados Unidos foram explicitadas. Cabe ressaltar a sincronia cronológica entre os dois acontecimentos: as negociações do CDS tiveram início entre março e abril de 2008, a reativação da Quarta Frota ocorreu em julho do mesmo ano, e a criação do CDS consolidou-se em dezembro de 2008.

A criação do CDS não significou o desengajamento brasileiro em relação às instituições de cooperação em defesa pan-americanas lideradas pelos Estados Unidos. De fato, 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<sup>73</sup> (REPRESENTAÇÃO DO BRASIL NA JUNTA INTERAMERICANA DE DEFESA, [s.d.]). Essa situação é relevante e atendia às demandas brasileiras. De acordo com um antigo delegado brasileiro na JID, a centralização de poder estadunidense no organismo era um dos fatores que mais dificultava as relações de trabalho com o Brasil (COSTA, 2007)<sup>74</sup>.

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<sup>75</sup>. Como apontado por Spektor:

[...] a lógica da iniciativa [CDS] sugere um sistema de múltiplas camadas de consultas superpostas onde os canais de comunicação com os Estados Unidos cumprem uma função crucial. Não é mera coincidência que, antes de levar a ideia aos países sul-americanos, o ministro da Defesa brasileiro fosse discutir o assunto em Washington (SPEKTOR, 2010, p. 41).

<sup>73</sup> Até 2006, a presidência do Conselho de Delegados da JID havia sido sempre ocupada por um representante estadunidense.

<sup>74</sup> O outro fator apontado pelo militar brasileiro refere-se às diferenças de percepção sobre a reforma da instituição. Aos EUA, interessava uma modernização que incluísse temas de segurança interna e que a tornasse operacional. Essa divergência Brasil-Estados Unidos sobre os rumos da JID é retratada nos documentos diplomáticos brasileiros. Para os representantes brasileiros, a inclusão de temas como terrorismo ou narcotráfico na JID atendia a preocupações estadunidenses e não se adequava às missões das forças armadas de todos os países latino-americanos (SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004). As diferenças com relação aos rumos da JID não significavam, no entanto, contestação à organização.

<sup>75</sup> Estudo realizado pela JID em 2012 inclui o CDS como parte do sistema interamericano de defesa. Embora não tenha sido essa a ideia inicial dos criadores do organismo sub-regional, o documento mostra as possibilidades de cooptação do mesmo (JUNTA INTERAMERICANA DE DEFENSA, 2012).

Assim, a busca de autonomia e de maior liderança regional brasileira através do CDS não significava uma postura de confrontação aos Estados Unidos. O fato de que o CDS possui uma institucionalidade frouxa também se mostra como um fator apaziguante, uma vez que não há compromisso de atuação conjunta frente a agressores. O CDS funcionou, durante os primeiros anos, mais como um fórum de discussões e de articulação política entre os Ministros da Defesa, embora tenham sido dados alguns passos no sentido do aumento da transparência e da cooperação em indústria de defesa. Do ponto de vista dos treinamentos conjuntos, tampouco houve grandes avanços. Essa situação tornava o organismo menos problemático para os Estados Unidos, uma vez que a capacidade de atuação conjunta das Forças Armadas sul-americanas mantinha-se limitada.

Além disso, a criação do CDS convivia com temas de convergência bilateral, como foi a atuação brasileira na MINUSTAH, que durou de 2004 a 2016. Em 2005, o então presidente estadunidense, George W. Bush, agradeceu a atuação brasileira no país caribenho apresentando-a como ponto de convergência entre ambos os países (THE WHITE HOUSE, 2007). A narrativa de cooperação também predominou durante a administração de Barack Obama, que ressaltou o trabalho conjunto entre os militares de ambos os países frente ao terremoto que atingiu o Haiti em 2010, lembrando que se tratou da maior operação conjunta desde a Segunda Guerra Mundial (THE WHITE HOUSE, 2012).

Ademais, durante o governo Lula, foram assinados dois acordos bilaterais: o Acordo de Cooperação em Defesa (DCA, na sigla em inglês) e o Acordo de Segurança Geral em Informação Militar (GSOMIA, na sigla em inglês), ambos em 2010. O primeiro é um acordo-quadro, relevante porque criou uma estrutura para as relações bilaterais em defesa, inexistente desde a denúncia brasileira do acordo militar bilateral em 1977. O DCA tinha como objetivo criar mecanismos mais simples para a cooperação bilateral, possibilitando que a mesma ocorresse diretamente entre o Departamento de Defesa e o Ministério da Defesa. O GSOMIA, por sua vez, estabelecia regras e procedimentos específicos para a troca de informação sensíveis entre ambos os países. Tendo em vista esse contexto, a Casa Branca definiu a cooperação bilateral em 2012 como “mais próxima hoje que em qualquer momento em mais de 35 anos” (THE WHITE HOUSE, 2012).

Tais acordos eram uma demanda antiga dos Estados Unidos, propostos em conversas bilaterais desde 2004. Inicialmente, havia certa reticência brasileira. Em reunião de consultas bilateral a delegação brasileira afirmou que havia “resistência nas Forças Armadas contra a iniciativa” do GSOMIA (SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES,

2004). Os telegramas da Embaixada dos Estados Unidos no Brasil convergem em que não havia resistência do Ministério das Relações Exteriores em relação ao GSOMIA (EMBASSY BRAZIL, 2008e, 2008f).

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 descrevem que:

Apesar de existirem bons prognósticos para melhorar 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 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 Ministério da Defesa buscar cooperação sem o veto do MRE [...] A principal vantagem do DCA será permitir que o Ministério da Defesa e o Departamento de Defesa trabalhem juntos em protocolos suplementares que poderiam melhorar a já boa cooperação no nível das forças armadas sem ter que depender de aprovações *ad-hoc* do MRE (EMBASSY BRAZIL, 2008b, tradução própria).

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 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 Unidos, especialmente no âmbito militar (EMBASSY BRAZIL, 2008a, tradução própria).

As passagens mostram que a assinatura do DCA era um aspecto considerado importante pelos Estados Unidos para garantir o aprofundamento das relações bilaterais no campo da defesa. Também apontam que as reticências em intensificar as relações entre os militares eram mais presentes no Ministério das Relações Exteriores, sendo que o Ministério da Defesa era mais receptivo à ideia de 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 finalmente assinado.

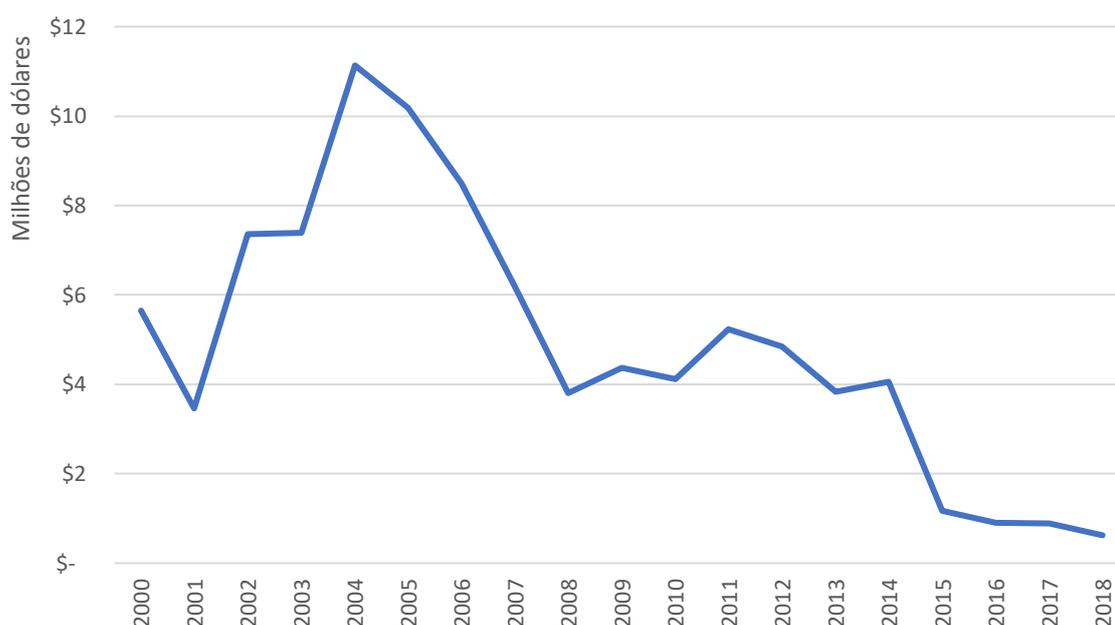
A assinatura do documento durante o governo Lula é um importante contraste à retórica de autonomia e afastamento da potência que predominou naquele momento, mostrando como permaneciam os esforços cooperativos e as relações de clientelismo. A ratificação do tratado pelo Congresso brasileiro, em 2015, permite notar a continuidade dessa tendência, uma vez que houve atuação do governo Rousseff para desobstruir a inércia legislativa e garantir que o DCA e o GSOMIA fossem aprovados a tempo da visita que a mandatária realizou aos EUA em seu segundo mandato (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015).

Os números referentes à assistência em segurança e ao número de cursos e treinamentos oferecidos por Washington aos militares brasileiros tampouco mostram tendências conclusivas no que se refere à ambivalência das relações bilaterais, sendo que as oscilações não parecem corresponder às ações do governo brasileiro. A assistência era destinada especialmente ao combate ao terrorismo e aos narcóticos, doações de material bélico defasado e financiamento de treinamentos e centros de estudos sobre segurança (CENTER FOR INTERNATIONAL POLICY, 2018). Chama a atenção, em primeiro lugar, que os recursos financeiros repassados ao Brasil são modestos e, portanto, tem significado menor no âmbito do orçamento militar e policial brasileiro (Gráfico 11).

Houve aumento da assistência durante os primeiros anos do século XXI, que correspondem à militarização da ajuda externa dos Estados Unidos após o 11 de setembro, em uma tendência convergente ao restante da assistência repassada à América Latina. Durante o governo de Barack Obama ocorreu importante decrescimento da assistência em segurança, o que se acentuou a partir de 2015, sem que houvesse recuperação nos anos seguintes. Cabe ressaltar que, como discutido no capítulo 3, houve decrescimento da assistência em segurança para a América Latina em geral, compensada pelo incremento da ajuda econômica.

Houve uma queda na assistência mais aguda a partir de 2014, o que pode ter ocorrido em retaliação às dificuldades bilaterais relacionadas ao episódio da espionagem dos EUA ao Brasil. Contudo, os níveis de assistência não foram retomados após o *impeachment*. Assim, tais

Gráfico 11 - Assistência em segurança destinada ao Brasil

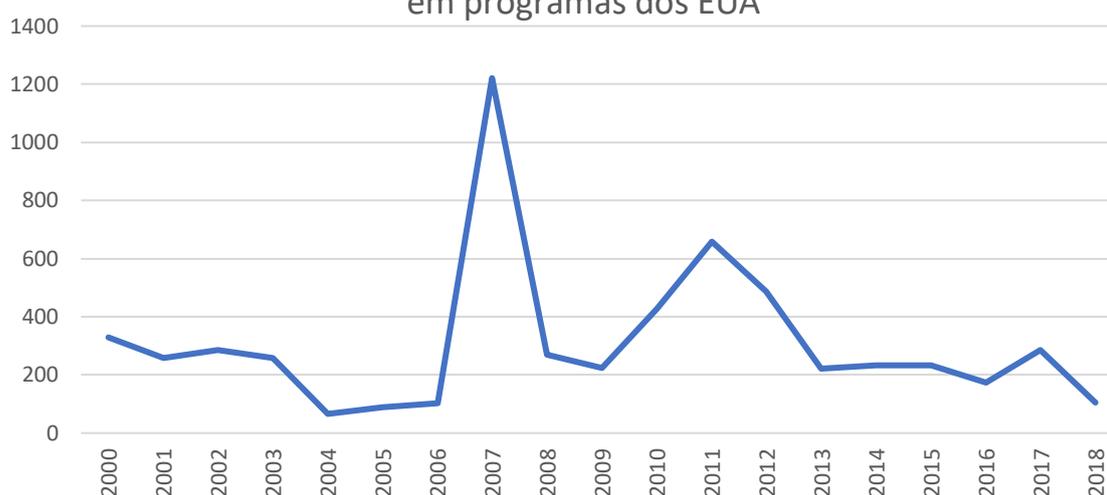


Fonte: Security Assistance Monitor.

números não parecem decorrer de questões políticas de alto nível. O governo Obama priorizou a assistência em temas econômicos e o governo Trump tem diminuído o volume de recursos para assistência internacional.

Os governos do Partido dos Trabalhadores não tiveram impacto significativo no nível de treinamento militar oferecidos pelos EUA. O número de cursos oferecidos aos oficiais brasileiros teve oscilações anuais, aumentando e diminuindo ao longo do período, com uma média anual de 345 cursos entre 2003 e 2015 (Gráfico 12). Ressalta-se que, diferentemente da Argentina, Bolívia, Equador e Venezuela, o Brasil não impediu que militares brasileiros recebessem treinamento no *Western Hemisphere Institute for Security Cooperation (Whinsec)*, a instituição sucessora da Escola das Américas.

Gráfico 12- Número de participantes militares brasileiros em programas dos EUA



Fonte: Security Assistance Monitor.

Ocorreu um decréscimo de treinamentos durante o primeiro governo Lula, entre 2003 e 2006, porém suas causas não decorrem de dificuldades propriamente bilaterais. Em 2003, o Congresso dos Estados Unidos promulgou a lei *American Service-Members' Protection Act (ASPA)*, que proibia a continuidade de determinados programas de assistência militar à países que fazem parte do Tribunal Penal Internacional (TPI) e não são aliados formais da potência. A proibição poderia ser levantada caso fosse assinado um acordo bilateral eximindo cidadãos estadunidenses da jurisdição da corte internacional, o que é permitido pelo Artigo 98 do Estatuto de Roma<sup>76</sup>. Entre os programas afetados pela legislação de 2003, destaca-se o

<sup>76</sup>Os EUA não são signatários do TPI, mas qualquer cidadão fora do território estadunidense pode ser denunciado à corte. Com essa lei, o Congresso estadunidense buscava pressionar os países signatários do TPI a fornecerem imunidades aos cidadãos de seu país.

“Treinamento e Educação Militar Internacional”, conhecido pela sigla IMET (International Military Education & Training).

Considerando que o Brasil não era aliado formal dos EUA, é signatário do Tratado de Roma e, conseqüentemente membro do TPI, foram cortados os recursos do IMET que eram anualmente enviados ao Brasil. A diplomacia brasileira negava-se a assinar o referido acordo bilateral sobre imunidades, porém trabalhava para que as sanções estabelecidas pela legislação estadunidense fossem retiradas. Conforme telegrama enviado ao MRE pelo então Embaixador nos EUA, Roberto Abdenur:

[...] [Estabelecido que] o Brasil, por princípio [...] não contempla nem jamais contemplaria a celebração, com os EUA, de acordo ao abrigo do artigo 98 do Estatuto de Roma, desde cedo pareceu-me ser o caso de esta Embaixada trabalhar, junto a interlocutores-chave em Washington, com vistas a obter o “*waiver*” executivo previsto no *Protection Act* ou buscar a flexibilização da posição norte-americana via ação legislativa. E, de fato, tenho estado, com meus colaboradores, fortemente engajado nesse propósito [...] procurava fazer ver ao lado norte-americano que uma postura que na prática leva ao afastamento dos nossos respectivos aparatos militares não se revela construtiva, antes de mais nada, do ponto de vista dos próprios interesses dos EUA, que veem diminuídos seus contatos com a “massa crítica” de defesa de países amigos e perdem importantes consumidores de sua indústria bélica (EMBAIXADA BRASILEIRA EM WASHINGTON, 2006b).

Assim, percebe-se que o Brasil não cedeu aos Estados Unidos em tal aspecto, porém tampouco se conformou com a diminuição dos treinamentos militares oferecidos pela potência Ocidental. Tendo em vista que a dificuldade correspondia mais às pressões e cautelas estadunidenses que à posição brasileira, cabia à Embaixada convencer os legisladores estadunidenses que a manutenção dos treinamentos e o relacionamento entre os militares de ambos os países era de interesse mútuo. Em 2006, em resposta ao Brasil e outros atores, o Congresso dos EUA decidiu remover o IMET do âmbito das sanções relativas ao *Protection Act*. No ano seguinte, 2007, o número de cursos oferecidos aos militares brasileiros atingiu um pico, que corresponde a recuperação da defasagem que se impôs nos três anos anteriores.

Esse exemplo mostra que os diplomatas e militares brasileiros consideravam a cooperação militar com os Estados Unidos relevante, porém não estavam dispostos a fazer concessões para manter sua continuidade. Além disso, embora considerada importante para o Brasil e para os Estados Unidos, a assistência foi modesta e não seria suficiente para fazer o país mudar sua posição internacional.

#### **4.5.2 Indústria, Tecnologias Sensíveis e Não Proliferação**

No campo das tecnologias sensíveis e da produção e transferência de armamentos, pode ser percebida ambivalência nas relações com os EUA e desconfiança brasileira, intensificada

durante as presidências do PT. Em relação às tecnologias sensíveis de uso dual, houve expansão das atividades nucleares brasileiras e movimentos no campo internacional divergentes da orientação estadunidense. No campo dos armamentos convencionais, o Brasil buscou diversificar seus parceiros estratégicos e reativar a indústria nacional de defesa. Contudo, a atuação ocorria dentro de parâmetros aceitáveis para a potência norte-americana, uma vez que o Brasil manteve seu comprometimento com o regime internacional de não-proliferação, no campo nuclear e de mísseis, e estabeleceu parcerias com aliados dos EUA.

Mesmo antes das eleições de 2002, o PT havia ganhado proeminência na discussão referente ao uso comercial do Centro de Lançamentos de Alcântara (CLA), localizado no estado do Maranhão. Em 2000, o governo Cardoso assinara com os Estados Unidos um Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST), que representava o primeiro passo para permitir o uso da base espacial de Alcântara por companhias que utilizam tecnologia estadunidense. Ao ser debatido no Congresso, o acordo foi fortemente criticado pelo deputado do PT, Waldir Pires, o qual argumentava serem criadas responsabilidades desproporcionais para o Brasil e haver cessão de soberania. O deputado criticava especificamente os artigos que criavam áreas restritas ao controle de empresas licenciadas pelo governo estadunidense e os artigos que geravam restrições ao desenvolvimento do programa espacial brasileiro (COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL, 2001a). Em 2001, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados decidiu pela aprovação parcial do texto, recomendando ao Executivo a renegociação dos termos do acordo (COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL, 2001b). Após a eleição de Lula, o acordo foi obstruído no Congresso brasileiro e não houve tentativa de renegociação com os Estados Unidos.

De forma convergente à orientação de privilegiar a cooperação sul-sul, o governo Lula decidiu priorizar a cooperação espacial com a Ucrânia. Em 2002, havia sido assinado um AST com o país e, no ano seguinte, foi criada uma companhia binacional, a Alcântara Cyclone Space. O objetivo da *joint venture* era administrar lançamentos de foguetes ucranianos a partir da base de Alcântara. O Brasil ficaria responsável por entregar a infraestrutura básica do centro de lançamentos e a Ucrânia pelo desenvolvimento do foguete. O acordo previa monopólio para a empresa ucraniana-brasileira em relação aos lançamentos comerciais do centro brasileiro (TRATADO..., 2003). Contudo, apesar da alta expectativa, a parceria acabou por não se concretizar. Devido a dificuldades internas, o país do leste europeu não desenvolveu o foguete e, em 2015, o acordo foi denunciado pelo governo brasileiro.

De acordo com telegramas da Embaixada dos Estados Unidos no Brasil, os diplomatas ucranianos consideravam que a falta de apoio da potência era um constrangimento de maior importância para o sucesso da *joint venture*. Os diplomatas dos EUA recusavam-se a permitir o lançamento de satélites com tecnologia estadunidense por meio da empresa binacional tendo em vista que o Brasil não havia ratificado o AST e, portanto, não haveria salvaguardas contra cópias não-autorizadas. Contudo, a maior preocupação dos EUA refere-se ao programa de desenvolvimento de um Veículo Lançador de Satélite (VLS) brasileiro. Despacho do Departamento de Estado para a embaixada estadunidense de janeiro de 2009 aponta que

Atualmente, os EUA não permitem lançamentos de satélites americanos ou satélites estrangeiros com componentes licenciados nos EUA a partir de Alcântara, devido à nossa política de longa data de não “encorajar” o programa do VSL brasileiro [...]. No entanto, em 1999, os EUA decidiram que estariam preparados para permitir tais lançamentos de Alcântara [...] desde que o Brasil concluísse um TSA com os EUA que, simultaneamente, protegesse contra transferências de tecnologia não autorizadas e fornecesse uma base confiável para que os EUA identificassem que tais lançamentos não “encorajariam” o programa de VLS do Brasil [...] Queremos lembrar às autoridades ucranianas que os EUA não se opõem ao estabelecimento de uma base de lançamento [...] em Alcântara, contanto que essa atividade não resulte na transferência de tecnologia de foguetes para o Brasil [...]. Especificamente, os EUA estarão preparados para permitir que a Tsyklon lance satélites dos EUA e satélites estrangeiros com componentes licenciados dos EUA a partir de Alcântara assim que nossa TSA bilateral com o Brasil entrar em vigor (SECRETARY OF STATE, 2008).

O texto mostra que, para os EUA, a maior preocupação no âmbito espacial referia-se à construção de um VLS endógeno, o que seria aproximado à proliferação de tecnologia de mísseis, uma vez que se tratam de tecnologias semelhantes, variando a carga útil do veículo. Portanto, há interesses divergentes entre Brasil e Estados Unidos decorrentes da intransigência estadunidense em relação ao VLS e da ambição brasileira em garantir “capacidade de acesso autônomo ao espaço” (AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA, 2012)<sup>77</sup>.

No que concerne à tecnologia nuclear, cabe ressaltar que o governo Lula priorizou a expansão das atividades nucleares brasileiras, o que foi recebido com certa preocupação pelos EUA. Além disso, no plano diplomático multilateral, o Brasil seguia a postura de defender que o esforço de não-proliferação deveria ser acompanhado de desarmamento total por parte das potências nucleares estabelecidas (AMORIM, 2015). Telegrama de 2009 da embaixada estadunidense em Brasília aponta que os EUA percebiam com desconfiança a postura brasileira no campo nuclear:

[...] duas tendências no campo nuclear são motivo de preocupação. Primeiro, o Brasil busca expandir rapidamente suas atividades nucleares, em particular desenvolvendo tecnologias de enriquecimento e reprocessamento (ENR) e construindo uma

<sup>77</sup> Como a partir do acidente ocorrido em Alcântara em 2003, o projeto do VLS brasileiro ficou em segundo plano, não houve grandes tensões bilaterais nesse tema. Permanecia, contudo, a divergência latente de interesses entre os dois países.

instalação de pesquisa nuclear naval não salvaguardada [fazendo uso de um furo do TNP]. Segundo, as posições do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e de outros funcionários do GOB [Governo Brasileiro] estão se tornando menos construtivas no âmbito global da não proliferação, usando a desculpa de que os estados nucleares deveriam fazer mais pelo desarmamento [...]. Se essas tendências continuarem, isso poderia complicar nossas iniciativas globais de não-proliferação [...] (EMBASSY BRAZIL, 2009c).

O maior ponto de desentendimento bilateral referia-se à negativa brasileira em assinar o Protocolo Adicional do Tratado de Não Proliferação (TNP)<sup>78</sup>, explicitada na Estratégia Nacional de Defesa de 2008 (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2008, p. 34). O Protocolo Adicional visa a garantir maior liberdade de inspeção à Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e havia interesse estadunidense em construir consenso internacional referente ao mesmo. O Brasil e a Argentina eram os únicos países com programas nucleares relevantes signatários do TNP que não tinham aderido ao Protocolo e havia importante reticência brasileira em assiná-lo. O Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa percebiam que a assinatura poderia impactar na capacidade de desenvolvimento tecnológico brasileira, ao diminuir a capacidade de proteção de segredos industriais na área de enriquecimento de urânio (EMBASSY BRAZIL, 2004c; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2005).

Essa questão retoma divergências entre o Brasil e a AIEA sobre inspeções à Fábrica de Combustível Nuclear em Resende-RJ. O governo brasileiro havia imposto limitações visuais, com o uso de cortinas, às inspeções da AIEA para proteger tecnologia desenvolvida de forma endógena pelo Brasil – o que causava preocupação em atores domésticos estadunidenses. O embaixador do Brasil nos EUA, Roberto Abdenur, pontuava que as inspeções visuais eram desnecessárias, uma vez que a AIEA tinha acesso ao urânio enriquecido, que o Brasil era signatário de regimes de não-proliferação e que cláusula pétrea da Constituição impede o desenvolvimento nuclear com fins bélicos (EMBAIXADA BRASILEIRA EM WASHINGTON, 2004a). Eventualmente, o Brasil e a AIEA chegaram a acordo sobre a fábrica em Resende, sendo que as inspeções continuaram a ser realizadas, tirando o tema de pauta. De todo modo, os impasses referentes ao Protocolo Adicional persistiram.

Também existiam divergências Brasil-Estados Unidos sobre o programa nuclear do Irã. A posição brasileira passava pelo reconhecimento do direito iraniano de possuir um programa

<sup>78</sup> Não há evidências de que os EUA se opuseram efetivamente ao desenvolvimento de um submarino de propulsão nuclear por parte do Brasil, apesar de acompanharem o projeto e haver certa preocupação. Telegrama da Embaixada dos EUA em Brasília, de 25 de janeiro de 2008, identifica que o projeto não é necessariamente um risco em termos de proliferação, possui significativos custos e constrangimentos, tem limitada utilidade militar e não corresponde às necessidades brasileira. A Embaixada sugeria que oposição explícita seria contra produtiva, aconselha a não tomada de posição e a busca de cooperação em outros projetos estratégicos (EMBASSY BRAZIL, 2008p).

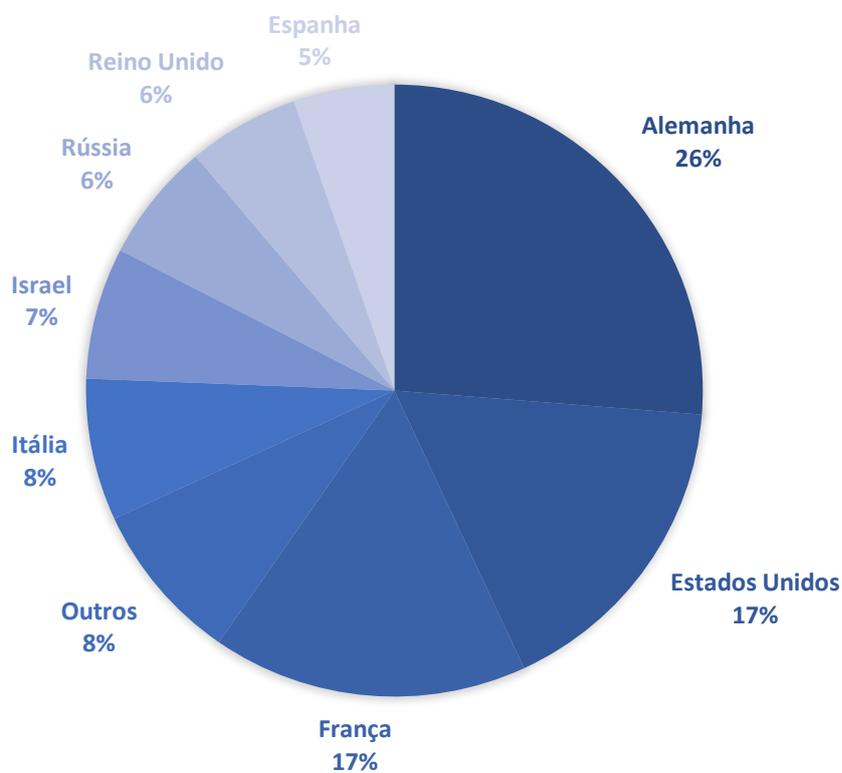
nuclear com fins pacíficos e da preferência pelas negociações como forma de ação (AMORIM, 2015; EMBASSY BRAZIL, 2009c). Os Estados Unidos, por sua vez, não percebiam as atividades nucleares iranianas como legítimas, mantinham suspeitas de que o país desenvolvesse armas nucleares e pressionavam o país persa com a imposição de sanções. Nesse contexto, a embaixada dos EUA entendia que as perspectivas brasileiras e estadunidenses eram explicitamente divergentes (EMBASSY BRAZIL, 2004c). Essa divergência acabou gerando tensões bilaterais relevantes em 2010, com a assinatura de um acordo Irã-Brasil-Turquia sobre o programa nuclear persa, como pontuado na seção 5.2.

No campo da produção e transferência de armamentos convencionais, o Brasil buscava ampliação da autonomia estratégica por dois caminhos interconectados: i) diversificação dos fornecedores de armas e ii) opção por acordos de importação que incluíssem transferência de tecnologia e construção de equipamentos no território nacional. O objetivo era reativar a indústria de defesa nacional, com vistas a ampliar a capacidade brasileira de fabricar seus próprios equipamentos (BRANDS, 2010; DAGNINO, 2010). Tendo em vista que os Estados Unidos possuem um arranjo político-burocrático pouco favorável a esse tipo de acordo, o Brasil acabou optando pela compra de armamentos de outros fornecedores, especialmente europeus<sup>79</sup>, como mostra o Gráfico 13. Cabe ressaltar que os fornecedores de armamentos para o Brasil são em sua maioria membros da OTAN e aliados dos Estados Unidos, o que tende a levantar menores suspeitas estadunidenses.

Os desdobramentos nesse tema são mais aparentes a partir de 2008, na gestão de Nelson Jobim no Ministério da Defesa, quando foi publicada a Estratégia Nacional de Defesa (END). A estratégia previa reestruturar a indústria bélica brasileira, visando “[...] assegurar que o atendimento das necessidades de equipamento das Forças Armadas apoie-se em tecnologias sob domínio nacional” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2008, p. 6). Assim, anunciava-se a ambição de modernizar o equipamento bélico brasileiro, através da produção em território nacional. Também se pretendia reativar projetos estratégicos, com destaque para os setores cibernético, espacial e nuclear. A estratégia relacionava independência nacional e desenvolvimento tecnológico e, portanto, priorizava a produção local e o domínio sob a tecnologia utilizada (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2008, p. 9).

<sup>79</sup> Não se trata de uma ruptura com o passado, uma vez que historicamente França, Itália e Alemanha são parceiros do Brasil no que se refere à transferência de armamentos. Nos anos 1980, quando a indústria bélica nacional foi constituída, o Brasil também buscou acordos de transferência de tecnologia com a Europa.

**GRÁFICO 13 - IMPORTAÇÃO DE SISTEMAS DE ARMAS PELO BRASIL ENTRE 2003 E 2015**



Fonte: SIPRI Arms Transfers Database.

A preferência por transferência de tecnologia foi comunicada aos estadunidenses. Em telegrama de março de 2008, os diplomatas da embaixada em Brasília relatavam que:

No que se refere à modernização do equipamento de defesa, a mensagem de Jobim era clara: a prioridade do Brasil será beneficiar suas indústrias de defesa domésticas. As compras de fornecedores dos EUA serão mais competitivas quando permitirem a produção brasileira de futuros sistemas militares. Jobim entende a necessidade de melhorar as capacidades militares do Brasil, mas buscará fazê-lo no contexto da produção doméstica independente (EMBASSY BRAZIL, 2008b, tradução própria).

De fato, ao buscar fornecedores para seus programas estratégicos, o Brasil optou por associações com países europeus. Em 28 de dezembro de 2008, o governo Lula assinou um acordo com a França que previa a construção conjunta em território brasileiro de quatro submarinos convencionais Scorpène. O tratado previa também a produção conjunta de um quinto submarino destinado a abrigar um motor de propulsão nuclear desenvolvido pelo Brasil. O governo francês comprometia-se com a transferência de métodos e tecnologia, com assistência técnica e com a parceria no âmbito acadêmico, incluindo a formação de quadros

(BRASIL, 2015). Assim, tinha início a parceria estratégica de longo prazo Brasil-França, sendo que o primeiro submarino resultante do acordo bilateral foi lançado ao mar em dezembro de 2018.

A Embaixada dos Estados Unidos no Brasil percebia a parceria Paris-Brasília como motivada por questões políticas, além das questões tecnológicas – referentes à transferência de tecnologia. Na interpretação da embaixada, o governo brasileiro entendia que parcerias militares com os Estados Unidos poderiam ser percebidas como submissão por sua base eleitoral. De acordo com telegrama do então embaixador no Brasil, Clifford Sobel, havia oposição do Ministério das Relações Exteriores ao adensamento da parceria militar com os EUA e percepção no Ministério da Defesa de que a política de transferência de tecnologia e licenciamento estadunidense era excessivamente restritiva (EMBASSY BRAZIL, 2008g).

Em 2013, a Suécia foi escolhida como o principal parceiro de outro grande programa estratégico brasileiro, o Projeto FX-2, que objetivava modernizar o equipamento da Força Aérea brasileira. A escolha pelos caças suecos ocorreu após um longo processo por meio do qual o governo brasileiro selecionou três concorrentes como finalistas do programa de modernização. Os competidores selecionados eram: i) o caça *Gripen* NG, da empresa sueca Saab, ii) o F-18 *Super Hornet*, fabricado pela Boeing e iii) o caça *Rafale*, da empresa francesa Dassault. A escolha final do caça sueco causou importante frustração nos Estados Unidos, que tinham esperanças na seleção do F-18, considerado a melhor opção tecnicamente pelos militares brasileiros (EMBASSY BRAZIL, 2004d, 2006c, 2008h, 2009d).

O governo brasileiro, no entanto, dificilmente optaria pelo caça da Boeing por conta das restrições colocadas pela potência para a reexportação de equipamentos. A política de licenciamento dos Estados Unidos para a venda de produtos contendo peças ou tecnologia estadunidense era percebida, pelo governo brasileiro, como um empecilho à maior cooperação bilateral. Em 2006, o governo dos Estados Unidos impediu que a Embraer vendesse os aviões de ataque leve Super Tucano à Venezuela porque continham peças produzidas por companhias estadunidenses. O episódio causou frustração para a empresa e para o governo brasileiro. 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 ao Brasil e que levou o governo venezuelano a decidir pela compra de aviões militares de origem russa (EMBASSY BRAZIL, 2008c, 2008b).

Em todo caso, os Estados Unidos continuavam a ser o principal mercado da Embraer e, em 2011, a empresa abriu filial na cidade de Melbourne, no estado da Flórida, com o objetivo de se aproximar de 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. 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; EMBRAER..., 2014).

O exemplo da Embraer mostra duas tendências em sentidos opostos. Enquanto, de um lado, há conflitos e falta de oportunidades em transferência de tecnologia, os Estados Unidos eram um mercado atrativo para a companhia, o que fazia com que a mesma prezasse por boas relações com a potência. Por fim, cabe mencionar que, durante o governo Temer, as relações entre Brasil, Estados Unidos, Embraer e Boeing tomaram nova forma. A Boeing fez uma proposta de compra de parte da empresa brasileira e o desenrolar da negociação levou à assinatura de dois acordos, que separam a parte de ‘defesa e jatos executivos’ da parte de produção de aviões ‘comerciais’ da empresa brasileira.

O primeiro acordo prevê a formação de uma *joint venture* entre ambas as empresas, que na prática significa a venda do setor comercial da Embraer para a Boeing, pois a empresa americana passará a controlar a nova companhia ao deter oitenta por cento das ações. A outra *joint venture*, controlada pela Embraer, cria um novo empreendimento para divulgar e vender os cargueiros KC-390. As *joint ventures* Embraer-Boeing, assim como a crise econômica e política o que o país atravessa, evidenciam a reversão de expectativas sobre a revitalização de uma indústria nacional de defesa competitiva, que pudesse garantir maior prestígio ao país.

Os exemplos citados permitem inferir que nos campos da produção de armamentos, o relacionamento Brasil-Estados Unidos foi marcado especialmente por frustração estadunidense durante os governos do PT. Os EUA viam a busca brasileira por modernização de seu equipamento de defesa como uma oportunidade para a venda de armas e para o aprofundamento das relações bilaterais. Caso o Brasil optasse por equipamento estadunidense, a implicação seria maior interoperabilidade entre as Forças Armadas e acordos de longo prazo, envolvendo treinamento e manutenção. As propostas estadunidenses, no entanto, não eram percebidas pelo governo brasileiro como interessantes do ponto de vista do interesse principal: a revitalização da indústria de defesa. Por esse motivo, o país optou pelos acordos com os europeus. Não havia, do ponto de vista brasileiro, interesse em aumentar a dependência e o clientelismo em relação aos EUA e os acordos com os europeus eram vistos como relativamente mais simétricos.

No que se refere à produção nuclear, o relacionamento pode ser descrito como guiado mais fortemente por divergência. O governo brasileiro entendia os regimes de não proliferação

como enviesados, garantindo direitos a certos países e negando-os a outros. O Brasil, no entanto, era cauteloso e buscava evitar sanções a seu programa nuclear e desentendimentos com os EUA. Nessa área foi possível perceber certa oposição brasileira a um mundo marcado por assimetrias, no qual o Brasil encontra-se em posição de subordinação.

#### 4.5.3 Combate ao terrorismo

Desde 2001, o tema do terrorismo ganhou prioridade na política exterior dos Estados Unidos, que buscaram expandir táticas de contraterrorismo e políticas de vigilância ao redor do globo, com implicações na estruturação de um regime internacional específico<sup>80</sup> e na criação de padrões de vigilância e controle. A legislação estadunidense<sup>81</sup> demanda que o Departamento de Estado confeccione relatórios anuais sobre as medidas tomadas por diferentes países com vistas a lidar com a ameaça. Embora a América Latina fosse periférica em tal contexto, a potência percebia o risco da ameaça expandir-se para a região, e demandava mudanças legislativas e institucionais para lidar com esse risco.

Assim, apesar do Brasil não ser um ponto focal da guerra ao terror e de inexistirem historicamente episódios de atentados no país, a priorização do tema a partir dos EUA impactou tanto nas relações bilaterais quanto em questões domésticas brasileiras. Existiam três temas centrais: i) as divergências Brasil-EUA sobre guerra global ao terror e as formas de conduzi-la, ii) a demanda estadunidense sobre a adoção de legislação e aparato nacional antiterrorismo por parte do Brasil e iii) a questão da suposta existência de financiamento ao terrorismo na região da Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai.

O Brasil expressou solidariedade em relação aos atentados de 11 de setembro de 2001, articulou reunião extraordinária da OEA e liderou a invocação do TIAR como reação aos atentados, promovendo a construção de cooperação política e jurídica hemisférica. Contudo, a solidariedade não significava alinhamento e, desde o governo de Fernando Henrique Cardoso, a diplomacia brasileira criticou o unilateralismo prevalecente na Política Exterior estadunidense, ressaltando a necessidade de que as instituições multilaterais fossem fortalecidas. O Brasil deixou claro que não enviaria tropas às intervenções dos Estados Unidos

<sup>80</sup> Destaca-se a criação do Comitê de Contraterrorismo no âmbito da ONU (RES/1373 -2001) e revisão no âmbito da Força Tarefa de Atuação Financeira (FATF), uma organização intergovenamental estabelecida em 1989, cujo objetivo é estabelecer padrões legais e operacionais referentes ao combate da lavagem de dinheiro e do financiamento ao terrorismo. A lista de recomendações feita pelo órgão foi atualizada em 2001, 2003 e 2012.

<sup>81</sup> Título 22 do *United States Code*, Seção 2656f.

no Afeganistão e no Iraque, afastando a possibilidade de que o país fizesse parte de uma ‘coalizão da vontade’ (SILVA, 2013a).

Durante o governo Lula, o país criticou a decisão dos EUA de invadir o Iraque sem mandato do Conselho de Segurança da ONU, defendendo que a força deveria ser o último recurso e que se deveria atribuir centralidade às instituições internacionais para a resolução de conflitos. Em setembro de 2003, durante seu primeiro discurso na Assembleia Geral, o então presidente Lula declarou que

As tragédias do Iraque e do Oriente Médio só encontrarão solução num quadro multilateral, em que a ONU tenha um papel central. [...] Pode-se, talvez, vencer uma guerra isoladamente. Mas não se pode construir a paz duradoura sem o concurso de todos [...] Dois anos depois, ainda estão vivas em nossa memória as imagens do bárbaro atentado de 11 de setembro. Existe, hoje, louvável disposição de adotar formas mais efetivas de combate ao terrorismo, às armas de destruição em massa, ao crime organizado. Constata-se, no entanto, preocupante tendência de desacreditar a nossa Organização e até mesmo de desinvestir a ONU de sua autoridade política. Sobre esse ponto não deve haver qualquer ambiguidade. A ONU não foi concebida para remover os escombros dos conflitos que ela não pôde evitar – por mais valioso que seja o seu trabalho humanitário. Nossa tarefa central é preservar os povos do flagelo da guerra e buscar soluções negociadas com base nos princípios da Carta de São Francisco. Não podemos confiar mais na ação militar do que nas instituições que criamos com a visão da história e à luz da razão (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003, p. 2-3).

No discurso, explicita-se a crítica brasileira ao uso da força militar por parte dos EUA e à sua atuação fora de um mandato da ONU. A ferrenha defesa no multilateralismo e do uso da força como último recurso disponível continuaram a guiar a política exterior brasileira durante o governo Rousseff. A mandatária, além de promover o já mencionado conceito de responsabilidade ao proteger, também defendeu a negociação como forma de proceder frente à guerra na síria, argumentou que as intervenções militares acirravam os conflitos e que o uso da força seria incapaz de eliminar suas causas profundas (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2014).

Além disso, Brasil e EUA lidavam e classificavam as organizações terroristas de formas diferentes. O Brasil não mantinha listas de organizações terroristas, sustentando que apenas atentados, e não organizações, poderiam ser classificados dessa forma. Portanto, o Brasil não classificava as FARC e o Sendero Luminoso como organizações terroristas (U. S. DEPARTMENT OF STATE, 2004, 2011) e classificava o Hezbollah como um partido político legítimo (U. S. DEPARTMENT OF STATE, 2006). Dessa forma, o país cultivava uma política autônoma e crítica em relação à guerra global ao terror.

Contudo, a cooperação em nível operacional era apresentada pelo Departamento de Estado como ótima, sendo que a Polícia Federal, a Receita Federal e a ABIN eram descritas como agências que receberam assistência e “trabalharam de forma eficaz com os seus

homólogos dos EUA [perseguindo] as pistas investigativas fornecidas pelos EUA [...]” (U. S. DEPARTMENT OF STATE, 2011). O Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) também era destacado como um órgão eficiente, capaz de monitorar movimentações financeiras, que recebeu assistência e treinamento dos EUA (U. S. DEPARTMENT OF STATE, 2007, 2011). O tema era relevante, pois o governo dos EUA conectava lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo. A partir de 2011, a cooperação em âmbito técnico foi ampliada em razão da recepção por parte do Brasil de megaeventos esportivos: a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016 (U. S. DEPARTMENT OF STATE, 2012, 2015, 2017).

Por outro lado, os relatórios da diplomacia estadunidense apontavam falhas institucionais e em termos de capacidade que, de acordo com a perspectiva da potência, tornavam frágil o combate ao terrorismo por parte do Brasil. Entre essas, destacava-se a inexistência de legislação específica que tipificasse o terrorismo, a lavagem de dinheiro e o financiamento a grupos terroristas como crimes específicos e autônomos (U. S. DEPARTMENT OF STATE, 2006, 2008, 2011).

A preocupação dos Estados Unidos manifestou-se em 2008. Naquele ano, o governo brasileiro decidiu não apresentar ao Congresso um projeto de lei antiterrorismo devido à oposição interna que a discussão sobre o tema gerara. Os diplomatas estadunidenses no Brasil destacavam que o tema da legislação antiterrorista não ressoava na mídia ou entre as elites brasileiras, as quais não acreditavam no terrorismo como ameaça ao Brasil. Essa situação dificultava o trabalho da embaixada de incentivar a criminalização do terrorismo, sendo que relatório de 2008 concluía que:

No curto prazo, qualquer esforço para suprimir o terrorismo, seu financiamento ou atividades de apoio terá que continuar a seguir a abordagem [...] de condenar terroristas com base em violações alfandegárias, fraude fiscal e outros crimes que infelizmente carregam menos tempo de prisão. Embora esta abordagem possa funcionar, não é um substituto à adoção de mecanismos destinados a oferecer à polícia e aos juizes as ferramentas legais adicionais que a comunidade internacional concordou serem necessárias na luta contra o terrorismo [...] (EMBASSY BRAZIL, 2008k, tradução livre).

A demanda dos EUA sobre a adoção de legislação antiterrorismo no Brasil foi atendida oito anos depois, em 2016, às vésperas dos Jogos Olímpicos. A legislação foi sancionada ainda durante o governo Rousseff e, portanto, motivada mais pelo contexto específico da recepção das Olimpíadas que pelo *impeachment*/golpe parlamentar. O Departamento de Estado considerou a modificação do aparato legal como positiva, como descrito no relatório anual sobre políticas de contraterrorismo enviado ao Congresso:

Em declarações públicas repetidas antes das Olimpíadas e Paraolimpíadas de 2016 no Rio de Janeiro, as autoridades brasileiras avaliaram abertamente a ameaça potencial representada por um grupo de estrangeiros de alto nível e prepararam-se para a possibilidade de um indivíduo solitário/auto radicalizado ou outras ameaças terroristas durante as Olimpíadas. O governo brasileiro implementou uma estratégia interagências sobre contraterrorismo, estabeleceu coordenação em centros de comando de contraterrorismo que incluíam parceiros internacionais e lançou uma campanha de conscientização pública [...] Comentaristas notaram o esforço brasileiro conjunto para melhorar a cooperação contra o terrorismo como um potencial legado duradouro dos Jogos. Em 16 de março, a presidente do Brasil assinou a Lei nº 13.260, criminalizando o terrorismo e o financiamento do terrorismo, incluindo disposições específicas sobre combatentes terroristas estrangeiros [...]. A lei também criminaliza atos preparatórios que podem levar a um ataque terrorista [...]. A lei se uniu à legislação complementar (Lei nº 13.170, assinada em 16 de outubro de 2015) para facilitar o congelamento de ativos, produzindo uma abrangente estrutura legal brasileira de contraterrorismo pela primeira vez. **Juntas, as duas leis fecharam uma lacuna legal de longa data no Brasil que impedia as investigações e processos contra o terrorismo** (U. S. DEPARTMENT OF STATE, 2017, tradução livre, destaque adicionado).

Assim, a adoção de legislação antiterrorismo foi vista como um grande avanço pela diplomacia estadunidense. O caminho até a aprovação de uma legislação antiterrorismo pelo Brasil mostra duas questões relevantes. Os relatórios do Departamento de Estado expõem que havia clara demanda e interesse dos Estados Unidos nesse sentido. Contudo, também mostram que o *lobby* estadunidense apenas surtiu efeito em um momento específico, no qual houve maior discussão pública e apoio interno em razão do recebimento de evento de grande porte que tornava a hipótese de atentado terrorista mais plausível à elite política local. Assim, percebe-se que a demanda dos Estados Unidos não pode ser descrita como o único fator que motivou a adoção de aparato legislativo brasileiro em relação ao terrorismo<sup>82</sup>.

Por fim, outra questão que ganhou destaque refere-se às suspeitas sobre a existência de financiamento ao terrorismo internacional – especialmente ao Hezbollah – a partir de atividades realizadas na região da Tríplice Fronteira entre a Argentina, o Brasil e o Paraguai. Esse tema ganhou destaque logo após os ataques de 11 de setembro de 2001 e permanece até os dias atuais na agenda de contraterrorismo dos EUA em relação à América do Sul. A questão foi levantada por representantes dos Estados Unidos em diversas ocasiões, incluindo os relatórios preparados anualmente pelo Departamento de Estado e discussões e palestras em Washington (EMBAIXADA BRASILEIRA EM WASHINGTON, 2004b, 2004c; SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2005).

<sup>82</sup> Cabe ressaltar que a proposta de legislação antiterrorismo incentivou também importante discussão interna acerca da necessidade da legislação. A principal preocupação referia-se à possibilidade de que movimentos sociais pudessem ser enquadrados como terroristas a partir da legislação vigente. A crítica tem por base o alto nível de violência das agências de segurança e das Forças Armadas brasileiras e a tendência histórica de criminalização de movimentos sociais. Tratou-se, portanto, de um tema que levantou críticas à esquerda em relação ao governo de Dilma Rousseff.

Essa situação era vista com desconfiança pelo Itamaraty, que buscava evitar comentários de autoridades dos EUA e da mídia sobre a existência de terrorismo ou de seu financiamento a partir do território brasileiro. Cabe destacar que há, na região da Tríplice Fronteira, situação crítica no que se refere a outros crimes, como lavagem de dinheiro, tráfico de drogas e armas e contrabando, o que nunca foi negado pelo governo brasileiro. A retórica sobre a existência de financiamento ao terrorismo, no entanto, aumentava o grau de ameaça em relação à região, contribuindo para sua securitização (FERREIRA, 2010). Na visão de Silva (2013), o Brasil foi pressionado pelos EUA a achar terroristas e a securitizar a região, mas resistiu ao ímpeto.

Mesmo antes dos ataques de 11/09, o Brasil e seus vizinhos haviam formado um organismo intergovernamental específico para lidar com o crime organizado e, após os ataques aos EUA, convidaram a potência a se integrar ao mecanismo, que ficou conhecido como 3+1. A diplomacia brasileira buscava que o assunto fosse debatido nesse fórum específico, ressentindo-se da repercussão que o tema tinha na mídia dos Estados Unidos. A diplomacia brasileira não reconhecia como legítimas as alegações estadunidenses sobre financiamento do terrorismo a partir de território nacional, reiterando “o desagrado brasileiro com a persistência de alegações americanas sobre atividades operativas de terrorismo na fronteira, não obstante a falta de evidências comprobatórias” (EMBAIXADA BRASILEIRA EM WASHINGTON, 2004b). Conforme relatado pela Embaixada estadunidense no Brasil:

O desejo de não ser identificado com os EUA é confirmado também na abordagem do governo para combater o terrorismo. A cooperação continua excelente no nível operacional, especialmente entre os órgãos de aplicação da lei. No entanto, a liderança política do GOB [governo brasileiro] recusou-se a endossar publicamente as iniciativas norte-americanas de contraterrorismo e insistiu que os comunicados oficiais do mecanismo 3+1 observem que não há evidências de operações terroristas na região da Tríplice Fronteira, onde Brasil, Paraguai e Argentina se encontram. Atento a sua grande, próspera e influente população árabe, o GOB faz todos os esforços para minimizar em público até mesmo a possibilidade de arrecadação de fundos de terroristas no Brasil (EMBASSY BRAZIL, 2008g, tradução livre).

Assim, a diplomacia brasileira buscava evitar que a região fosse singularizada no âmbito da guerra global ao terror e reiterava que qualquer dado ou informação sobre atividades relacionadas ao terrorismo, inclusive ao seu financiamento, deveriam ser passados ao governo brasileiro e não à mídia. Há evidências, contudo, de que a postura brasileira não era homogênea, sendo que a Polícia Federal e a ABIN eram mais abertas à tese de que organizações terroristas levantavam recursos a partir da região (FERREIRA, 2010). Como já destacado, a cooperação em contraterrorismo no âmbito técnico era descrita como satisfatória pelos Estados Unidos.

Percebe-se que, apesar da falta de centralidade do Brasil no que se refere à guerra ao terror, houve atuação das burocracias estadunidenses para que o Brasil robustecesse seu aparato antiterrorismo, o que produziu maiores resultados quando houve apoio interno. Isso ocorreu apesar das possibilidades de criminalização de movimentos sociais e das consequências negativas em termos de direitos humanos que as políticas de combate ao terrorismo têm incitado ao redor do mundo.

#### **4.5.4 Combate ao narcotráfico e ao crime organizado transnacional**

Assim como no caso do terrorismo, o Brasil não é um ator central na guerra às drogas – que, na América do Sul, centra-se na Bolívia, Colômbia e Peru. Contudo, a legislação estadunidense sobre assistência internacional<sup>83</sup> também determina que o Departamento de Estado submeta relatórios anuais sobre as estratégias antinarcóticos de diferentes países ao redor do globo, o que implica em acompanhamento detalhado e recomendações sobre as estratégias brasileiras e de seus vizinhos sul-americanos. O processo envolve a certificação dos países e, quando não há uma avaliação positiva, corte da assistência em diversas áreas (MILANI, 2017; SILVA, 2013b). Como pontuado na seção 5.3.1, o volume da assistência destinada ao Brasil era baixo e, portanto, a ameaça de não-certificação era um problema menor em comparação a outros Estados que fazem maior uso da ajuda estadunidense.

Nos relatórios, assim como nos telegramas da embaixada dos EUA, os diplomatas estadunidenses defendiam uma estratégia de combate ao tráfico de drogas baseada na força – seja militar ou policial – para lidar com a questão do narcotráfico e do crime organizado. Embora os EUA também incentivassem a adoção e a manutenção de programas de prevenção ao uso de drogas, essa demanda era lateral, sendo a maior parte da atenção dirigida aos resultados em termos de apreensão de traficantes e entorpecentes.

Nos relatórios elaborados pela diplomacia estadunidense, o Brasil era considerado um país de destino das drogas, sendo o segundo maior consumidor mundial de cocaína, e de trânsito de entorpecentes com destino à Europa e – em pequena escala – aos EUA (U. S. DEPARTMENT OF STATE, 2005, 2006, 2010, 2014). Na avaliação do Departamento de Estado, essa situação contribuía para o aumento da violência e das disputas entre organizações criminosas, com destaque para o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2009, 2014). Entre as preocupações estadunidenses, ganha

<sup>83</sup> Nos referimos ao Foreign Assistance Act, disponível em: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/faa.pdf>.

relevo o fato de que o país é vizinho dos três maiores produtores de folha de coca e cocaína e possui fronteiras porosas, havendo capacidade insuficiente para controlar os fluxos interestatais (U. S. DEPARTMENT OF STATE., 2010). Mesmo assim, considerando que o tráfico que passa pelo Brasil não tem como destino principal a potência, a preocupação dos EUA era mais baixa em comparação a outras localidades.

De forma geral, as administrações do PT não influíram no relacionamento com os Estados Unidos em temas relacionados ao tráfico de drogas, sendo que a cooperação seguiu de baixo perfil, porém com efeitos importantes para as agências de segurança e para a manutenção da influência regional estadunidense. A *Drug Enforcement Agency* (DEA) possui escritório em Brasília e representantes no Rio de Janeiro e em São Paulo. Além disso, a cooperação técnica com a Polícia Federal e outras agências de segurança era vista como positiva. O relatório referente ao ano de 2004 descreve a cooperação bilateral como em seu “melhor [momento] em todos os tempos” (U. S. DEPARTMENT OF STATE, 2005) e os relatórios referentes aos anos de 2005 e 2010 descrevem a situação brasileira da seguinte forma:

Durante o ano de 2005, várias agências e departamentos do USG [governo dos Estados Unidos], incluindo a NAS [*Law Enforcement* e Narcóticos] da Embaixada em Brasília, os escritórios de Diplomacia Pública e Economia, o Departamento de Segurança Interna, a DEA, o FBI, promoveram treinamentos ao redor do Brasil em amplas e variadas áreas de *law enforcement*, incluindo o combate à lavagem de dinheiro, interdição aeroportuária, policiamento comunitário, segurança de *containers*, contra narcóticos, operações de elite (SWAT) e programas de redução de danos. A Polícia Federal Brasileira (DPF) mantém excelentes relações com suas contrapartes em países vizinhos, como Bolívia, Colômbia e Peru, assim como com as agências de *law enforcement* dos EUA. Eles mostram boa vontade em compartilhar informação e participar em operações conjuntas. Representantes do DPF participaram de programas de treinamento nos EUA, incluindo seminários sobre lavagem de dinheiro, investigação e prevenção de crimes (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2006, tradução livre).

Acordos bilaterais fornecem os meios para a cooperação entre as Agências de *Law Enforcement* dos EUA e o Ministério da Justiça do Brasil, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), o Departamento Nacional de Prisões (DEPEN) e a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD). A cooperação tem sido excelente nas áreas de prevenção ao uso de drogas, combate ao tráfico de drogas, lavagem de dinheiro e diversos crimes financeiros, tráfico de armas e ao crime organizado de forma geral. Em coordenação com as entidades policiais brasileiras, o USG ofereceu extensos cursos de treinamento em 2009 sobre diversos tópicos, como técnicas de interdição de aeroportos, investigações sobre crimes cibernéticos, análise forense, dados de recuperação de dispositivos e análise de inteligência. A assistência dos EUA continuou a se concentrar em melhorar as capacidades investigativas e de inteligência das agências de aplicação da lei brasileiras, especialmente a DPF (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2010, tradução livre).

Como ilustrado nas citações, os relatórios apontavam que havia cooperação<sup>84</sup> com uma gama importante de agências brasileiras, com destaque à Polícia Federal. Além disso, a chamada Lei do Abate, promulgada por meio do decreto Decreto nº 5.144, de 16 de julho de 2004, foi vista pelo Departamento de Estado como um ponto positivo, que impactaria na detenção e dissuasão de aeronaves transportando drogas (U. S. DEPARTMENT OF STATE, 2005, 2006). A lei permitia que aeronaves não identificadas que, após serem avisadas, não atendessem às ordens de pouso, fossem abatidas. O programa era conduzido pela Força Aérea Brasileira (FAB), mas havia interesse dos EUA em entender os procedimentos adotados, uma vez que havia apoio e compartilhamento de informação (EMBASSY BRAZIL, 2006d). Nesse sentido, os EUA buscavam que os procedimentos e o eventual erro de militares brasileiros não fossem associados à potência.

Apesar dessa avaliação positiva, existiam áreas nas quais o governo dos Estados Unidos percebia falhas na atuação brasileira. A Polícia Federal, embora vista como cooperativa e eficiente, era também descrita como pequena, com número insuficiente de funcionários e de recursos. A preocupação dos Estados Unidos com o crime organizado no Brasil cresceu após os ataques realizados pelo PCC no estado de São Paulo em 2006 – quando a organização criminosa promoveu uma série de ofensivas envolvendo rebeliões, ataques a policiais e incêndio a ônibus. Os episódios ocorridos naquele ano deram visibilidade ao grupo e explicitaram a crise da segurança pública.

Também havia interesse da embaixada em relação ao contexto no Rio de Janeiro, em razão do alto nível de violência no Estado, com destaque para a presença da organização criminosa Comando Vermelho e para o fortalecimento das milícias. Ambos os estados demonstravam interesse na assistência dos EUA, especialmente em termos de tecnologia e equipamentos. Frente a essa situação, a Embaixada ofereceu assistência diretamente aos estados – engajando-se em diálogo com os governadores (EMBASSY BRAZIL, 2007b, 2007d, 2007e).

O governo dos EUA também percebia relativa falta de vontade política do governo federal em lidar com a questão do crime organizado de forma decidida. Em 2007, o governo Lula lançou um programa específico para conter o crescimento do crime e da violência, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). O plano pretendia lidar com as questões da violência através de suas raízes, enfatizando a necessidade de combater suas causas sociais. Por outro lado, o programa também focava no treinamento contínuo de

<sup>84</sup> Também havia assistência dos EUA em relação à programas de prevenção ao uso de drogas, tendo destaque o Programa Educacional de Resistência às Drogas (Proerd), que se inspirava-se em projeto similar dos EUA, o Drug Abuse Resistance Education (DARE) (U. S. DEPARTMENT OF STATE, 2005).

policiais e buscava responder às críticas de abusos de direitos humanos por parte das polícias militarizadas. A Embaixada dos EUA percebia o plano como falho em lidar com a questão de forma decisiva e no curto prazo. De acordo com os diplomatas estadunidenses, o programa apresentava soluções que apenas teriam efeito no longo prazo, sendo que a questão demandava respostas mais urgentes (EMBASSY BRAZIL, 2008l, 2008m, 2008n):

Em vez de apresentar uma solução verdadeiramente abrangente para o que todos concordam ser um problema calamitoso, o governo, em vez disso, atacou problemas laterais com uma abordagem que parece destinada a atender sua base esquerdista – aprovando programas educacionais e doações em dinheiro a projetos sociais. O resultado líquido é um plano que permite ao governo dizer que tomou medidas, enquanto evita muitas das questões difíceis e mantém a responsabilidade primária de fornecer segurança pública em âmbito estadual. O PRONASCI tem sucesso primordialmente em legitimar tanto o argumento de que há aspectos socioculturais para reduzir o crime, que há muito foram negligenciados, quanto a crescente aceitação de um papel ampliado do governo federal na melhoria da segurança pública. Estes obstáculos precisavam ser levados em consideração para enfrentar o problema a longo prazo. Mas em termos concretos da política, o PRONASCI falha em seu objetivo principal - oferecer esperança a uma população faminta por resultados de que uma força policial mais eficaz possa ter sucesso em reduzir o crime em um futuro próximo (EMBASSY BRAZIL, 2008l, tradução livre).

Nesse sentido, fica clara a preferência dos burocratas dos EUA por soluções ortodoxas, baseadas no aumento da repressão. Apesar da forte cooperação com a Polícia Federal, havia entendimento de que o órgão era insuficiente para superar todos os desafios brasileiros em relação ao tráfico de drogas e ao crime organizado. Assim, a embaixada sugeria que o caminho seria a adoção de operações interagência como forma de superar as deficiências do órgão federal. Em 2008, a Embaixada avaliava o uso dos militares em segurança pública como movido pela pressão da opinião pública e defendia a necessidade de uma estrutura legal para que a mesma fosse institucionalizada<sup>85</sup> (EMBASSY BRAZIL, 2008n).

Durante o governo de Rousseff, os preparativos para a Copa do Mundo e para as Olimpíadas promoveram certo avanço da cooperação técnica com os Estados Unidos. Além disso, foi criado um programa específico para a segurança das fronteiras, o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) lançado em 2011. O plano previa operações interagência com o objetivo de conter a entrada de produtos ilícitos em território nacional – envolvendo membros das forças de segurança vinculadas ao Ministério da Justiça e as Forças Armadas. Entre as medidas,

<sup>85</sup> A partir de 2008, durante a gestão de Nelson Jobim, o uso de militares como força de apoio aos policiais em áreas urbanas – especialmente nas favelas do Rio de Janeiro – cresceu consideravelmente. Durante sua gestão foram realizadas Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), como são chamadas as ações militares em segurança pública, no Morro da Providência e no complexo Alemão-Penha. Posteriormente, durante o governo Rousseff, os militares participaram como forças auxiliares na ocupação de outros complexos de favelas (Mangueira Rocinha e Vidigal, Caju, Lins e Maré) (LIMA, 2015).

destacam-se as repetidas Operações Ágata, que tinham por objetivo conter o narcotráfico, tráfico de armas e munições e contrabando, coordenadas pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) e as Operações Sentinela, coordenadas pela Polícia Federal e com objetivos semelhantes de contenção do tráfico de fronteiras. Destaca-se que o desenho do plano era convergente com as recomendações dos Estados Unidos, tanto na priorização das fronteiras, quanto na promoção de atuação coordenada entre diferentes agências de segurança. Em 2014, o relatório do Departamento de Estado destacava o sucesso das operações e pontuava que houve assistência oferecida pelos EUA com a doação de *software* e computadores (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2014).

No final do governo Rouseff e após o *impeachment*, o Departamento de Estado avaliava que as políticas brasileiras de combate ao crime organizado pioraram em razão do corte de recursos resultante da crise econômica e fiscal no país (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2017). Como destacado pelo relatório de 2016, o governo brasileiro “reconhece a gravidade da questão das drogas ilícitas e está empenhado em combater o tráfico de drogas, mas não tem capacidade institucional para conter o fluxo de drogas ilegais através das suas fronteiras” (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2016a).

Em síntese, pode-se afirmar que os governos Lula e Rouseff não impactaram significativamente nas relações com os Estados Unidos em temas relativos ao combate do crime organizado. Não houve questionamento do treinamento e da assistência fornecidos pela potência e, embora a Embaixada dos Estados Unidos preferisse uma política mais enérgica em priorizar e confrontar o tráfico, as práticas adotadas pelo governo brasileiro eram convergentes às recomendações da potência.

#### **4.6 Os governos PT e as relações com os EUA: uma síntese**

A mudança na orientação de política exterior evidenciada a partir da eleição de Lula corresponde a fatores internos e externos. Internamente, a eleição do PT significou a ascensão de uma coalizão política formada por frações da burguesia local, dos trabalhadores formais e do subproletariado. Houve retomada tímida das políticas desenvolvimentistas e aumento das políticas sociais, com destaque aos programas de transferência de renda e aumento do salário mínimo a partir de 2006. Assim, as mudanças desencadeadas pelos governos do PT corresponderam a um reformismo fraco (SINGER, 2012). Os militares conformavam-se à coalizão política por terem seus interesses parcialmente atendidos pela retomada de projetos estratégicos e pela revalorização da carreira. A burguesia financeira – dominante no plano econômico – não formava parte da coalizão, porém o governo Lula tinha uma postura de

conciliação e seus interesses eram atendidos. Em política exterior, houve retomada do discurso terceiro-mundista e priorização das relações com a América do Sul, o que correspondia às expectativas da base eleitoral do PT.

No plano internacional, o período foi marcado pela reconfiguração da ordem internacional, especialmente em razão da ascensão chinesa e do declínio relativo dos EUA. A política exterior colocada em prática por Lula, e por Dilma Rousseff, favorecia a composição de um mundo multipolar, sendo que o Brasil demandava maior espaço de decisão e influência nos organismos internacionais. A orientação de política exterior poder ser descrita como permeada pela autonomia heterodoxa (PUIG, 1984), pois os governos do PT buscaram diversificar parcerias, priorizaram o regionalismo e adotaram políticas econômicas relativamente diferentes do *mainstream* econômico mundial, ao mesmo tempo em que mantinham relações cordiais com a potência hegemônica e não desafiavam seus interesses centrais.

Havia ambivalência nas relações bilaterais com os Estados Unidos, uma vez que a busca de ampliar graus de autonomia não significava um rompimento do clientelismo, mas sua amenização. A busca de autonomia convivia com pontos de aprofundamento das relações bilaterais, como representado pela assinatura do Acordo de Cooperação em Defesa, que abriu caminho para a intensificação da aproximação bilateral em defesa que se desenhou durante os governos posteriores.

Não houve, em nenhum momento, questionamento da assistência e dos treinamentos fornecidos pelos Estados Unidos. Assim, continuava a existir proximidade entre as forças de segurança e os militares de ambos os países. Essa situação difere de outros governos de centro-esquerda da América do Sul, sendo que a Argentina limitou os treinamentos policiais e militares a partir de 2011 e o governo boliviano expulsou a DEA de seu território em 2008. Além disso, Argentina, Bolívia, Equador, Uruguai e Venezuela deixaram de enviar militares para cursos oferecidos pelo Whinsec, a antiga Escola das Américas.

Do ponto de vista da compra de armamentos, houve diversificação de parceiros a partir da priorização de acordos que promovessem transferência de tecnologia, com destaque ao acordo assinado com a França, para a produção de submarinos, e com a Suécia para a venda de caças. Nesse ponto, houve diferença de expectativas entre Brasil e Estados Unidos em relação aos benefícios que poderiam surgir da cooperação assimétrica. O objetivo do Brasil referia-se a vantagens em termos de desenvolvimento tecnológico e industrial interno. Os Estados Unidos, no entanto, não guiavam sua estratégia global pelo fornecimento de tais elementos.

As relações de clientelismo dos Estados Unidos com outros parceiros, como a Colômbia e países da Europa, são baseadas no combate a inimigos e ameaças comuns, sejam internas ou externas. Portanto, a aliança entre os EUA e tais países é justificada por sua capacidade de oferecer benefícios em termos de proteção e capacidade ofensiva. No caso brasileiro, não havendo grandes percepções de ameaça por parte dos governos ou das elites, a Política de Defesa guiava-se pelos objetivos de busca de prestígio, desenvolvimento e retomada da indústria de defesa, os quais os Estados Unidos não estavam dispostos a apoiar de forma efetiva. Assim, do ponto de vista da transferência de armamentos convencionais, o relacionamento bilateral foi permeado por frustração.

Nos campos das tecnologias sensíveis, a atuação dos Estados Unidos era vista como um empecilho ao desenvolvimento tecnológico brasileiro, causando pontos de tensão bilateral. Apesar disso, o Brasil manteve seus compromissos em termos de não-proliferação, o que tornava sua posição aceitável para a potência. Os maiores pontos de desacordo referiam-se à posição brasileira sobre o programa nuclear iraniano, considerando-o legítimo, e a resistência brasileira em assinar o a Protocolo Adicional do TNP.

No campo das ameaças não-tradicionais percebidas pelos EUA em relação ao Hemisfério Ocidental, terrorismo e crime organizado, percebe-se a intenção dos EUA em expandir tanto legislação quanto modos de lidar com tais flagelos. Nesse campo, houve resistência do governo brasileiro especialmente no que se refere à adoção de uma legislação antiterrorismo durante a maior parte dos governos do PT, sendo essa posição revertida no final do governo Rousseff. Existia tendência da política exterior dos EUA em promover criminalização e militarização como formas de lidar com ameaças transnacionais. As políticas de segurança punitivistas não divergiam das práticas do governo brasileiro – embora divergissem das visões mais progressistas sobre o tema, que em alguma medida foram incorporadas ao projeto do PRONASCI.

Por fim, durante o período dos governos do PT, cresceu a crítica interna sobre a priorização do terceiro mundo na política exterior brasileira e sobre a falta de atenção do governo ao relacionamento com os EUA e com a Europa. Outras forças políticas, especialmente o PSDB tinham uma visão alternativa sobre a política exterior brasileira e demandavam mudanças, como priorização da abertura comercial e afastamento de países tidos como párias, especialmente o Irã e, gradualmente, a Venezuela. Havia também oposição ao governo no interior do Estado – especialmente no poder jurídico – que se expressou nos escândalos do Mensalão e, principalmente, da Lava Jato. Cabe ressaltar que, em nenhum momento, os governos do PT

questionaram a cooperação com as agências de *law enforcement* dos Estados Unidos que ocorria em âmbito técnico, incluindo com a Polícia Federal e com o aparato jurídico.

A deterioração das condições econômicas e a ampliação das demandas da população a partir das manifestações de junho de 2013 levaram ao desmonte da coalizão politicamente predominante que servia de base para os governos do PT. A burguesia não apoiou a reeleição de Rousseff, assim como os militares, que se ressentiram de ações tomadas pela presidente em termos de preservação e construção da memória sobre o período militar. Após o golpe de 2016, a política exterior guiada pela autonomia heterodoxa foi gradualmente desmontada, sendo substituída pela intensificação do clientelismo em relação aos Estados Unidos. São exemplos desse movimento os acordos Embraer-Boeing, que não foram barrados pelo governo apesar da prerrogativa que o mesmo possuía, e a designação oficial do Brasil como um aliado extra-OTAN dos Estados Unidos.

## **Capítulo 5: As relações Argentina-EUA durante os governos de Néstor e Cristina Kirchner (2003-2015): autonomia heterodoxa e confrontação**

Neste capítulo, são analisadas as relações Argentina-Estados Unidos no período de 2003 a 2015. O objetivo é entender como as relações bilaterais desenvolveram-se no campo da segurança internacional, quais os pontos de cooperação e tensões e quais as forças políticas internas na Argentina que demandavam maior autonomia em relação à potência. A análise é guiada por dois conceitos, o de clientelismo, significando relações de cooperação entre atores com recursos desiguais (CARNEY, 1989), e o de autonomia, significando ampliação da margem de decisão própria (PUIG, 1986), conforme discutidos no capítulo 1. Na primeira seção, são analisados as conjunturas econômicas e políticas dos governos de Néstor e Cristina Kirchner. A seguir, é feita uma análise sobre a política externa argentina e os aspectos gerais das relações com os Estados Unidos durante os 12 anos do kirchnerismo. Por fim, são discutidas as relações bilaterais nos temas de defesa e segurança internacional, envolvendo questões referente a acordos bilaterais, assistência em segurança, transferência de armamentos, combate ao terrorismo e ao crime organizado transnacional.

### **5.1 O governo de Néstor Kirchner (2003-2007): crise e consolidação de poder**

Em 25 de maio de 2003, o ex-governador da província patagônica de Santa Cruz, Néstor Kirchner, assumiu a Presidência da República na Argentina. Seu mandato teve início ao final de um momento de crise generalizada, que havia irrompido em 2001, afetando o país dos pontos de vista social, econômico, político e cultural (SVAMPA, 2007). A conjuntura produziu uma alteração nas relações sociais e abriu tanto possibilidades como constrangimentos ao governo. Assim, a exposição de seus antecedentes é relevante para a compreensão da política externa liderada pelo kirchnerismo.

A crise que irrompeu ao final de 2001 representou o colapso do modelo econômico implementado durante o governo de Carlos Saul Menem (1990-1999), marcado pela adoção de reformas econômicas liberalizantes, privatizações, desregulamentação financeira, flexibilização trabalhista, abertura do comércio exterior e, especialmente, pela paridade cambial entre o peso e o dólar. A Lei de Convertibilidade, instituída em 1991, estabelecia a equivalência entre as moedas estadunidense e argentina e tornava a política monetária rigidamente vinculada à entrada e saída de divisas, minando o controle nacional sobre a mesma (CRUZ, 2007; FERRER, 2009; RAMOS, 2007).

O primeiro governo Menem foi marcado por crescimento econômico e aumento dos investimentos externos, mas também por desnacionalização da economia e crescentes déficits comerciais, além do incremento da desigualdade, do desemprego, do trabalho informal e do endividamento externo. O governo buscava garantir crescimento econômico através da atração de investimentos e a preocupação com a credibilidade internacional era prioritária (CRUZ, 2007). Ganhavam, com esse modelo, especialmente o setor financeiro e os conglomerados nacionais mais internacionalizados, que podiam se beneficiar das privatizações e da especulação financeira. O capital estrangeiro tornou-se força dominante e os produtores de bens comerciáveis subordinaram-se às estratégias das empresas transnacionais (RAMOS, 2007).

A popularidade de Menem começou a deteriorar-se em seu segundo mandato. Nesse período, as denúncias de corrupção e um novo movimento social, os *piqueteiros*, ganharam força e houve aumento dos protestos, com ocupação de ruas e rodovias. Menem não conseguiu garantir a continuidade do peronismo no poder, e seu partido foi derrotado nas eleições de 1999. Naquele ano, Fernando de la Rúa elegeu-se com uma plataforma progressista e crítica ao governo peronista, porém com o compromisso de não modificar o regime cambial.

Contudo, as condições internacionais não lhe eram favoráveis: a moratória russa, em 1998, e a desvalorização do real, em 1999, levaram à fuga de capitais. A Argentina entrou em recessão e o governo buscou controlá-la por meio de ajustes fiscais, o que apenas aumentou o desemprego e o conflito social. O consenso de uma década em torno da convertibilidade enfraqueceu-se, os conflitos entre o capital financeiro e os setores industrial e agropecuário intensificaram-se, o protesto popular aumentou e a crise política deflagrou-se em dezembro de 2001 (CRUZ, 2007; RAMOS, 2007). O colapso do modelo econômico e da política de convertibilidade geraram consequências de médio prazo: aguda recessão, aumento do desemprego e da pobreza, colapso da moeda e emissão de divisas pelas províncias, volta da prática de escambo e a moratória da dívida pública.

A crise econômica foi acompanhada de instabilidade política, levando a renúncia de Fernando de la Rúa em dezembro de 2001, a uma sucessão de quatro presidentes em menos de um mês, culminando com o governo de emergência de Eduardo Duhalde (2002-2003). O governo interino promoveu reformas econômicas, levando ao fim do regime cambial e promovendo a conversão dos contratos para o peso, a chamada “pesificação”, o que estimulou a produção industrial. A manutenção de um câmbio alto e a diminuição das importações produziram superávits comerciais e impulsionaram relativa “substituição de importações”, o que proporcionou a retomada da economia (FERRER, 2009; GERCHUNOFF; AGUIRRE,

2004; RAMOS, 2007). A recuperação ocorreu sem o resgate dos organismos internacionais, mas com mudanças na política econômica, combinada a um cenário externo favorável.

Posteriormente, houve uma eleição *sui generis*, através da qual Néstor Kirchner foi eleito com apenas 22 por cento dos votos. O seu concorrente, Carlos Menem, que havia ganhado o primeiro turno e temia a derrota no segundo, resolveu abandonar o pleito. A manobra de Menem diminuiu a legitimidade eleitoral do governo Kirchner e seu início foi marcado pela busca de consolidação do poder. O presidente eleito era pouco conhecido na política nacional e tinha expressão internacional menor, além de ter uma visão própria do peronismo, alinhada à centro-esquerda.

Kirchner buscou proximidade e relação direta com a população e grupos da sociedade civil. Além disso, buscou reativação industrial e nacionalização da economia, ambicionando reconstruir um projeto nacional de desenvolvimento e apostando em uma burguesia nacional (GAGGERO; SCHORR; WAINER, 2014; RAMOS, 2007). Como apontado por Ramos (2019), houve uma tentativa de reformular a aliança entre trabalhadores e industriais que havia configurado o peronismo original. Assim, os governos kirchneristas foram marcados pela formação de uma coalizão politicamente predominante, na qual estavam inclusos os industriais, os trabalhadores e também as camadas menos favorecidas da população, beneficiadas pelos projetos de transferência de renda. O crescimento econômico com estabilidade financeira também atraía as classes médias (SVAMPA, 2014; WYLDE, 2016).

Havia, desde o início, uma retórica de confrontação aos organismos internacionais, especialmente o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, e às empresas estrangeiras (BUSSO, 2014). A postura de Kirchner não deixava de ser pragmática e as posições mais duras eram seguidas de momentos de distensão (LLENDERROSAS, 2011). A atenção ao tema dos direitos humanos situa-se como parte da estratégia de confrontação (RAMOS, 2007), e rendeu o apoio de movimentos sociais, de partes das classes médias e um conflito com os militares. O governo retomava a questão da repressão levada a cabo durante o Processo de Reorganização Nacional (1976-1983). Kirchner possuía discurso e práticas militantes, fazendo uso do tema para ampliar sua legitimidade, dirigindo-se diretamente às organizações de defesa dos direitos humanos (DIAMINT, 2014).

Possui especial relevância a anulação das leis de *Punto Final* (Lei 23.492, de 1986) e de *Obediencia Debida* (Lei 23.521, de 1987), que haviam colocado fim aos julgamentos de militares de menor patente envolvidos na repressão ocorrida no período do regime militar. Com apoio do governo, o Congresso anulou as respectivas leis em 2003, o que foi ratificado em 2005

pela Corte Suprema de Justiça. A partir da anulação, os julgamentos dos responsáveis pelos abusos da ditadura voltaram a ocorrer (BATTAGLINO, 2011; DIAMINT, 2013).

No plano econômico, Kirchner buscou afastar-se das políticas neoliberais que marcaram a década de 1990 e que foram percebidas como causa da aguda crise de 2001 (GRUGEL; RIGGIROZZI, 2007). O governo impulsionou programas de redução da pobreza, colocou em prática uma política industrial e houve preocupação em manter uma política fiscal sólida – em um modelo que recuperava elementos do desenvolvimentismo, sem romper totalmente com o neoliberalismo (GRUGEL; RIGGIROZZI, 2007; WYLDE, 2011). A reversão da política econômica foi facilitada pela crise, pois as causas da depressão eram vistas como provenientes da política de convertibilidade.

O papel do Estado na economia foi mais pontual que durante os anos 1950 e 1960. Contudo, o governo promoveu reestatizações no campo dos serviços públicos, recuperando o controle da empresa de abastecimento *Agua Argentinas* (2006) e do *Correo Argentino* (2003). Políticas macroeconômicas heterodoxas, acompanhadas de um momento favorável na economia mundial, levaram ao crescimento do PIB e à recuperação da taxa de emprego. Contudo, as políticas não lograram diversificar a economia e a dependência em relação às exportações de *commodities* perpetuou-se. Peralta Ramos (2007, p. 435) entende que não houve uma reestruturação econômica e diminuição da dependência, já que a produção foi baseada na importação de tecnologia, dominada por corporações transnacionais e concentrada “em um punhado de grandes empresas”, o que constituía um obstáculo ao objetivo governamental de reativação industrial.

Os principais ganhadores do crescimento pós-convertibilidade foram os setores produtores de bens comerciáveis – a indústria e a agropecuária – em detrimento dos setores de finanças e de serviços. O crescimento sustentado e importante da agropecuária, estimulada por inovações tecnológicas e pelo aumento no preço internacional das matérias-primas, foi essencial para os resultados econômicos alcançados (FERRER, 2009). Apesar disso, as relações de Kirchner com os empresários agrícolas foram conflitivas, incluindo a adoção de impostos às exportações de produtos primários. Um exemplo relevante foi a imposição, em março de 2006, de uma restrição de 180 dias à exportação de carne bovina como medida para conter a inflação, o que acabou por ser renegociado dois meses depois (RAMOS, 2007).

Relativamente, os maiores perdedores da adoção de políticas heterodoxas foram os representantes do setor financeiro. Estes, que haviam sido os beneficiários do modelo implantado por Menem, tiveram suas primeiras perdas com a “pesificação” de 2002 e a manutenção de uma taxa de câmbio desvalorizada (BONVECCHI, 2011; FERRER, 2009).

Contudo, no plano econômico, as mudanças trazidas por Kirchner não lograram deslocá-los da posição de setor dominante na economia Argentina (RAMOS, 2019).

As políticas sociais focaram mais em redução da pobreza que em diminuição da desigualdade e eram mais paliativas que estruturais. Nesse sentido, não rompiam totalmente com o neoliberalismo, embora tenham promovido uma reconciliação entre o governo e as classes mais baixas (GRUGEL; RIGGIROZZI, 2007; RAMOS, 2007; SVAMPA, 2007). Havia vínculos entre o governo e os sindicatos – especialmente a *Confederación Nacional del Trabajo* (CGT) – porém, eram mais descentralizados, informais e difusos que durante o peronismo original (WYLDE, 2011). Por outro lado, o governo buscou se aproximar dos movimentos sociais, a exemplo dos *piqueteiros* e dos novos movimentos sociais de bairro que surgiram durante os anos 1990 e 2000.

Com relação aos aspectos institucionais, importa pontuar que, na Argentina, o processo de tomada de decisão tende a ser caracterizado por importante concentração de poder no Executivo (SERRAFERO, 2011). Em relação à política exterior, também houve centralização da tomada de decisões na Casa Rosada e nos círculos mais próximos ao presidente (DE LA BALZE, 2010; LLENDERROSAS, 2011; SIMONOFF, 2012). Durante o governo Kirchner, não ocorreram reuniões de gabinete e as decisões presidenciais eram influenciadas por um círculo interno de pessoas leais e próximas, do qual faziam parte Cristina Fernandez de Kirchner, Carlos Zanini, Sergio Acevedo, Julio de Vido, Alberto Fernandez, Oscar Parrilli (LUCA, 2011; SIMONOFF, 2012). Como parte da construção do poder presidencial, Kirchner buscou nomear pessoas próximas, muitas vezes vindas de Santa Cruz, inclusive para a condução das Forças Armadas (DIAMINT, 2014).

A montagem do gabinete de Kirchner foi acompanhada de perto pela Embaixada dos Estados Unidos. Alberto Fernandez, nomeado Chefe do Gabinete de Ministros, havia sido o contato da campanha de Kirchner mais próximo dos EUA. As nomeações de José Pampuro, para o Ministério da Defesa, e de Rafael Bielsa, para o Ministério das Relações Exteriores, foram escolhas não previstas porque ambos eram inexperientes nas referidas áreas (EMBASSY ARGENTINA, 2003). Na visão da embaixada, os integrantes do círculo próximo a Kirchner possuíam, em sua maioria, uma orientação política de centro-esquerda e tendiam a desconfiar dos Estados Unidos. Contudo, também entendiam a importância das relações bilaterais com a potência e havia bom diálogo com a embaixada em privado. Os conselheiros de Kirchner buscavam não criticar os EUA em público, embora também não quisessem se mostrar próximos ao país. O contato com eles era visto pela embaixada como importante para “influenciar positivamente” a política argentina (EMBASSY ARGENTINA, 2005).

Cabe pontuar que 2005 foi um ano chave para o governo, um divisor de águas. Em outubro de 2005, os candidatos da Frente para a Vitória lograram importante conquista nas eleições legislativas. A vitória eleitoral mostrava a ampliação da legitimidade interna de Kirchner, a consolidação de seu poder e de sua capacidade de reeleição. Por outro lado, ficou patente a fraqueza e a divisão da oposição. Setores da União Cívica Radical (UCR) – os “radicais K” – davam suporte ao governo de Kirchner.

Ainda naquele ano foi acordada uma reestruturação da dívida com a maior parte dos organismos privados e o governo decidiu utilizar as reservas internacionais para pagar a dívida com o FMI. Todo o processo de renegociação foi complexo e o apoio dos EUA foi importante à Argentina. Kirchner manteve uma postura não convencional nas negociações, afirmando que os pagamentos não seriam feitos às custas da população e dos programas sociais. O compromisso com os organismos financeiros era subordinado, assim, ao objetivo de crescimento com inclusão social (BUSSO, 2006).

Em dezembro de 2005, posteriormente às eleições e aos pagamentos ao FMI, houve uma mudança ministerial importante. Jorge Taiana assumiu o Ministério de Relações Exteriores, Nilda Garré, o da Defesa e Felisa Miceli, o de Economia e Produção. A Embaixada percebeu com desconfiança a nomeação de Garré, que havia sido embaixadora na Venezuela e feito declarações favoráveis aos regimes venezuelano e cubano. Taiana era visto como um líder intelectual da esquerda e a indicação de Miceli significava que Kirchner controlaria de forma mais firme a política econômica, o que era visto com receio pela embaixada (EMBASSY ARGENTINA, 2006a). Na percepção do embaixador, as mudanças no gabinete tornavam mais difícil promover a cooperação e dificultavam as relações bilaterais (EMBASSY ARGENTINA, 2006a). Após as eleições de meio de mandato, o governo de Néstor Kirchner tornou-se bastante forte internamente, possuindo uma posição hegemônica no Congresso e perspectiva de reeleição sem maiores dificuldades. A oposição encontrava-se fragmentada e debilitada, a crítica à política econômica heterodoxa do governo estava enfraquecida em razão de seu sucesso em termos macroeconômicos e da associação entre políticas liberais e a crise de 2001.

Contudo, mesmo em uma situação de aparente hegemonia política do kirchnerismo, surgiam novas forças de oposição. Durante a crise, em 2001, o empresário Maurício Macri fundou a organização partidária *Compromiso para el Cambio* – que mais tarde se transformaria no partido Proposta Republicana (PRO), o qual desde sua fundação buscou construir uma estratégia para chegar ao poder federal. O PRO combinava uma agenda conservadora em questões sociais, neoliberalismo econômico e uma perspectiva administrativa da política

(MORRESI; VOMMARO, 2014). O partido conquistou seis cadeiras no Congresso em 2005 e Macri ascendeu ao governo da cidade de Buenos Aires nas eleições de 2007. A partir de então, o partido cresceu em outras províncias, como Santa Fé e Salta. Assim, surgiam os primeiros sinais do anti-kirchnerismo, que se fortaleceria com o tempo.

Em síntese, o governo de Néstor Kirchner foi marcado pela solidificação da retomada econômica pós-crise de 2001. A força política da administração, combinada com o momento internacional favorável, gerou um momento de oportunidade, no qual o governo conseguiu retomar aspectos do desenvolvimentismo e promover a economia local. Como já pontuado, a recuperação econômica ocorreu em afastamento à ordem econômica liberal, com a adoção de políticas heterodoxas. Kirchner buscava refazer a coalizão política que havia servido de sustentação ao peronismo original, buscando atrair trabalhadores e industriais, além dos setores marginalizados. Ao mesmo tempo, o setor agroexportador ganhava com o momento externo marcado pela demanda chinesa e pelo *boom* das *commodities*.

## **5.2 Os governos de Cristina Kirchner: conflitos internos e restrição externa**

O sucesso em termos de crescimento econômico com redução da pobreza durante o governo de Néstor Kirchner garantiu a consolidação do ciclo político, resultando em um processo de reeleição relativamente tranquilo. O presidente, no entanto, decidiu não concorrer ao segundo mandato, indicando sua esposa, Cristina Fernández de Kirchner. Ela era uma figura conhecida em âmbito nacional, tendo exercido mandatos legislativos e sendo, no momento da eleição, senadora pela província de Buenos Aires. No pleito de 2007, Cristina Kirchner conquistou a presidência em primeiro turno, com a obtenção de mais de 45 por cento dos votos, e garantiu a maioria no Congresso. Em 10 de dezembro de 2007, a presidente-eleita recebeu a faixa presidencial de seu esposo, em um dos momentos de auge para a vertente peronista Frente para a Vitória (FpV), inaugurando uma segunda fase dos governos kirchneristas.

Apesar da mudança na figura presidencial, sua eleição gerava expectativas de continuidade. A mandatária optou pela permanência de parte importante do gabinete do governo antecessor, mantendo os ministros de Relações Exteriores, Jorge Taiana, e de Defesa, Nilda Garré (LUCA, 2011). O estilo gerencial também foi mantido, com concentração das decisões na presidência e em um pequeno círculo, com pouca autonomia delegada. Havia uma relação radial com os ministros e secretários, sem a realização de reuniões de cúpula (LUCA, 2011).

O governo de Cristina Kirchner, no entanto, foi marcado por maiores constrangimentos políticos e maiores dificuldades macroeconômicas em comparação ao de Néstor. Dentre os problemas, destacava-se a crescente inflação e a perda de confiabilidade nas estatísticas do governo, sendo que a produção de dados falhos pelo Instituto Nacional de Estimativas e Censos (INDEC) gerava acusações de que o mesmo estava sendo manipulado. De forma geral, Cristina Kirchner respondeu ao cenário aumentando a tendência de confrontação interna e optando pelo reforço de políticas econômicas heterodoxas.

Logo no início de seu governo, em março de 2008, percebendo o aumento da pressão sobre o orçamento federal, a presidente editou um decreto que aumentava os impostos sobre as exportações agrícolas, elevando o conflito com o campo. As organizações de produtores rurais, tanto as grandes quanto as pequenas, reagiram à imposição do governo com bloqueio de rodovias e *lockouts*, levando a cortes na distribuição de alimentos (SERRAFERO, 2011; SVAMPA, 2014).

Com o aumento dos impostos, Cristina Kirchner pretendia aumentar a capacidade do governo de expandir o gasto público – com vistas à intensificação de políticas de bem-estar e dos subsídios à produção industrial (FERRER, 2009; WYLDE, 2016). De acordo com Svampa (2014), tratou-se de um dos momentos chave da década kirchnerista, sinalizando o aprofundamento do modelo nacional-popular e a tentativa de construção da hegemonia política. Significava, de forma mais ampla, a alienação dos grupos agropecuários da coalizão política predominante, já que estes tiveram seus interesses confrontados pelo governo.

Cristina Kirchner acabou perdendo o confronto em julho de 2008. O governo, que não havia demonstrado vontade política em entrar em negociações diretas e fazer concessões aos representantes do setor agropecuário, decidiu enviar o projeto de aumento de impostos ao Congresso. A proposta foi rejeitada no Senado, onde, após empate, o vice-presidente, Júlio Cobos, votou de forma contrária ao projeto de lei – e às ambições da presidência. A crise mostrou que a presidente estava disposta a adotar posturas de confronto com setores relevantes da economia e que o setor agroexportador tinha influência e capacidade de mobilização, com crescente poder econômico (SVAMPA, 2014). Trava-se de um setor dinâmico da economia, que ganhava com o cenário externo favorável, puxado pela demanda chinesa por *commodities*, mas que mantinha relações tensas com o governo.

Não era apenas o setor da agropecuária que se ressentia das políticas adotadas pelo governo, mas também as empresas transnacionais. Diretores de companhias estadunidenses na Argentina, agrupados na AMCHAM, identificavam como pontos negativos as mudanças constantes nas regras econômicas e a negligência do governo em relação a suas demandas. Em

sua leitura, as ações do governo impactavam no clima de negócios, significando menor tendência de ampliação de investimentos privados. Apesar disso, as empresas da AMCHAM percebiam o cenário de crescimento econômico e dos lucros como favoráveis à sua permanência no país (EMBASSY ARGENTINA, 2008a).

Em meio às dificuldades enfrentadas em seu primeiro ano, Cristina Kirchner, perdeu popularidade e sofreu uma derrota nas eleições legislativas de junho 2009, perdendo a maioria no Congresso. A crise financeira internacional de 2008 também foi um fator de pressão sobre o governo, uma vez que causou queda no PIB argentino em 2009. No médio prazo, contudo, a rápida retomada do crescimento econômico foi um ponto positivo, que garantiu o retorno da adesão popular à presidência.

A busca de reconstrução do apoio passou pela adoção de leis progressistas. Cristina Kirchner propôs três medidas nesse sentido: a *Ley de Medios*, a *Ley de Matrimonio Igualitario* e um novo plano de transferência de rendas, chamado de *Asignación Universal por Hijo*. A *Ley de Medios* provocou um conflito relevante em âmbito nacional, dessa vez com os meios de comunicação, o que gerou intensificação da polarização política. A lei afetava especialmente o conglomerado de mídia *Clarín* e sua adoção foi apoiada por setores progressistas, tendo em vista sua orientação no sentido de democratizar a produção de conteúdo, não apenas pela quebra de oligopólio, mas também pela garantia de espaços reservados às mídias comunitárias (SVAMPA, 2014). Nos anos de 2009 e 2010, a mandatária também fez importantes mudanças na cúpula de governo, nomeando Héctor Marcos Timerman como chanceler, Arturo Puricelli como ministro da Defesa e Amado Boudou para a pasta da Fazenda.

Em 2010, um elemento de contingência alterou o cenário político: a morte repentina de Néstor Kirchner. O acontecimento contribuiu para o aumento da mobilização política, com a ampliação da influência de movimentos ativistas formados por jovens de esquerda e progressistas, como o agrupamento *La Cámpora*. Esse cenário, combinado com uma situação favorável em termos de crescimento econômico, significou uma recuperação política de Cristina Kirchner, que conseguiu se reeleger em 2011, obtendo mais de cinquenta por cento dos votos.

O cenário econômico, no entanto, tornou-se mais complicado em seu segundo mandato. De acordo com dados do Banco Mundial, a Argentina apresentou elevado crescimento econômico médio de 2003 a 2011, sendo que a partir de 2012, o crescimento anual tem oscilado, havendo números positivos em um ano, contrastado por perdas no ano seguinte. O segundo mandato de Cristina Kirchner foi marcado pela tendência de queda no preço das commodities, a partir de 2012, acentuada em 2014 (UNITED NATIONS, 2017). Esse fator foi combinado ao

crescimento das importações, insuficiência energética, estagnação da indústria e aumento da inflação (KULFAS, 2014). O cenário mais complicado na economia contribuía à intensificação da oposição política e houve mobilizações anti-governo, críticas à corrupção e denúncias de autoritarismo e concentração de poder na presidente (SVAMPA, 2014).

Para lidar com o contexto, a presidência decidiu pela imposição de medidas heterodoxas, incluindo restrições ao câmbio e às importações, cujo resultado foi o surgimento de um mercado paralelo de dólares. Além disso, em maio de 2012, o governo promoveu a reestatização da companhia de petróleo YPF, cujo controle estava nas mãos da espanhola Rapsol. O episódio significou tensões nas relações com a Espanha, até que um acordo foi alcançado em novembro de 2013. Houve também perda de confiança do setor privado, com diminuição dos investimentos – que não foram compensados por investimentos públicos (KULFAS, 2014).

O cenário mais restritivo no plano econômico agravava-se por dificuldades fiscais, impulsionadas pelos pagamentos do serviço da dívida e pelos subsídios no setor de energia, que levaram à queda importante nas reservas internacionais do país. Nesse contexto, o governo argentino pretendia retomar sua inserção no mercado financeiro internacional e, em 2010, chegou a um segundo acordo com os credores privados, logrando a conclusão de mais de 90 por cento das renegociações do *default* de 2001.

Contudo, uma decisão de fora impactou os rumos do país, gerando maiores dificuldades de financiamento à Argentina (KULFAS, 2014). Em 2014, a Corte Suprema dos EUA decidiu não rever a decisão de 2012 de um juiz de primeira instância radicado em Nova York, que havia arbitrado a favor de fundos de capital litigantes – conhecidos como fundos abutres. Os investidores demandantes haviam comprado títulos da dívida argentina em segunda mão, de forma especulativa, e não haviam aceitado as propostas de reestruturação. O juiz de Nova York havia determinado que o governo argentino pagasse o valor devido aos fundos, sem a aplicação dos descontos acordados com a maior parte dos credores privados.

A decisão era mais problemática porque os acordos da reestruturação da dívida continham cláusula que determinavam que, em caso de concessões mais benéficas, o país deveria estender benefícios a todos os credores. Assim, o governo argentino decidiu não pagar o fundo litigante. O juiz nova-iorquino impediu a realização dos outros pagamentos de juros e serviços da dívida. Em 2014, a Argentina entrou em *default* técnico, uma vez que os pagamentos enviados eram travados nos bancos dos Estados Unidos e não chegavam aos credores privados. Nesse período, as reservas da Argentina diminuíram consideravelmente e a restrição de dólares

tornou-se um problema agudo. Para amenizar o problema no curto prazo, o governo optou pela realização de um *swap* financeiro com a China, como detalharemos nas próximas seções.

Em síntese, os governos de Cristina Kirchner foram marcados por maiores constrangimentos internacionais e a escolha política para lidar com esse cenário passou pelo aprofundamento das políticas heterodoxas. Houve contenção de preços, continuidade dos subsídios às energias, restrições às importações e ao câmbio. Embora tenha contido a recessão no médio prazo, essa escolha também produziu contradições e debilidades macroeconômicas, especialmente o aumento da inflação.

De acordo com Wylde (2016), Cristina Kirchner foi menos cautelosa e pragmática que seu antecessor, escolhendo aprofundar o modelo neodesenvolvimentista em um momento de crise, o que contribuiu para o rompimento da aliança que sustentava o governo. Houve alienação das classes médias, dos setores agroexportadores e maior confrontação com o capital transnacional, em razão do controle de preço e das restrições ao câmbio, que criavam limitações setoriais à economia de mercado na Argentina. Além disso, houve estagnação da indústria, que não conseguiu fortalecer-se o suficiente durante o ciclo progressista. Por fim, o governo argentino entrou em uma fase defensiva, instigando mobilizações populares (RAMOS, 2019) e perdendo o apoio dos setores econômicos nacionais.

No que se refere às relações com os militares, pode-se observar duas fases durante a gestão de Cristina Kirchner. A primeira, que corresponde à permanência de Nilda Garré (2005-2010) no Ministério da Defesa, foi de continuidade em relação ao governo antecessor. Garré era uma ministra forte e dedicava-se a ampliar o controle civil em relação aos militares. Sua gestão foi um período de avanço do controle civil – embora com menores resultados em termos de institucionalização (DIAMINT, 2014).

Após sua administração, seguiram-se dois ministros relativamente mais fracos, Arturo Puricelli e Agustín Rossi. No caso desse último, a nomeação de Carlos Milani como chefe do Exército gerou críticas à presidente e demonstrou a existência de contradições em relação à política de construção de memória e reparação histórica. Carlos Milani não apenas era acusado de ter praticado tortura, como surgiram denúncias em relação ao uso indevido da inteligência de Estado em questões internas (DIAMINT, 2014). Em geral, pode-se afirmar que os governos kirchneristas tiveram relações conflituosas com os militares, em razão da política de construção da memória e do ativismo do Ministério da Defesa. Apesar disso, existiam alguns pontos de convergência de interesses – representados na política industrial e pela ambição de retomada de uma indústria da defesa, como discutiremos nos próximos tópicos.

Quando chegou o período eleitoral de 2015, havia certo esgotamento do ciclo político kirchnerista, o que mostrava as dificuldades da reconstrução de um projeto de desenvolvimento com base em uma aliança ente a reivindicada burguesia nacional e os setores populares. Apesar disso, o candidato apoiado por Cristina Kirchner, Daniel Scioli, conseguiu importante resultado eleitoral, vencendo o primeiro turno. Maurício Macri (PRO) ganhou no segundo turno com uma margem apertada de votos. Assim, as eleições de 2015 mostraram não apenas um esgotamento do kirchnerismo, mas também a continuidade da polarização política em âmbito nacional.

A vitória do PRO foi condicionada não apenas por fatores econômicos, mas também políticos. Cabe destacar que a oposição apresentou dois candidatos viáveis à presidência, sendo que o peronista dissidente Sérgio Massa, obteve relevante porcentagem de votos no primeiro turno, o que levou à necessidade de um segundo turno (PEREIRA, 2016). Além disso, o PRO logrou compor importante coligação política, atraindo a UCR. Macri era uma figura política mais alinhada ao *establishment* financeiro, o que garantiu seu apoio, levando à formação de uma nova coalizão politicamente predominante, composta pelo capital financeiro e agroexportador, sendo que os interesses de trabalhadores e da indústria eram alienados. Essa retomada da representação dos setores agrícolas fica patente na ideia comumente reiterada por Macri de que “nós queremos deixar de ser o celeiro do mundo para ser supermercado do mundo” (LA NACIÓN, 2017, tradução livre).

A vitória de Macri também gerou expectativa de um novo relacionamento com os militares e do fim da política oficial em relação à construção da verdade e da memória histórica – que lhe garantiria a oposição por parte dos organismos de direitos humanos. Essa expectativa ficou clara quando veio a público um polêmico editorial do tradicional periódico *La Nación*, o qual demandava que as “ânsias de vingança” fossem “sepultadas” e caracterizava como vergonhosa a prisão de perpetradores de crimes contra a humanidade, os quais já se encontravam em idade avançada (LA NACIÓN, 2015).

Entre as políticas públicas adotadas no início do governo Macri, destacam-se a desvalorização do peso, a diminuição dos tributos às exportações de produtos agropecuários, o aumento dos preços da energia e a eliminação dos controles à compra de moedas estrangeiras. Os ganhadores de tais medidas foram o setor agroexportador, o capital financeiro e alguns fornecedores de serviço (ARELOVICH et al., 2017) em detrimento dos trabalhadores e da indústria. Houve solução do conflito com os fundos especuladores e retomada do endividamento externo. Macri apostava no investimento privado como um fator que impulsionaria a economia, tendo adotado reformas no sentido de desregulamentação e liberalização, sinalizando ao capital internacional a disposição do governo em atender suas

demandas (ARELOVICH et al., 2017). Esse foi um fator de frustração ao governo, uma vez que a esperada “chuva de investimentos” não se materializou.

De forma geral, pode-se afirmar que a construção do *Cambiamos*, força política que chegou à presidência em 2015, e as dificuldades da mesma em garantir a reeleição em 2019 sugerem que, no pós-redemocratização não houve superação dos debates sobre orientação econômica e sobre estratégias de política exterior na Argentina. Busso (2014) argumenta que as mudanças na política exterior pós-democratização têm como causas principais as crises econômicas e a existência de um debate não solucionado sobre o modelo de desenvolvimento. Permanecem em conflito os defensores de um modelo econômico heterodoxo e os ativistas em prol de um modelo econômico liberal, assim como de uma política exterior assertiva ou alinhada (BUSSO, 2014).

Tal debate está relacionado com a existência de duas percepções identitárias sobre a Argentina. Em uma primeira, o país platino é visto como celeiro do mundo, comerciante e próximo a Europa; já na segunda visão, o país é visto como industrial (PAIKIN, 2012). A imagem de “celeiro do mundo” envolve a aceitação da divisão internacional do trabalho, enquanto a industrial baseia-se na mudança da estrutura produtiva do país e na busca de autonomia frente às potências. A primeira envolve uma aliança política que englobe os empresários agrícolas, enquanto, na segunda, os industriais têm destaque.

Assim, permanecem existindo as duas concepções de identidade nacional identificadas por Shumway (1991), que mantém a divisão do país e são irreconciliáveis. A Argentina continua, desde o século XIX, a ser condicionada um debate entre grupos liberais e europeizantes e vertentes mais populares e defensora dos modos de ser locais. No início do século XXI, persistem as discontinuidades que marcaram a história recente argentina, com a inexistência de amplos consensos entre as elites.

### **5.3 Política Exterior e Relações com os EUA durante o governo de Nestor Kirchner**

Durante o governo de Néstor Kirchner, a Política Externa argentina foi orientada pela priorização da América Latina, em um momento caracterizado por um “giro à esquerda” na região, modificando a postura de adesão à ordem liberal e de proximidade mantida com os Estados Unidos durante a década de 1990. A mudança, contudo, não foi total, havendo temas de continuidade e ocorrendo de forma gradual (BUSSO, 2006; DE LA BALZE, 2010; SIMONOFF, 2009). Como descrito em relatórios da Embaixada dos Estados Unidos na Argentina:

Já fazem parte do passado as "relações carnis", quando a Argentina se destacou como um dos principais aliados dos EUA no mundo durante a administração do ex-presidente Carlos Menem nos anos 90. A crise econômica de 2001-2002, a pior da história argentina, modificou o paradigma. A eleição do peronista de centro-esquerda Néstor Kirchner, em 2003, marcou uma abordagem diferente na política externa Argentina, aproximando-a do Brasil, MERCOSUL e Venezuela. Dito isso, Kirchner tem cooperado estreitamente com os EUA em várias questões, incluindo contraterrorismo, não-proliferação e combate aos narcóticos, e questões regionais como Bolívia e Haiti (EMBASSY ARGENTINA, 2006a).

A mudança na política exterior foi documentada e analisada pela bibliografia sobre a Política Exterior da Argentina durante os governos Kirchner. Entre as análises acadêmicas, é possível perceber um debate sobre a efetividade, conveniência e também sobre existência de uma estratégia de política externa. Entre os autores mais próximos do “realismo periférico”, havia uma postura crítica ao governo. Escudé (2005) e De la Balze (2010) interpretaram o momento como marcado pela falta de estratégia clara e pela subordinação da política exterior à interna e à busca de aumentar o capital eleitoral.

Escudé (2005) afirma que havia um momento de “morte da política exterior”, que ficou dependente e instrumentalizada em razão de questões domésticas, levando à inexistência de um planejamento de longo prazo. Ao mesmo tempo, em seu livro de 2012, o autor argumenta que as mudanças promovidas por Kirchner não levaram a um rompimento do realismo periférico, pois não havia desafio aos interesses centrais dos EUA. Assim, o autor sustenta que a política exterior kirchnerista é mais parecida com a de Menem do que com a de Alfonsín. Em suas palavras:

Embora hoje a retórica da política externa seja muito diferente da adotada naquela época, desde então a Argentina respeita o Tratado de Não Proliferação Nuclear, ao qual aderiu em 1995. Não desenvolve mísseis balísticos com parceiros como Saddam Hussein, que é o que Raúl Alfonsín fez. Mantém firme a reivindicação das Malvinas, mas sem romper as relações diplomáticas com o Reino Unido, restauradas em 1990. Como na década de 1990, converge com o Ocidente condenando o terrorismo transnacional (nestes novos tempos, através de críticas anuais ao Irã nas Nações Unidas) (ESCUDE, 2012, p. 10, tradução livre).

Mesmo não havendo um retorno à rebeldia dos anos 1990, De la Balze (2010) identifica como reveses da Política Exterior daquele momento: a incapacidade do governo de reestabelecer relações profundas com os EUA e Europa após a crise de 2001, as dificuldades de aprofundar a integração regional no campo econômico e os limites da reinserção do país no mercado financeiro internacional. Para o autor, o estilo combativo de Kirchner foi levado ao plano externo e essas dificuldades diminuam o prestígio – equiparado pelo autor à credibilidade internacional – do país.

Ambos os autores entendem que a Política Exterior deveria responder a interesses de longo prazo e não às demandas conjunturais da população, o que mostra um anseio por colocá-la

acima das disputas político-eleitorais. Além disso, partem do pressuposto de que as relações com os países centrais seriam importantes para a posição internacional argentina e contribuiriam ao seu crescimento, ou ao menos, retirariam obstáculos ao desenvolvimento. Refutam, portanto, a postura mais assertiva e a possibilidade que esta trouxesse ganhos ao país. Partem do pressuposto de que não seria possível resistir à ordem internacional. A Argentina deveria, destarte, resignar-se e aproveitar relativas vantagens da globalização para promover crescimento econômico.

De forma convergente aos dois autores citados, Corigliano (2007) refere-se a um enfoque de política exterior marcado por “hibridismo teórico”, que combinava movimentos pragmáticos e de acomodação frente à potência hegemônica com outros episódios de vertente oposta, marcados por anti-imperialismo e confrontação. Llenderrosas (2011) aponta que a política exterior de Kirchner foi pragmática, porém reativa e baseada em decisões *ad hoc*, inexistindo uma estratégia de longo prazo, sendo colocado em prática mais um estilo e um posicionamento que uma política exterior consistente.

Contudo, a existência de matizes na Política Exterior e de posturas adequadas às situações concretas não significa, necessariamente, falta de estratégia. Além disso, o argumento de que Kirchner não trabalhava em prol dos interesses nacionais de longo prazo, mas de questões pontuais, sugere uma concepção única do interesse nacional, enquanto a definição desse conceito é parte da disputa política. Tratou-se de um governo que implementava um modelo econômico com características heterodoxas e buscava defendê-lo internacionalmente. Longe de ser uma questão apenas governamental, sua postura correspondia à visão de grupos sociais, parcelas da elite e das classes médias argentinas.

O argumento de falta de estratégia é questionado por Simonoff (2009) e Bologna (2010), para os quais a política exterior foi pautada na busca por autonomia. Bologna (2010) argumenta que a política exterior correspondia ao paradigma de autonomia heterodoxa, conforme definido por Puig (1984), uma vez que o país expressava discordância em relação à potência hegemônica referente especialmente à política econômica, embora correspondesse a seus interesses na dimensão estratégico-militar. Simonoff (2009) destaca que a busca de autonomia na Política Exterior de Kirchner esteve pautada na ênfase regional, com destaque à parceria com Brasília e à aliança limitada com Caracas, na busca de diversificação do comércio exterior e na aproximação de China e Índia. Em sua concepção, a busca de autonomia expressou-se na ênfase ao multilateralismo, nas negociações com FMI e na retomada da demanda de soberania sobre as Ilhas Malvinas.

No que se refere às relações com os EUA, inicialmente, a Política Exterior de Néstor Kirchner não significou uma postura de confronto, sendo que o governo buscou manter a proximidade em diversas áreas, entre as quais, destacavam-se a segurança pública e o combate ao terrorismo. Por outro lado, a política econômica, mais nacionalista e heterodoxa, e a aproximação com a Venezuela levariam a desencontros.

Nos primeiros anos do governo, a manutenção de relações cooperativas com os EUA era importante em razão da potência ter tido um papel relevante como moderador nas renegociações da dívida com os organismos financeiros públicos e privados internacionais (BUSSO, 2006; SIMONOFF, 2009). O governo dos EUA apoiava a Argentina nas negociações com o FMI e argumentava que o organismo deveria ser flexível, adaptando-se às propostas do país platino, que defendia a necessidade de crescimento para a dívida ser paga, negando a possibilidade de ajuste fiscal. A manutenção dessa postura estadunidense era de especial interesse à Argentina, notadamente em vista das posturas mais duras por parte dos europeus e japoneses.

Como exemplo da cooperação bilateral nesse primeiro momento, pode-se citar que em 2004 a Argentina foi eleita membro não permanente do Conselho de Segurança da ONU, o que foi visto de forma positiva pelos EUA. Após entregar a carta de congratulação do Secretário Powell, o Embaixador dos EUA na Argentina, Lino Gutierrez, expressou satisfação com o nível das relações bilaterais, agradecimento pelo papel da Argentina na Missão de Paz no Haiti e pelo apoio à democracia na Bolívia e destacou a ótima cooperação que os EUA recebiam das forças de segurança do país platino (EMBASSY ARGENTINA, 2004). Para os EUA, a Argentina era – nesse momento – uma influência a favor dos Direitos Humanos e da democracia representativa na região e sua atuação no Conselho de Segurança da ONU foi considerada positiva.

Contudo, após os pagamentos realizados ao FMI em 2005 e a aceitação da reestruturação da dívida pela maior parte dos grupos credores privados, foi possível ao governo dar início a uma política exterior pós-*default* (BOLOGNA, 2010; BUSSO, 2006; LLENDERROSAS, 2011). Mudanças importantes de postura ocorreram, o que impactou nas relações bilaterais. Em novembro do referido ano, a postura de Nestor Kirchner durante a Cúpula das Américas tornou as relações no alto nível político mais complicadas. Na ocasião, Kirchner criticou publicamente os Estados Unidos e colaborou de forma muito próxima com Hugo Chávez, que promoveu um evento anti-imperialista, a III *Cumbre de los Pueblos*, em Buenos Aires, paralelamente à Cúpula das Américas.

A embaixada considerou a atitude de Kirchner como um símbolo das crescentes dificuldades bilaterais. Contudo, não esperava que a recusa à ALCA influenciasse a cooperação

bilateral em contraterrorismo, narcóticos e não proliferação (EMBASSY ARGENTINA, 2006a). Após o episódio, Néstor Kirchner encontrou-se com o Secretário Assistente para Assuntos Ocidentais, Thomas Shannon, e manifestou vontade de aprofundar as relações com os Estados Unidos. Kirchner ressaltou a importância do Mercosul para garantir a estabilidade e lidar com os problemas da sub-região e afirmou que suas diferenças com os EUA eram restritas à questão da ALCA e que os problemas bilaterais poderiam ser resolvidos de maneira discreta (EMBASSY ARGENTINA, 2006c).

O governo argentino buscava cooperação de forma limitada e de baixo perfil, com uma retórica mais nacionalista. Havia, na visão da Embaixada, um descompasso entre a visão que os líderes argentinos expressavam ao mundo, de divergência com relação aos EUA, e a retórica de aproximação defendida a portas fechadas (EMBASSY ARGENTINA, 2006d). Essa dinâmica relaciona-se com o uso feito pelo presidente de retórica anti-imperialista e de críticas ao papel do FMI como uma maneira de aumentar sua popularidade interna. A embaixada levava em conta que a Argentina era o país no hemisfério cuja população possuía a percepção mais desfavorável sobre os Estados Unidos, o que era instrumentalizado pela presidência (EMBASSY ARGENTINA, 2006e).

As políticas heterodoxas, especialmente quando estas impactavam na competitividade das empresas dos Estados Unidos instaladas no país eram um ponto de tensão bilateral. Cabe ressaltar a proximidade entre a AMCHAM e a embaixada dos Estados Unidos. A AMCHAM representa as principais subsidiárias de empresas dos EUA na Argentina e tinha uma percepção positiva sobre o momento econômico, embora criticasse as políticas adotadas, especialmente o controle de preços. Era, portanto, uma força que agia em conjunto com a embaixada no sentido da defesa de um ambiente de negócios mais favorável ao Investimento Externo Direto (IED), ressaltando a importância de um mercado com reduzidas intervenções estatais e o respeito aos direitos de propriedade intelectual. Para a embaixada, as políticas econômicas heterodoxas eram um empecilho ao aumento do investimento “necessário para sustentar as altas taxas de crescimento econômico” (EMBASSY ARGENTINA, 2007a, tradução livre).

Outro fator de desentendimento refere-se à aproximação com Hugo Chávez, que era acompanhada atentamente pela Embaixada e entendida como obstáculo às relações bilaterais positivas, tornando-se o principal tema de tensão e de preocupação para os diplomatas estadunidenses (BUSSO, 2006; EMBASSY ARGENTINA, 2007a). O governo Kirchner argumentava que as relações com o país bolivariano eram econômicas e haviam sido aprofundadas pelas compras de títulos públicos platinos e não significavam que o modelo de organização social do país fosse uma influência para a Argentina. Já para os estadunidenses, os

interesses venezuelanos eram políticos e a Argentina deveria contribuir para reforçar a democracia liberal na Venezuela. Havia preocupação de que o regime chavista fosse uma influência ao país platino (EMBASSY ARGENTINA, 2006b). O embaixador entendia que a intensificação das relações com o país bolivariano teria consequências para as relações bilaterais EUA-Argentina.

No início de 2007, as relações entre Buenos Aires e Caracas estreitaram-se com a troca de visitas presidenciais em menos de um mês. Kirchner visitou o país bolivariano entre 21 e 22 de fevereiro e afirmou que era um erro absoluto a perspectiva de que o Brasil e a Argentina teriam que conter a Venezuela, argumentando que o caminho para os três países seria a construção da integração regional. Em seguida, Chávez visitou Buenos Aires em 09 de março de 2007. Na ocasião, o líder venezuelano realizou em ato “anti-imperialista” em Buenos Aires, concomitantemente a uma visita de George W. Bush a Montevideú. Em 22 de março, Nicholas Burns, vice-secretário do Departamento de Estado para Assuntos Políticos, criticou a realização do evento na capital portenha (BURNS, 2007).

Importante pontuar que a realização do ato de Chávez em Buenos Aires ocorreu durante um périplo realizado por George W. Bush à América Latina que incluía Brasil, Uruguai, México e Guatemala, evitando passar pelo país platino. A realização do evento anti-EUA por Chávez em Buenos Aires foi mal recebida por Washington e complicou as relações bilaterais do ponto de vista político-diplomático. A busca de recomposição foi liderada pelo chanceler, Jorge Taiana, e seu vice, Roberto Garcia Moritan. Ambos sugeriram seguir trabalhando conjuntamente com os Estados Unidos naqueles pontos nos quais os interesses convergissem. Propuseram que, na ausência de melhora nas relações de alto nível, a agenda bilateral poderia seguir no nível ministerial, ressaltando a cooperação em temas de segurança, especialmente contra narcóticos e relações entre os militares (EMBASSY ARGENTINA, 2007b, 2007c).

O desgaste nas relações em alto nível não significava que os EUA deixaram de atuar na Argentina. O foco passava a ser, no entanto, engajar outros atores domésticos além da Presidência. Os governos das províncias de La Rioja, Córdoba e Salta eram próximos da Embaixada, sendo que os primeiros buscavam investimentos dos EUA e destacavam sua ortodoxia econômica, e o terceiro, localizado na fronteira com a Bolívia, era importante para as políticas antinarcóticos (EMBASSY ARGENTINA, 2006f, 2006h). Tornavam-se importantes também os contatos com a oposição, destacando-se a proximidade da embaixada com Elisa Carrió, Ricardo Lopez Murphy e também com Maurício Macri, cuja instituição *Creer e Crecer* recebia recursos do Instituto Republicano Internacional dos EUA (EMBASSY ARGENTINA, 2006i, 2006j).

#### **5.4 Política Exterior e Relações com os EUA durante o governo de Cristina Fernandez de Kirchner**

Inicialmente, a eleição de Cristina Kirchner gerou expectativa de melhora das relações bilaterais com os Estados Unidos. De acordo com relatório da embaixada estadunidense, a então presidente-eleita tinha um perfil mais propenso ao diálogo e aos temas de política exterior, tendo viajado consideravelmente durante a campanha (EMBASSY ARGENTINA, 2007d). Contudo, as expectativas foram frustradas rapidamente, devido a um episódio ocorrido dois dias depois da posse de Cristina Kirchner.

O caso envolveu a prisão, em Miami, de indivíduos conectados ao governo venezuelano, os quais afirmavam que recursos financeiros provenientes da Venezuela e não declarados haviam sido destinados à recente campanha presidencial argentina. O governo kirchnerista respondeu de forma enfática, tomando o comentário como proveniente do governo dos EUA, criticando a justiça estadunidense e suspendendo os contatos entre o embaixador e os ministros argentinos (EMBASSY ARGENTINA, 2007e, 2008b).

O episódio foi solucionado em 31 de janeiro, quando Cristina Kirchner encontrou-se com o embaixador e os dois concordaram em um “novo começo” (EMBASSY ARGENTINA, 2008b). O caso ilustra uma característica das relações com os EUA durante o governo de Cristina Kirchner e de seu antecessor: havia um padrão de tensões e busca por recomposição (BUSSO; ACTIS; NOVELLO, 2017). Porém, o acúmulo de situações conflitivas significava uma crescente degradação do relacionamento e a imposição de limites ao clientelismo, inclusive com diminuição do diálogo bilateral.

De forma geral, a vitória de Cristina Kirchner representou continuidade das orientações gerais de política exterior de seu antecessor, embora em um contexto de maior conflitos na política doméstica e maiores restrições externas (BUSSO; ACTIS; NOVELLO, 2017). Como apontado por Corigliano (2011), as relações com os EUA foram marcadas pelo aprofundamento do distanciamento relativo. Houve continuidade da estratégia de autonomia heterodoxa, embora com maiores tensões, que se acentuaram ao final do segundo mandato de Cristina Kirchner, quando a questão da dívida externa voltou a tornar-se prioritária para o país platino.

No entanto, não chegou a haver rompimento entre os dois países. Como descrito pela Embaixada dos EUA em Buenos Aires em 2008 e pelo Serviço de Pesquisa do Congresso em 2014:

A Argentina mantém relações políticas positivas com os Estados Unidos, porém uma das principais dificuldades enfrentadas pela embaixada é estabelecer relações de confiança com um governo que tem se concentrado principalmente em questões

internas e tem a intenção de manter uma imagem independente de nosso país. [...] As autoridades argentinas reagem de forma muito negativa às percebidas afrontas a sua soberania, muitas vezes ganhando respaldo público [...]. Isolado de outras fontes de financiamento internacional, o GOA [governo argentino] recorreu a Hugo Chávez [...] A Argentina é, no entanto, uma aliada extra OTAN e coopera em segurança regional, no combate ao terrorismo, na interdição de drogas, além de contribuir com tropas para missões de paz da ONU. O GOA tem sido uma voz forte em questões de controle de armas e não-proliferação. Na AIEA, o GOA votou para destacar o descumprimento do Irã ao CSNU (EMBASSY ARGENTINA, 2008b, tradução livre).

De forma geral, as relações entre os EUA e a Argentina são caracterizadas por robustas relações comerciais e cooperação em diversas áreas, incluindo não-proliferação, direitos humanos, educação e ciência e tecnologia. Existiram, no entanto, tensões em vários momentos no relacionamento bilateral, incluindo o caso judicial sediado nos EUA em relação aos fundos litigantes [abutres]. Os oficiais argentinos às vezes atacaram verbalmente os Estados Unidos. A resolução da questão sobre os fundos litigantes provavelmente levaria a uma melhoria no teor das relações (SULLIVAN; NELSON, 2014, p. 14-15, tradução livre).

Portanto, apesar do aumento das tensões bilaterais, existiam pontos de convergência. Escudé (2012) pondera que, apesar de mudanças importantes promovidas pelos governos kirchneristas, a política exterior argentina se adequava à ordem internacional, havendo condenação ao terrorismo internacional, manutenção de relações diplomáticas com o Reino Unido e continuidade do compromisso em termos de não-proliferação, destacando-se que a Argentina não reconhecia a legitimidade do programa nuclear iraniano (ESCUDE, 2012).

Os pontos de cooperação persistiram até o final do governo de Cristina Kirchner, porém os conflitos aumentaram a partir de 2011. Naquele ano, o governo argentino intensificou o questionamento dos treinamentos militares e policiais, o que “aumentou as tensões nas relações bilaterais” (SULLIVAN; NELSON, 2017, p. 11, tradução livre). Em 4 de fevereiro, o ministro das Relações Exteriores, Héctor Timerman, criticou a decisão do prefeito de Buenos Aires de enviar dois oficiais de polícia para treinamento na Academia Internacional de *Law Enforcement* (ILEA), mantida pelos Estados Unidos em El Salvador. Na ocasião, o ministro afirmou que a escola era uma das “sucessora[s] da Escola das Américas”, que no passado difundiu “técnicas golpistas” e de “tortura” (PERTOT, 2011; SULLIVAN; NELSON, 2017).

Alguns dias depois, em 10 de fevereiro, o governo argentino determinou a apreensão de um avião com equipamentos militares dos Estados Unidos, que chegou ao país para um treinamento a ser oferecido aos policiais federais argentinos. Parte da carga contida no avião foi aberta em frente da imprensa e o incidente foi midiaticizado. Na ocasião, o Departamento de Estado afirmou que o curso de resgate de reféns e gestão de crises havia sido coordenado com várias instâncias da administração argentina (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2011). O governo argentino, por sua vez, alegava que parte do material não havia sido declarado, o que tornava a situação irregular (VERBITSKY, 2011).

O caso esfriou quando a justiça argentina determinou que se tratava de uma questão de aduana, e não criminal, e quando Cristina e Obama anunciaram que o episódio havia sido solucionado (SULLIVAN; NELSON, 2017). Porém, o caso foi um marco e, a partir de então, a estagnação e a deterioração foram os sinais das relações bilaterais (BUSSO; ACTIS; NOVELLO, 2017, p. 34). Em 2012, os Estados Unidos decidiram suspender a Argentina do seu Sistema Geral de Preferências – o qual garante isenções de impostos à determinados produtos provenientes de países em desenvolvimento – e votaram de forma contrária às demandas argentinas por empréstimos no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Em 2013, uma mudança de política exterior argentina teve impacto nas relações com os Estados Unidos. Tratou-se da aproximação Argentina-Irã, consumada em 2013, com a assinatura de um Memorando de Entendimento bilateral. Esse foi de um ponto de ruptura na política exterior argentina, tendo em vista que o país platino usualmente condenava o Irã por seu alegado envolvimento em um ataque terrorista ocorrido em 1994, que teve como alvo a Associação Mutual Israelita Argentina (AMIA). Até então, o governo argentino cooperara tecnicamente com os Estados Unidos na expedição de sinais vermelhos da Interpol dirigidos aos suspeitos iranianos.

O Memorando de Entendimento Argentina-Irã previa uma comissão da verdade, sediada no Irã, com presença de juízes internacionais, para investigar o caso e julgar os suspeitos de terem organizado o ataque de 1994. A mandatária argentina considerava o acordo como um avanço, pois até então o país persa não se mostrava disposto a entregar os suspeitos. Tal documento, aprovado no Congresso argentino, foi considerado inconstitucional pelo judiciário e não foi ratificado pelo país persa.

O memorando não entrou em vigor, mas gerou forte reação por parte das organizações judaicas argentinas, incluindo a própria AMIA, e por parte de partidos políticos de oposição (BUSSO, 2016; SIMONOFF, 2014). Na ocasião, membros do Congresso estadunidense expressaram preocupação com o Memorando por entenderem que poderia conduzir à impunidade dos suspeitos iranianos (SULLIVAN; NELSON, 2014). A aproximação Buenos Aires-Teerã, contudo, não significou apoio ao programa nuclear iraniano, o que a tornava menos problemática do ponto de vista dos Estados Unidos (SIMONOFF, 2014).

Em 2014, outro foco de tensões Argentina-EUA apareceu em consequência da decisão argentina de não pagar os fundos abutres, que haviam ganhado ação judicial em Nova York. Apesar de entender que se tratava de uma decisão judiciária, Cristina Kirchner criticava Obama por não ter usado todos os meios à sua disposição para evitar o resultado desfavorável ao país platino (BUSSO; ACTIS; NOVELLO, 2017). Simonoff (2014) critica a forma como o governo

argentino conduziu a situação até o trânsito em julgado – especialmente, a prévia e manifestada intenção de não pagar os fundos.

Em outro sentido, em 2014, a Argentina resolveu iniciar negociações com o Clube de Paris, chegando a acordo com os governos ali representados referente ao *default* de 2001. Essa situação mostra que o governo estava aberto a negociações, desde que essas incorporassem os interesses argentinos (SULLIVAN; NELSON, 2017). O acordo, no entanto, não criou possibilidades de reingresso completo no sistema financeiro internacional, devido às dificuldades com os fundos abutres.

O segundo mandato de Cristina Kirchner também correspondeu a uma intensificação das relações com a China – para além do aspecto comercial. Na leitura de Busso, Actis e Novello (2017), a aproximação conduziu ao surgimento de uma nova geometria na política exterior argentina, pois as relações com o país asiático tornaram-se comparáveis em importância aos vínculos com o Brasil e com os Estados Unidos. Os autores usam a metáfora de que a política exterior argentina passou a ter uma estrutura de losango, com três parcerias estruturantes (formando os vértices Argentina, Brasil, China e EUA). Até então, a imagem predominante era a triangular, com duas parcerias principais (formando os vértices Argentina, Brasil e EUA).

O alívio financeiro proporcionado pelos chineses, em meio às decisões da justiça estadunidense no caso dos fundos abutres, evidenciou a importância da China para a Argentina. Em junho de 2014, a Corte de Suprema de Justiça dos EUA rejeitou ouvir o recurso argentino referente à sentença favorável aos fundos litigantes. No mês seguinte, Xi Jinping visitou Buenos Aires onde firmou um acordo estabelecendo um *swap* financeiro, o que ampliou as reservas internacionais e trouxe margem de manobra para o país platino no curto prazo (BUSSO; ACTIS; NOVELLO, 2017; PECELLÍN, 2014).

Na ocasião, a relação bilateral foi definida como uma “associação estratégica integral” e foram firmados acordos nas áreas de energia e em infraestrutura, o que revela a crescente importância da cooperação com a China em termos estratégicos. Nesse processo, não houve apenas promessas de financiamento chinês, mas também concessões argentinas. Os presidentes assinaram um acordo sobre cooperação econômica e investimentos, que permitia a contratação direta de empresas chinesas para a realização de obras públicas na Argentina, sem a necessidade de licitações (BUSSO; ACTIS; NOVELLO, 2017; PECELLÍN, 2014).

Além disso, foi assinado um acordo para o estabelecimento de uma estação espacial chinesa na província de Neuquén, prevendo a construção de uma antena para a captação de dados. A estação tinha o objetivo anunciado de exploração da Lua e o tratado determinava

vigência de cinquenta anos, com cinco anos de transição em caso de denúncia (REPÚBLICA ARGENTINA; REPÚBLICA POPULAR CHINA, 2014). O acordo assenta-se sobre bases claras de assimetria – a Argentina cedeu controle sobre seu território, enquanto a China ficou responsável pela construção e operação das atividades de exploração espacial, assim como pelo usufruto do conhecimento angariado. Também foram assinados dois acordos para a construção de reatores nucleares para a produção de energia. O primeiro foi firmado em 2014 e tratava da construção de um reator de água pesada. O outro, firmado em 2015, previa a construção de um reator de água leve. Em ambos os tratados, existe previsão de transferência de tecnologia e participação da indústria argentina.

A aproximação Pequim-Buenos Aires, intensificada a partir de 2014, calçou-se em antecedentes relevantes. O primeiro *swap* financeiro entre os dois países havia sido assinado em 2009 e renovado em 2013. Anteriormente, em 2004, Néstor Kirchner viajou à China, acreditando que havia oportunidades de angariar recursos financeiros (PAZ, 2014). Os resultados em termos de investimento começaram a aparecer em 2007, tornando-se mais constantes na década seguinte (GALLAGHER; MYERS, 2019).

Da mesma forma, a relação com a China continuou intensa com a ascensão de Maurício Macri ao poder, em dezembro de 2015. Embora o mandatário tenha criticado o país em campanha eleitoral, não denunciou os tratados assinados – por serem considerados vantajosos e por existirem cláusulas que ligavam os acordos entre si. Além disso, Macri e Bachellet foram os únicos mandatários sul-americanos a participarem do lançamento do projeto “Uma Rota, Um Cinturão”, em 2017, em Pequim (MINER, 2017).

Por outro lado, a reconstrução de relações cooperativas com os Estados Unidos foi priorizada durante a gestão Macri. Um indicativo nesse aspecto refere-se às visitas presidenciais. O atual presidente argentino recebeu Obama em seu primeiro ano de governo, 2016, e realizou visita a Washington em 2017. Durante os governos Kirchner, a única visita a Buenos Aires realizada por presidente estadunidense havia ocorrido em 2005, para a participação em Cúpula das Américas, e a última visita de Estado ocorrera em 1997 (SULLIVAN; NELSON, 2017). Além disso, Obama não recebeu Cristina Kirchner na Casa Branca, apesar de ter convidado outros líderes sul-americanos (PAZ, 2014).

Macri realizou gestões para tirar a Argentina do *default* técnico e, em seu primeiro ano de governo, pagou os fundos abutres. A adoção de reformas liberalizantes foi um fator de aproximação bilateral, sendo que o Congresso argentino percebeu Macri como um elemento positivo no contexto regional e como uma possível liderança, demandando que o Executivo atribuísse maior atenção ao país platino (SULLIVAN; NELSON, 2017, p.7). Macri também fez

importantes modificações em Política Exterior condizentes com objetivos dos EUA. Como apontado por estudo do Serviço de Pesquisa do Congresso:

Macri tem criticado fortemente a repressão do governo venezuelano contra seus opositores políticos, demonstrando ruptura em contraste com as estreitas relações do governo de Fernández [de Kirchner] com a Venezuela. [...] No que se refere ao Irã, logo após sua eleição, o presidente Macri anunciou que seu governo não recorrerá de uma decisão da Corte Suprema de Justiça de 2014 que declarou inconstitucional um acordo de 2013 com o Irã que havia sido negociado pelo governo de Fernández para investigar conjuntamente o bombardeio da AMIA em 1994 [...] O governo Macri também se empenhou em fortalecer as relações com o Reino Unido [...], incluindo [...] estabelecer um diálogo para melhorar a cooperação em questões do Atlântico Sul (SULLIVAN; NELSON, 2017, p.7, tradução livre).

O governo de Macri, portanto, voltou a adotar políticas – externas e internas – recomendadas pelos Estados Unidos. Intensificou-se o clientelismo, no sentido em que a relação bilateral com a potência hegemônica voltou a ser percebida como benéfica e não havia questionamentos a suas recomendações. A intensidade das relações com a China introduz complexidade à situação, especialmente em razão de investimentos chineses em áreas estratégicas. Em certos círculos de Washington, por exemplo, há desconfianças de que a antena para exploração espacial construída em Neuquén possa ser usada em atividades de espionagem (LONDOÑO, 2018). Como as relações China-EUA são complexas, marcadas por desconfiança, porém também interdependência e cooperação, esse é um fator tolerável aos EUA – ao menos no curto prazo.

## **5.5 As relações bilaterais no campo da Defesa e da Segurança Internacional**

Nesse tópico, são discutidas as relações entre Argentina e Estados Unidos no campo da Defesa e da Segurança Internacional durante os governos de Néstor e Cristina Kirchner. A análise abarca temas referentes aos acordos bilaterais, transferência de armamentos e percepções de ameaças. Também são analisadas as percepções dos EUA com relação às ações tomadas pela Argentina para combater as duas principais ameaças percebidas como provenientes da América do Sul: terrorismo e crime organizado. A exposição é dividida em quatro agrupamentos de temas principais: 1) Política de Defesa, percepções de ameaças, relações entre os militares e assistência externa; 2) Indústria, tecnologias sensíveis e não proliferação; 3) Combate ao terrorismo; 4) Combate ao tráfico de drogas e ao crime organizado.

### **5.5.1 Política de Defesa, percepções de ameaças, relações entre militares e assistência externa**

No campo da Política de Defesa, durante os governos de Néstor e Cristina Kirchner, existiram diferenças de concepção estratégica e de percepções de ameaças entre o país platino e a potência norte-americana. Os EUA entendiam que as principais ameaças provenientes da América Latina se referiam a temas de segurança interna, especialmente o crime organizado transnacional, e que tal situação demandava adoção de um paradigma integrado entre as forças militares e policiais, com comunicação e atuação “interagência”.

De forma divergente, o governo argentino enfatizava uma noção clássica de Defesa, com separação bem definida em relação à segurança pública, atribuindo missões exclusivamente externas e tradicionais aos militares e limitando sua atuação em segurança interna. Em razão disso, os EUA concentravam esforços nos contatos com as agências de segurança, especialmente a *Gendarmeria* e a Guarda Costeira, como forma de lidar com a questão do narcotráfico e do crime organizado.

A divergência de concepções fica exemplificada pelas passagens abaixo, retiradas respectivamente de relatório da embaixada estadunidense em Washington e de discurso da Ministra da Defesa argentina, Nilda Garré:

O Ministério da Defesa [argentino] incorretamente percebe os EUA como tentando forçar nossa visão estratégica na região e pressionar os militares a lidar com missões não tradicionais (EMBASSY ARGENTINA, 2006e, tradução livre).

Uma parcela significativa da projeção de segurança estadunidense sobre a região latino-americana [...] modificou-se para questões relacionadas com o abastecimento de drogas para o mercado latino-americano, assuntos associados com a problemática do terrorismo global e questões vinculadas à criminalidade organizada (GARRÉ, 2006, tradução livre).

A definição argentina sobre não utilização dos militares em missões internas foi reforçada em junho de 2006, quando foi outorgada a regulamentação da Lei de Defesa Nacional, determinando que as Forças Armadas argentinas seriam empregadas “[...] frente a agressões de origem externa perpetradas por Forças Armadas pertencentes a outro/s Estado/s (ARGENTINA, 2006a, tradução livre). A legislação estabelecia ainda que “[...] devem ser rechaçadas enfaticamente todas aquelas concepções que procuram [...] ampliar a utilização do instrumento militar em funções totalmente alheias à defesa, usualmente conhecidas sob a denominação ‘novas ameaças’” (ARGENTINA, 2006a, tradução livre). A rejeição explícita às “novas ameaças” mostra a diferença com relação à concepção dos Estados Unidos e sua Política Exterior para o Hemisfério Ocidental.

Apesar das diferenças de entendimento, durante o governo de Néstor, o diálogo em temas de Defesa entre os dois países era fluido, havendo grupo de trabalho bilateral ativo, assim como

significativos intercâmbios em termos de treinamentos militares. Nilda Garré percebia possibilidades de cooperação com a potência em diversas áreas, como planejamento estratégico, comando conjunto, questões de gênero nas Forças Armadas, condução civil da Defesa, relações civis-militares e formação de quadros civis (EMBASSY ARGENTINA, 2007f, 2008c).

As missões de paz eram um tema de interesse comum. A participação argentina na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) é uma referência nesse sentido, já que correspondia aos interesses da potência, sendo comumente apresentada como um exemplo positivo das relações bilaterais nos relatórios da embaixada. Mesmo nesse tema, porém, o governo da Argentina havia se tornado mais seletivo em comparação ao seu antecessor. A preferência argentina era por missões sob mandato da ONU e o país passou a desconsiderar a possibilidade de atuação conjunta com a OTAN (EMBASSY ARGENTINA, 2007g) <sup>86</sup>.

A realização de exercícios conjuntos no território argentino era dificultada pela falta de acordo político que garantisse imunidades jurídicas permanentes aos militares dos EUA. Para solucionar essa questão, a embaixada dos EUA buscava a assinatura de um *Status of Force Agreement* (SOFA), que estabelecesse garantias de que os militares dos EUA em território estrangeiro não seriam processados criminalmente, o que não era aceito pelas lideranças políticas do país platino. Outro ponto que dificultava as relações entre os militares refere-se à política estadunidense em relação ao Tribunal Penal Internacional (TPI), do qual a potência não participa. Desde 2002, os Estados Unidos buscavam assinar acordos bilaterais para impedir que cidadãos e militares americanos fossem enviados à corte internacional, o que foi rejeitado pela Argentina, assim como pela maioria dos países da América do Sul (RIBANDO, 2007). No entanto, sendo a Argentina uma aliada extra-OTAN, não houve corte de recursos destinados ao país em razão das diferenças sobre o TPI.

Além disso, em 2006 o governo argentino decidiu deixar de enviar militares para treinamento no *Western Hemisphere Institute for Security Cooperation* (Whinsec), instituto que sucedeu à antiga Escola das Américas. O envio de militares ao Instituto era um tema politicamente sensível para o governo argentino em razão do histórico de violações de direitos humanos por parte de militares que passaram pela Escola das Américas durante o período da Guerra Fria (EMBASSY ARGENTINA, 2006m).

<sup>86</sup> Importante considerar que a Argentina havia contribuído com a Operação Tempestade no Deserto, que invadiu o Iraque em 1990, e com a missão de paz da OTAN em Kosovo em 1999, durante o governo de Carlos Saul Menem. Nesta última, a participação foi especialmente humanitária, mas houve também envio de oficiais de enlace, o que significou atuação conjunta com a aliança militar do Norte

No governo de Cristina Kirchner, as dificuldades bilaterais intensificaram-se, impactando de forma crescente nas relações entre os militares e no diálogo bilateral em Defesa. Em 2008, a reativação da Quarta Frota da Marinha dos Estados Unidos foi mal recebida pelo governo argentino, gerando preocupação sobre a projeção de poder dos EUA na América do Sul (EMBASSY ARGENTINA, 2008d). A reativação da unidade naval ocorreu no mesmo ano em o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) foi criado, sendo que a Argentina teve forte atuação em sua consolidação. O conselho representava a busca de maiores graus de autonomia em relação aos EUA, o que era condizente com a política exterior argentina (MILANI, 2016).

No ano seguinte, 2009, o governo argentino decidiu pedir que a Embaixada estadunidense realocasse um grupo de adidos militares que mantinha escritório na sede do Ministério da Defesa argentino, o Edifício Libertador. De acordo com Garré, tratava-se de uma questão de isonomia, pois esse tipo de instalação não era permitido a nenhuma outra representação internacional. Contudo, a Embaixada dos EUA argumentava que o tratado bilateral de cooperação em Defesa, datado de 1964, determinava que a Argentina deveria fornecer espaço de trabalho aos militares estadunidenses que estivessem cumprindo missão no país. Para os estadunidenses a questão necessitava ser discutida à luz do tratado bilateral, buscando-se solução mútua, e não pela demanda unilateral de que os militares dos EUA deixassem o Edifício Libertador (EMBASSY ARGENTINA, 2009a; VEIRAS, 2009). Os militares estadunidenses deixaram o escritório, em uma medida que tencionou as relações bilaterais no campo da Defesa. De acordo com a Casa Branca, aquele foi o último ano em que se realizou a reunião do grupo de trabalho bilateral sobre Defesa – retomadas apenas durante o governo Macri (THE WHITE HOUSE, 2016).

Ainda em 2009, a assinatura de um acordo de cooperação em defesa Colômbia-Estados Unidos, que permitia o acesso de militares estadunidenses a bases no país caribenho, gerou dificuldades. Para o governo argentino, o aprofundamento das relações EUA-Colômbia era fonte de desestabilização regional e poderia levar a uma corrida armamentista. O acordo foi recebido com desconfiança pelos países da América do Sul e a Argentina atuou como uma liderança, convocando reunião extraordinária da Unasul para discutir o tema. A realização da reunião de cúpula foi apresentada para os representantes estadunidenses como uma forma de apaziguar as tensões Venezuela-Ecuador-Colômbia (EMBASSY ARGENTINA, 2009b, 2009c)

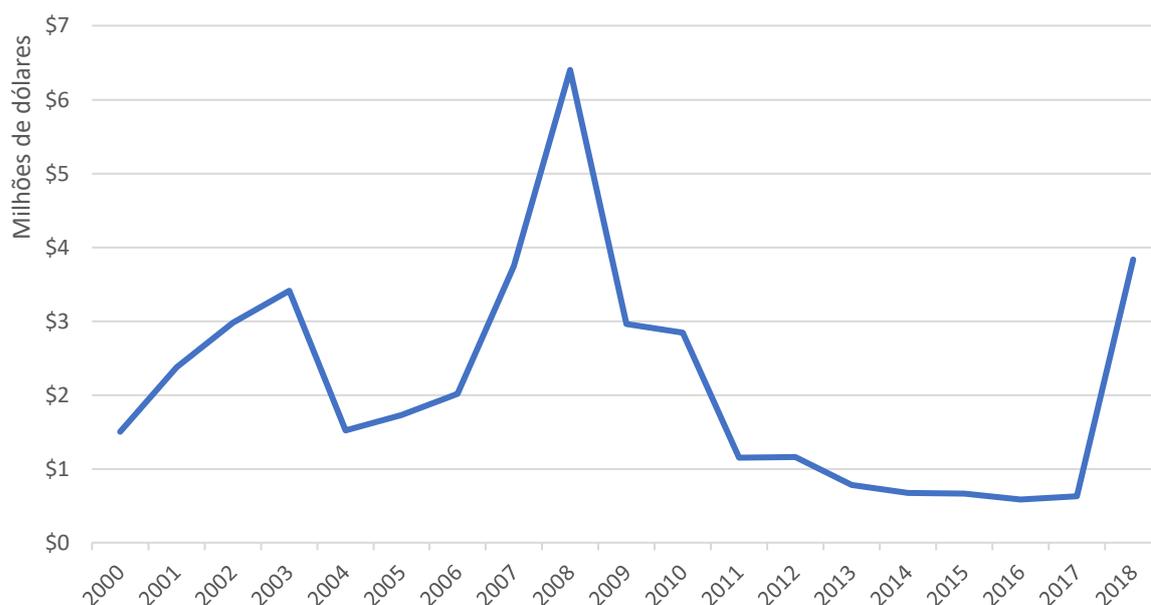
Em 2011, a desconstrução das relações entre os militares estadunidenses e argentinos acentuou-se. Como já mencionado, naquele ano, o governo argentino apreendeu um avião

militar do Departamento de Defesa, que iria realizar treinamentos a policiais federais argentinos. O episódio representou uma forma de questionamento do Ministério das Relações Exteriores argentino sobre o tipo de treinamento que o Departamento de Defesa oferecia, sendo que havia a percepção de militarização da segurança pública (VERBITSKY, 2011).

O desgaste das relações bilaterais a partir de 2011 refletiu na assistência em segurança e nos treinamentos oferecidos pelos EUA à militares argentinos (Gráficos 14 e 15). Essa situação é mais intensa no que se refere aos treinamentos, que caíram consideravelmente a partir de 2011, para níveis inferiores a 200 treinamentos por ano, frente a uma média anual de 626 treinamentos entre 2003 e 2010 (Gráfico 15). No caso da assistência em segurança, percebe-se queda a partir de 2008, com retomada apenas em 2017, durante o governo de Maurício Macri (Gráfico 14).

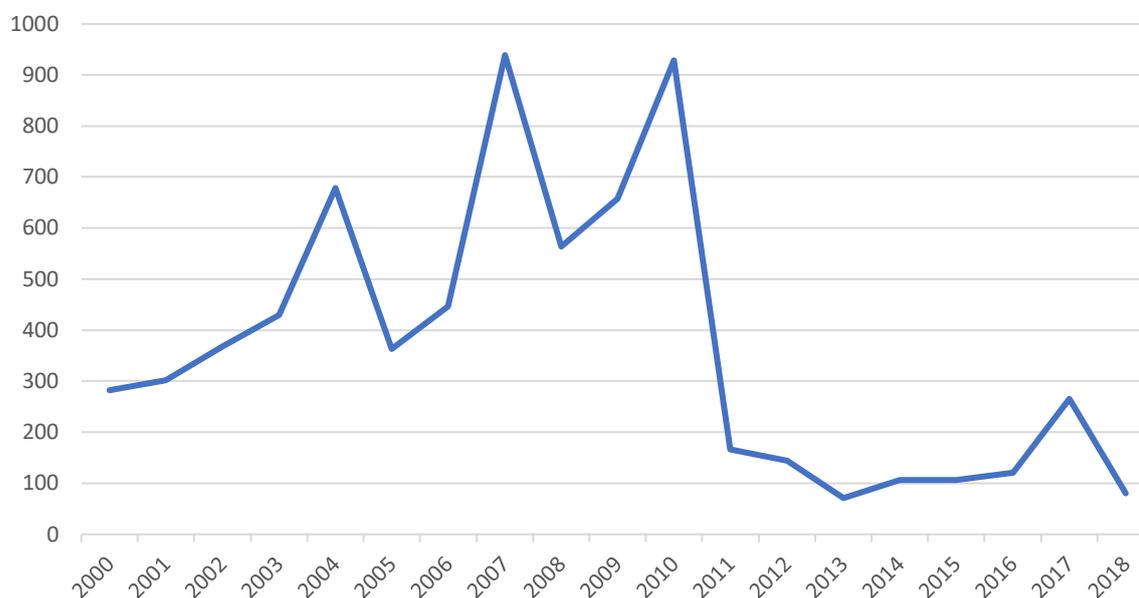
Como discutido no capítulo 3, o governo Obama decidiu priorizar a assistência econômica. Contudo, a diminuição da assistência em segurança e dos treinamentos militares também são consistentes com as opções políticas da Argentina, o que fica mais claro pela retomada da assistência durante o governo Macri. Assim como no caso do Brasil, percebe-se que os níveis de assistência destinados ao país eram relativamente baixos, não impactando fortemente no orçamento de defesa. Portanto, a capacidade dos EUA em impor sanções a partir de cortes na assistência em segurança era relativamente baixa.

Gráfico 14: Assistência em segurança dos EUA destinada à Argentina



Fonte: Produzido pela autora com base em dados do *Security Assistance Monitor*.

Gráfico 15: Número de participantes militares argentinos em programas de treinamentos dos EUA



Fonte: Produzido pela autora com base nos dados do *Security Assistance Monitor*.

De forma geral, houve importante degradação das relações bilaterais em temas militares e de Defesa durante o governo de Cristina Kirchner. Apesar disso, a designação da Argentina como um aliado extra-OTAN não foi revista pelos Estados Unidos, resistindo às acentuadas dificuldades bilaterais. Ao mesmo tempo, a designação de aliado extra-OTAN é simbólica e não demanda adequação do país platino aos interesses estadunidenses<sup>87</sup>.

Durante os governos Kirchner, houve entraves às relações entre os militares argentinos e estadunidenses, decorrentes de um conjunto de decisões do governo platino. Contudo, essa situação foi efêmera, uma vez que o governo de Maurício Macri buscou recompor as relações militares com os Estados Unidos, desde o seu primeiro ano de governo. A eleição de Macri significou também uma concepção de defesa e de percepções de ameaça mais próximas às dos EUA, o que tornava seu governo mais convergente com a política exterior da potência para a América Latina. Cabe ressaltar que, em 2018, através do decreto 683/2018, Macri flexibilizou as missões das forças armadas argentinas, aumentando a possibilidade de que as mesmas sejam empregadas como fonte de apoio no combate às ameaças percebidas pelos EUA, ou seja, crime organizado e terrorismo.

<sup>87</sup> De acordo com o ex-embaixador estadunidense na Argentina, Lino Gutierrez, havia pressão para que a designação fosse revogada, mas não havia incentivos para fazê-lo, apenas criaria um problema que podia ser evitado. Entrevista realizada em Washington, em 13 de dezembro de 2018.

### 5.5.2 Indústria, Tecnologias Sensíveis e Não Proliferação

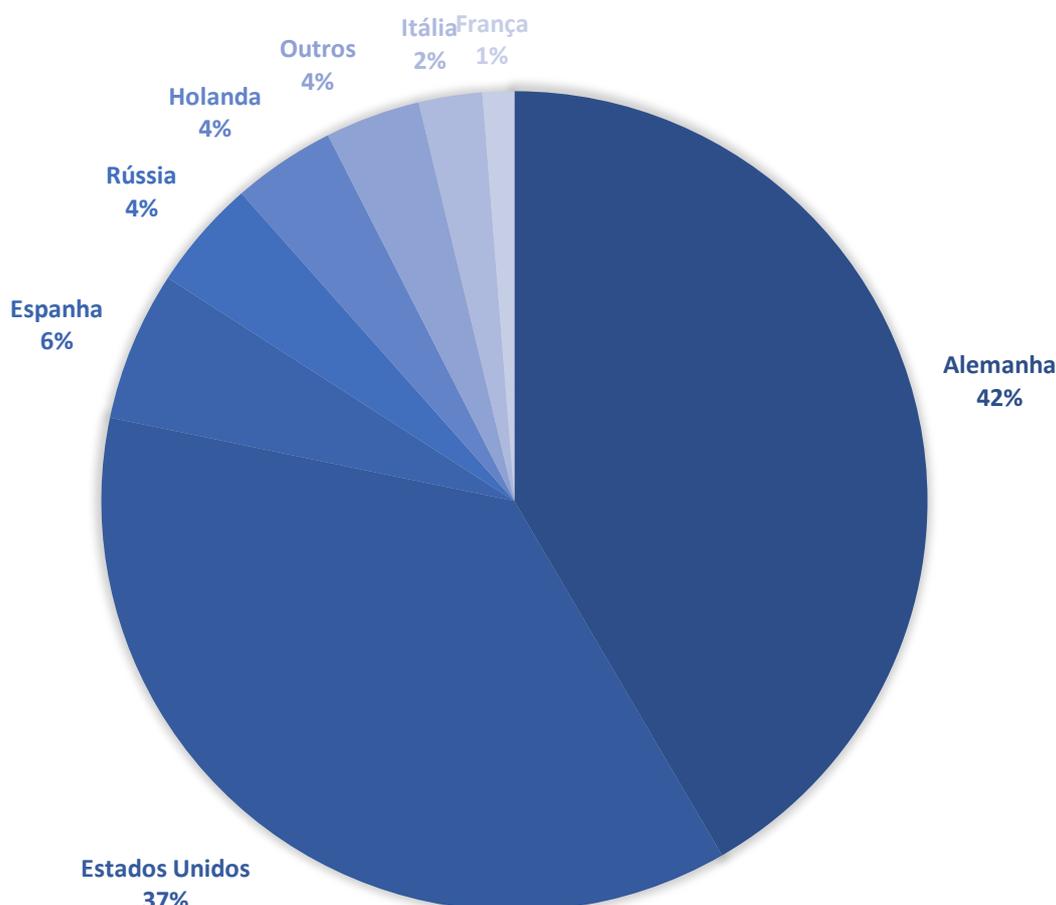
A política econômica heterodoxa do governo Néstor Kirchner refletia-se na busca pela formação de uma base industrial de defesa. Esse era um fator de aproximação entre militares e governo, uma vez que os primeiros eram incluídos como parte da política de desenvolvimento, criando um tema de convergências em um marco geral de tensões referentes às medidas de controle civil, de memória e reparação (DIAMINT, 2014). O maior exemplo dessa ambição de retomada da indústria de defesa refere-se à reestatização da Fábrica Argentina de Aviação (FAdeA), ocorrida em 2009. A fábrica, que havia sido privatizada em 1995, encontrava-se concessionada à estadunidense *Lockheed Martin*.

Contudo, apesar da ambição de retomada da indústria de Defesa argentina, de acordo com a base de dados do Instituto Internacional de Pesquisa sobre a Paz de Estocolmo (SIPRI, na sigla em inglês) o aumento dos gastos militares do país foi baixo e, conseqüentemente, insuficiente para a reconstrução do setor. Também, no que se refere às importações de sistemas de armas, não houve grandes investimentos. A importação de sistemas de armas pela Argentina entre 2003 e 2015 ficou concentrada em fornecedores ocidentais, com destaque para a Alemanha e os Estados Unidos (Gráfico 16).

Nesse sentido percebe-se certa adequação da Argentina aos interesses dos Estados Unidos. Isso é observado quando se considera que a compra de armas russas pela Venezuela foi um fator relevante de irritação e preocupação para os Estados Unidos, contribuindo para as dificuldades bilaterais com aquele país. Com relação à Argentina, é possível perceber certa preocupação dos Estados Unidos a partir de 2015, quando o país platino considerou comprar armas provenientes da China em larga escala e aumentou o diálogo em alto nível sobre temas de Defesa com a potência asiática (WILSON, 2015).

Durante os governos Kirchner, também foram tomadas medidas em áreas estratégicas com o objetivo de reativar a política espacial e nuclear argentina, em ambos os casos, o escopo era pacífico e civil. A decisão de voltar a investir em tais áreas possui complexidades e ambiguidades para relações com os EUA: a depender da forma como ocorre pode trazer tensões, mas também existia potencial de cooperação e de acordos de transferência de tecnologia, em um processo de produção associada.

**GRÁFICO 16- Importação de sistemas de armas pela Argentina  
(2003-2015)**



Fonte: SIPRI Arms Transfers Database.

Cabe ressaltar que, em março de 2006, o Embaixador dos Estados Unidos na Argentina, Lino Gutierrez, ampliou contatos com a INVAP<sup>88</sup> através de uma visita à empresa estatal em Bariloche. Na ocasião, a empresa da província de Rio Negro manifestou interesse em ampliar seu acesso ao mercado estadunidense e expressou insatisfação com as políticas de compras nacionais e outros subsídios do governo estadunidense (EMBASSY ARGENTINA, 2006n). O embaixador enfatizou que tais questões poderiam ser superadas pela assinatura de um acordo de livre comércio e que a empresa era “livre para encorajar o governo argentino naquele sentido” (EMBASSY ARGENTINA, 2006n, tradução nossa).

As ações do governo argentino com o objetivo de retomar a política espacial tiveram início em 2005, quando foi lançada a revisão do Plano Espacial Nacional para o período de 2004-

<sup>88</sup> A INVAP S. E., fundada em 1976, é uma autarquia da província de Rio Negro, dedicada à produção de sistemas de tecnologia complexos, como equipamentos medicinais com radiação e desenvolvimento de satélites.

2015. Na ocasião, o presidente declarou o “desenvolvimento da atividade espacial como política de Estado e prioridade nacional” (ARGENTINA, 2005, tradução nossa). Posteriormente, em 5 de abril de 2006, foi sancionada a Lei 26.092, que criava a *Empresa Argentina de Soluciones Satelitales Sociedad Anónima* (Ar-Sat). O objetivo da empresa era, por conta própria ou em associação com terceiros, produzir o desenho, a construção e o lançamento de satélites geostacionários de telecomunicações (ARGENTINA, 2006b).

Naquele mesmo ano, o governo argentino buscou obter financiamento do BID para desenvolver seu sistema de satélites. A Embaixada defendia que os EUA deveriam apoiar o projeto e que havia necessidade de não serem percebidos como opositores ao desenvolvimento industrial argentino. Na visão dos diplomatas, o empréstimo poderia desenvolver uma das poucas indústrias de tecnologias nas quais a Argentina é competitiva e na qual atua em cooperação com companhias dos EUA<sup>89</sup> (EMBASSY ARGENTINA, 2006o; MON, 2006).

Apesar da posição da embaixada, o voto dos EUA foi desfavorável ao projeto. A mídia argentina interpretou a postura estadunidense como um sinal negativo sobre o relacionamento bilateral (EMBASSY ARGENTINA, 2006p; MON, 2006). Apesar do voto negativo dos EUA, o projeto foi aprovado e, em novembro de 2006, o BID e o governo argentino firmaram um contrato de empréstimo que financiaria parcialmente o *Programa de Desarrollo de un Sistema Satelital y de Aplicaciones*, concedendo 60 milhões de dólares à Argentina. O projeto, orçado em 200 milhões, também teve aportes nacionais e recursos obtidos junto ao governo italiano, que também participou da construção do sistema de satélites (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO, 2006).

As dificuldades entre a Argentina e os Estados Unidos na temática espacial passaram a ocorrer de forma mais explícita quando aquela retomou a pretensão de desenvolver um veículo lançador de satélites em 2007. Em agosto daquele ano, o Ministro das Relações Exteriores, Jorge Taiana, escreveu artigo de opinião ao *La Nación* defendendo que além de desenvolver satélites, a Argentina deveria ser capaz de colocá-los em órbita, relatando as primeiras experiências que o governo havia estabelecido nesse campo (TAIANA, 2007).

<sup>89</sup> A cooperação espacial entre a Argentina e os Estados Unidos, através da *Comisión Nacional de Actividades Espaciales* (CONAE) e da *National Aeronautics and Space Administration* (Nasa), remonta à década de 1990, quando os países começaram a desenvolver satélites para a coleta de dados científicos, os satélites SAC/Aquarius, que eram produzidos na Argentina pela INVAP e colocados em órbita nos EUA, pela Nasa. Os projetos foram renovados durante os governos de Néstor Kirchner e a INVAP continuou a ser a principal empresa executora do lado argentino (COMISIÓN NACIONAL DE ACTIVIDADES ESPACIALES, 2004). Nos anos 2000, destacava-se a cooperação para o desenvolvimento do satélite SAC-D, para observação da Terra, que foi colocado em órbita em 2011 (EMBASSY ARGENTINA, 2006e).

O país, que através do projeto Condor II já havia buscado desenvolver a tecnologia de mísseis, retomava a pretensão de forma diferente, seguindo as orientações do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR, na sigla em inglês), comprometendo-se com a não proliferação e enquadrando-o como um projeto exclusivamente civil. Mesmo assim, os EUA se opuseram ao projeto e, em 10 de setembro, um oficial da Embaixada encontrou-se com o chefe da Agência Espacial Argentina (CONAE), Dr. Conrado Varotto, para pontuar que a Argentina havia se comprometido a não lançar satélites em foguetes endógenos. O cientista mostrou-se aberto para o diálogo e para possíveis inspeções internacionais ao projeto, mas foi enfático sobre o interesse da Argentina em desenvolver capacidades de lançamento de satélites (EMBASSY ARGENTINA, 2007h). Sobre esse aspecto, telegrama de 2008 da Embaixada dos Estados Unidos na Argentina recomenda ao Departamento de Estado neutralidade frente à questão, considerando que a oposição poderia levar ao aumento do antiamericanismo. A Embaixada recomendava incentivar a transparência do projeto e garantir que os EUA tivessem possibilidade de monitoramento (EMBASSY ARGENTINA, 2008e).

No campo nuclear também houve uma retomada de projetos por parte da Argentina, com iniciativas para a expansão da atividade nuclear com fins pacíficos, para a geração de energia e fins medicinais. Em agosto de 2005, o Ministro do Planejamento, Julio De Vido, anunciou a reativação da construção da Central Nuclear ATUCHA II, a retomada da produção de água pesada<sup>90</sup> na província de Neuquén, um projeto para a extensão da vida útil da Central Nuclear Embalse a realização de estudos para a futura construção de uma quarta usina de produção de energia nuclear. O Ministro destacou, na ocasião, a competitividade argentina na exportação de reatores e equipamentos médicos com tecnologia nuclear (VIDO, 2006). A Argentina é signatária do TNP e, portanto, sua atividade nuclear é supervisionada pela Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), porém não assinou o Protocolo Adicional ao TNP. A questão era justificada como própria da dinâmica regional e os diplomatas argentinos indicavam que o país esperaria pela assinatura brasileira (EMBASSY ARGENTINA, 2006a).

Os relatórios da Embaixada dos EUA para Washington destacavam a cooperação com a Argentina. O país não apoiava o programa nuclear do Irã e votou desfavoravelmente ao país na Reunião de Governadores da AIEA de 2006<sup>91</sup>. Além disso, a Argentina ofereceu apoio ao *Proliferation Security Initiative* (PSI), um esforço liderado pelos Estados Unidos criado em

<sup>90</sup> A Argentina possui capacidade de produção de energia nuclear usando reatores de água pesada, o que não é o mais comum em âmbito internacional.

<sup>91</sup> Como explicaremos posteriormente, as relações com o Irã eram complicadas em razão dos atentados terroristas em Buenos Aires em 1992 e 1994. As investigações indicavam envolvimento de membros do governo iraniano, provocando fricções entre os dois países.

2003 com o objetivo de impedir o tráfico de armas de destruição em massa através de interdições a embarcações suspeitas de transportar material nuclear ou relacionado<sup>92</sup>. A Argentina foi o primeiro país na América do Sul a aderir ao mecanismo. Inicialmente, o fez de forma ativa, buscando participar dos encontros políticos e treinamentos operacionais. Posteriormente, sua atuação tornou-se mais protocolar e, a partir de 2007, deixou de enviar delegações para os exercícios de treinamento conjunto (ABDUL HAK NETO, 2011).

Por outro lado, o governo argentino foi crítico ao acordo nuclear entre Índia e EUA, tendo manifestado sua posição em rodada bilateral de consultas. O acordo, apresentado em 2006 por meio de comunicado conjunto dos chefes de Estado dos EUA e da Índia, promovia a cooperação nuclear pacífica entre ambos os países (U. S. DEPARTMENT OF STATE. BUREAU OF PUBLIC AFFAIRS, 2006). Assim, previa a transferência de tecnologia fora do arcabouço do TNP, o que poderia enfraquecer o regime de não proliferação. Na prática, tratava-se de um reconhecimento da Índia enquanto potência nuclear apesar da não assinatura do TNP. A Embaixadora Elsa Kelly, chefe do Departamento de Segurança Internacional do Ministério de Relações Exteriores, expressou apreensão sobre o acordo bilateral, franca discordância com o mesmo e preocupação com o precedente que o mesmo abria (EMBASSY ARGENTINA, 2006q).

Por fim, como já mencionado, a partir de 2015, a China tornou-se um parceiro relevante para a Argentina nos planos nuclear e espacial, destacando-se os acordos que levaram à construção da base espacial chinesa em Neuquén e os tratados que preveem a construção, pela China, de duas usinas de energia nuclear, uma com tecnologia de água leve e outra com tecnologia de água pesada. Os acordos, assinados na esteira do *swap* financeiro, mostram que a Argentina passou a optar pela China como parceria estratégica e como fonte de tecnologia e financiamento para seus projetos estratégicos. Assim, as relações com a China passaram a condizer com o título de “associação estratégica integral”.

### 5.5.3 Combate ao Terrorismo

A questão do terrorismo na Argentina tem aspectos *sui generis* em relação aos outros países da América do Sul, em razão do país ter sido alvo de dois atentados na década de 1990:

<sup>92</sup> Trata-se de um agrupamento informal de países e não de uma organização internacional. Trabalham principalmente de forma operativa, através de treinamentos e operações multilaterais de interdição. Visa-se impedir a chegada de materiais nucleares a atores não-estatais e a Estados com programas nucleares fora do guarda-chuva da AIEA. A China é o principal crítico a iniciativa, uma vez que entende a mesma como ferindo o preceito de soberania nacional (ABDUL HAK NETO, 2011).

em 1992 à Embaixada Israelense e em 1994 à Associação Mutual Israelita Argentina (AMIA). No caso desse último, as investigações permanecem em aberto e os desdobramentos possuem ressonância especialmente para a comunidade judaica argentina, tornando-se tema de política interna e externa.

Contudo, apesar do histórico doméstico, o país não foi favorável às dimensões da guerra ao terror lançada pelos Estados Unidos, posicionando-se contra as ações unilaterais de George W. Bush, especialmente à Guerra ao Iraque<sup>93</sup>. Embora a potência tenha procurado engajar a Argentina em 2004, propondo o envio de policiais argentinos para ajudar a manter a ordem no Iraque ocupado, a Argentina resolveu manter distância da operação<sup>94</sup>. Essa posição torna-se mais relevante considerando que o país platino havia participado da Guerra do Golfo, em 1991.

O relacionamento bilateral, no aspecto do combate ao terrorismo, era dominado por três questões: a investigação dos atentados terroristas à AMIA, ocorrido em 1994, a questão do suposto financiamento ao terrorismo na Tríplice Fronteira e a adoção de uma legislação antiterrorismo considerada apropriada pela potência. A investigação do atentado ao centro israelense-argentino tomou conotações globais e relevância para os Estados Unidos especialmente a partir de 2006, quando o procurador federal argentino Alberto Nisman acusou o ex-presidente e outros dirigentes iranianos, assim como o grupo Hezbollah, de envolvimento no caso. Naquele momento, o Irã era considerado como parte do “Eixo do Mal” pelo governo de George W. Bush e havia preocupação com o seu programa nuclear.

Os Estados Unidos tinham interesse em acompanhar, fornecer assistência e apoiar diplomaticamente a investigação sobre os atentados à AMIA. A suspeita sobre indivíduos iranianos foi levada à Interpol com apoio dos EUA e foram emitidos alertas vermelhos para cinco dos acusados, com a exceção do ex-presidente Ali Rafsanjany, do ex-primeiro ministro, Ali Akbar Velayati e do ex-embaixador em Buenos Aires, Hadi Soleimanpour (INTERPOL,

<sup>93</sup> Naquele ano, Néstor Kirchner declarou na Assembleia Geral da ONU que: “La vulnerabilidad frente a este flagelo de todos los países que integran la comunidad internacional sólo podrá disminuir con una inteligente acción concertada y multilateral sostenida en el tiempo [...] Legitimidad en la respuesta y respaldo de la opinión pública internacional son dos presupuestos básicos para enfrentar esos nuevos fenómenos violentos. Esta comprensión ubica el problema del terrorismo internacional en una dimensión que excede la visión o la solución militar unilateral”. Disponível em: <<http://www.cfkargentina.com/discurso-de-nessor-kirchner-en-la-onu-2003/>> Acesso em 22 de agosto de 2006.

<sup>94</sup> Ver: Powell Visits Argentina and Finds It Wary on Foreign Policy. <http://www.nytimes.com/2003/06/11/world/powell-visits-argentina-and-finds-it-wary-on-foreign-policy.html?mcubz=1> e Conferência de Prensa Powell e Bielsa. <https://2001-2009.state.gov/secretary/former/powell/remarks/2003/21558.htm>. Antes do início do governo de Kirchner, o chanceler de Duhalde, Carlos Ruckauf, afirmou que “Argentina, no obstante, sigue sosteniendo que el camino para desarmar a Irak debe ser evitando la guerra”. <https://www.mrecic.gov.ar/reunion-de-cancilleres-del-mercosur-en-montevideo-ruckauf-opino-sobre-el-informe-de-collin-powell>

2007; U. S. DEPARTMENT OF STATE; 2008). Em 2007, Kirchner criticou o Irã na Assembleia Geral da ONU, denunciando a falta de colaboração do país em relação às investigações dos atentados (SIMONOFF, 2009). Assim, havia proximidade entre EUA e Argentina em pressionar o Estado persa.

Contudo, essa situação começou a mudar em 2011, quando a Argentina manifestou a vontade de iniciar negociações diretas com o Irã, com o objetivo de prospectar alternativas que garantissem o julgamento dos suspeitos. Essa situação decorria da percepção de que o Irã não entregaria os indivíduos, o que impedia o seu julgamento e punição. Essa situação culminou em um Memorando de Entendimento com o país persa, assinado em 2013, que previa uma comissão da verdade, situada no Irã, com a presença de juristas internacionais para dar encaminhamento ao processo legal.

De acordo com relatório do Departamento de Estado, o governo dos EUA percebeu o memorando com ceticismo. Por outro lado, a reviravolta no caso, conduzida pelo veto da justiça argentina ao memorando e pela ascensão de Maurício Macri foi vista com otimismo. Conforme o relatório referente a 2015:

A investigação sobre o atentado terrorista de 1994, ocorrido no centro comunitário da Associação Mútua Judaica Argentina, em Buenos Aires, que matou 85 pessoas, encontrou dificuldades para avançar. A ex-presidente, Cristina Fernandez de Kirchner, defendeu o estabelecimento de uma "comissão da verdade" acordada entre a Argentina e o Irã em janeiro de 2013. Ao mesmo tempo, o promotor de justiça responsável pela investigação alegou que a presidente, em realidade, subverteu a investigação. O promotor foi descoberto morto em seu apartamento em janeiro e seu pedido foi posteriormente julgado improcedente por um juiz. A ex-presidente sustentou que as conversas com o Irã pretendiam esclarecer o suposto papel do país no atentado, em razão do qual vários ex-funcionários iranianos têm avisos vermelhos da INTERPOL. Em 10 de dezembro, Mauricio Macri assumiu a presidência da Argentina. A administração Macri divulgou um comunicado à imprensa afirmando que o governo argentino estava "firmemente determinado" a manter os avisos vermelhos da INTERPOL emitidos contra um libanês e cinco suspeitos iranianos no caso. Um tribunal argentino declarou inconstitucional o acordo entre o Irã e a Argentina em maio de 2014. [...] A comunidade judaica argentina e o governo dos EUA expressaram ceticismo em relação ao diálogo Argentina-Irã e, de fato, o acordo bilateral não promoveu avanços na investigação. Em dezembro, o governo Macri anunciou que cessaria o desafio às decisões judiciais contra o pacto. No mesmo mês, o governo nomeou um secretário de Estado, com *status* de ministro, para levar adiante a investigação do ataque de 1994 (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2016b, p. 271, tradução livre)

A reviravolta nas investigações sobre a AMIA foi uma derrota relevante para Cristina Kirchner, a qual, após deixar o cargo, teve que responder judicialmente a acusações de traição nacional pela promoção do memorando com o Irã. Assim como em outros temas analisados, houve forte desentendimento com os Estados Unidos especialmente durante seu segundo governo. Cabe reforçar que a Argentina não apoiou o programa nuclear iraniano e, de acordo

com o Departamento de Estado, o país “leva a sério sua responsabilidade de proteger sua tecnologia e materiais nucleares” (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2010b, p. 165). Assim, a ensaiada proximidade Argentina-Irã não contaminava as questões de não proliferação, sendo que a Argentina continuou sendo vista de forma positiva nesse aspecto. Por fim, Macri desfez rapidamente as conexões com Teerã, o que atendia às expectativas de Washington e das organizações judaicas em Buenos Aires.

O segundo tema de relevância refere-se à questão do crime organizado na Tríplice Fronteira, que era fonte de preocupação para a potência pela suspeita de que as comunidades muçulmanas locais estariam enviando recursos financeiros ao Hezbollah e ao Hamas. Os relatórios do Departamento de Estado apontavam a possibilidade de que a área se tornasse um *safe haven* [porto seguro] aos grupos terroristas, em razão da fragilidade da segurança local. A participação da Argentina no mecanismo 3+1 era importante, sendo o governo platino mais favorável à cooperação com os EUA que o brasileiro e havendo menor sensibilidade em relação ao discurso de financiamento ao terrorismo a partir do território nacional (informação oral) <sup>95</sup>.

No plano hemisférico, a Argentina exercia papel de liderança no Comitê Interamericano contra o Terrorismo (CICTE), ligado à OEA, que fornecia assistência e capacitação aos países latino-americanos no combate ao terrorismo (U. S. DEPARTMENT OF STATE., 2005). O Relatório do Departamento de Estado sobre o combate ao terrorismo referente ao ano de 2010 destaca a Argentina, junto com o México e a Colômbia, como países que fizeram sérios esforços para combater o terrorismo no Hemisfério Ocidental (U. S. DEPARTMENT OF STATE, 2011).

A percepção positiva da potência e a cooperação no campo operacional tiveram uma reviravolta importante em 2011, quando o Ministério das Relações Exteriores argentino decidiu apreender equipamentos militares dos EUA, transportados em avião da potência para um treinamento oferecido a policiais federais argentinos. De acordo com os relatórios do Departamento de Estado, o treinamento e a cooperação policial bilateral foram limitados após o episódio. A situação apenas foi superada com a ascensão do governo de Mauricio Macri, em 2015 (U. S. DEPARTMENT OF STATE., 2012, 2014; 2016b, 2017).

Outro ponto de interesse para os EUA referia-se à adoção de uma legislação antiterrorismo pela Argentina. Até 2006, havia certa insatisfação dos EUA em relação ao governo argentino pela inexistência de uma reforma legislativa para criminalizar o apoio ao terrorismo e pela falta

<sup>95</sup> Informação obtida em entrevista com diplomata do Brasil (fonte anônima), realizada em 18 de maio de 2005, e confirmada com entrevista realizada com o ex-diplomata na Argentina, Earl Anthony Wayne, em 22 de janeiro de 2019.

de capacidade da Unidade de Investigação Financeira no país. O Departamento de Estado preocupava-se que, caso fossem identificados terroristas no país, os organismos financeiros públicos argentinos não atuassem de forma eficiente no congelamento de bens.

Essa situação foi parcialmente superada a partir de meados de 2005, quando o governo fortaleceu os mecanismos institucionais sobre lavagem de dinheiro e contraterrorismo e, principalmente, em 2006, quando o governo enviou ao Congresso um projeto de lei prevendo a criminalização do terrorismo e seu financiamento. A lei contra o financiamento do terrorismo entrou em vigor em junho de 2007, promovendo fundamento legal aos esforços de fiscalização e investigação (U. S. DEPARTMENT OF STATE , 2008).

O apoio do governo foi essencial à aprovação da lei, uma vez que projetos anteriores sem suporte da presidência não foram aprovados. A Embaixada teve acesso ao esboço do projeto de lei elaborado pelo Banco Central com anterioridade a seu encaminhamento para o Congresso através de um advogado que atuava como consultor do governo (EMBASSY ARGENTINA, 2006r). De acordo com os levantamentos da embaixada, o motivo principal para a adoção da legislação foi o temor de possíveis sanções do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI/FATF), o que também motivou o governo a pressionar pela rápida aprovação da lei no Congresso, que passou pelo Senado e Câmara dos Deputados em um único mês.

A aprovação da lei de 2007, no entanto, não foi suficiente para assegurar o governo dos EUA de que a Argentina possuía instituições eficazes no combate ao terrorismo. Considerava-se que a legislação continha furos e demandava-se sua revisão. De forma irônica, essa situação foi superada em 2011, mesmo ano de degradação das relações bilaterais. Como apontado por relatório do Departamento de Estado:

Em 22 de dezembro de [2011], a Argentina aprovou a Lei 26.734, que modificou o código penal, ampliou a definição de terrorismo e aumentou multas monetárias e sentenças de prisão por crimes relacionados ao financiamento do terrorismo. A lei, que gerou polêmica em alguns setores por ser excessivamente ampla e sujeita a possíveis erros de aplicação, fechou várias brechas na legislação antiterrorismo de 2007. Autorizou a Unidade de Inteligência Financeira da Argentina a congelar ativos e criminalizou o financiamento de organizações, indivíduos e atos terroristas (U. S. DEPARTMENT OF STATE., 2012, tradução livre)

As modificações na legislação também foram aprovadas pelo GAFI/FATF<sup>96</sup>, o qual considerou que o país tomara medidas suficientes para solucionar problemas em sua legislação

<sup>96</sup> O GAFI/FATF é um organismo intergovernamental, do qual participam as principais potências ocidentais, e que produz recomendações sobre a adoção de legislação e medidas para o combate ao financiamento ao terrorismo e à lavagem de dinheiro. O grupo identifica “melhores práticas” e classifica os países participantes em razão das políticas nacionais adotadas. Mais informações disponíveis em: <http://www.fazenda.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/prevencao-e-combate-a-lavagem-de-dinheiro-e-ao-financiamento-do-terrorismo/gafi>.

sobre lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo (U. S. DEPARTMENT OF STATE., 2012). Assim, no mesmo ano em que o governo argentino apreendeu equipamento militar dos EUA, impedindo treinamento bilateral por considerá-lo problemático em termos de militarização da segurança pública, o governo também reforçou sua legislação antiterrorismo.

A adequação ao regime internacional sobre combate à lavagem de dinheiro/financiamento do terrorismo foi contestada internamente, por organizações de direitos humanos, que se preocupavam com seus efeitos em termos de encarceramento, com aumento de penas para crimes vinculados ao terrorismo, e criminalização de protestos sociais (PÁGINA 12, 2011). As dificuldades de definição sobre terrorismo e a adoção de uma política de segurança mais linha dura em razão da lei são aspectos que levantaram preocupação. Estudo do Centro de Estudos Legais e Sociais (CELS), da Argentina, aponta que a decisão atendeu a demandas internacionais e que se perdeu “uma oportunidade de discutir a melhor forma de cumprir com as obrigações internacionais, sem enfraquecer as garantias constitucionais” (CELS, 2012, p. 157). O centro aponta que esta foi uma ação contrária ao objetivo de desmilitarizar a segurança pública e reforçar os direitos humanos presente nos governos kirchneristas.

#### **5.5.4 Combate ao tráfico de drogas e ao crime organizado transnacional**

Embora a Argentina não fosse considerada pela potência norte-americana como uma produtora relevante de substâncias ilícitas, era definida como um país de trânsito, por onde passa a cocaína produzida na Bolívia com destino à Europa, além de quantidades menores de heroína produzida na Colômbia com destino aos EUA. Além disso, a fabricação de químicos utilizados na produção de drogas e o crescimento do processamento e dos laboratórios em território platino eram tendências vistas com preocupação pela potência (U.S. DEPARTMENT OF STATE., 2004, 2005, 2008). A prioridade dos Estados Unidos concentrava-se na região do norte argentino, que faz fronteira com a Bolívia, e sobre a região da Tríplice Fronteira com o Brasil e o Paraguai, local de maior incidência de crimes referentes a lavagem de dinheiro.

A chegada de Néstor Kirchner ao poder, em 2003, não significou grandes alterações nas relações com os EUA nesse aspecto. Inclusive houve aprofundamento da cooperação, em razão da assinatura de um Memorando de Entendimento em setembro de 2004<sup>97</sup>, que havia sido adiado por dez anos e facilitava o envio de recursos ao país através do Departamento de Estado

<sup>97</sup> Carta de Acuerdo sobre Control de Tráfico de Drogas y Aplicación de la ley entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de los Estados Unidos, Anexo I e Instrumento Complementario foi assinada em 17 de setembro de 2004 e pode ser acessada em: [http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado\\_ficha.php?id=7421](http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado_ficha.php?id=7421)

(U. S. DEPARTMENT OF STATE., 2005). O acordo tinha como objetivo fortalecer a capacidade do Governo argentino de combater o tráfico de drogas e delitos relacionados, como lavagem de dinheiro e corrupção. A assistência dos EUA ocorria através de fornecimento de equipamentos, treinamentos e no estabelecimento de forças-tarefa.

Os Estados Unidos consideravam satisfatória a cooperação com o Ministério do Interior, a *Gendarmeria*, a Guarda Costeira, a Aduana e com a *Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la lucha contra el Narcotráfico* (SEDRONAR) (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2004). A comunicação com o Ministro do Interior, Aníbal Fernandez, era vista pela Embaixada como relevante e produtiva. O diálogo e acesso ao ministro era fácil e os telegramas destacam sua boa vontade em promover a relação bilateral. A *Gendarmeria* destacava-se como um ator importante. Os telegramas da Embaixada ao Departamento de Estado descreviam a cooperação com a agência como “excelente” e percebiam que os mesmos eram mais sensíveis a questão do narcotráfico que os diplomatas do país platino (EMBASSY ARGENTINA, 2006s). Também era importante a cooperação com as agências policiais e lideranças das províncias de Salta e Jujuy – na fronteira com a Bolívia – e de Misiones e Corrientes – na fronteira com o Paraguai. Nessas localidades, de maior fluxo do narcotráfico e de lavagem de dinheiro, os EUA atuaram para promover e financiar o estabelecimento de forças-tarefa.

O tema do narcotráfico na Argentina tornou-se mais importante para os Estados Unidos após a eleição de Evo Morales na Bolívia. O governo de Morales dificultava a cooperação com os Estados Unidos e era favorável ao cultivo de folha de coca para usos tradicionais. A partir de então, os diplomatas da potência buscaram que Brasil e Argentina atuassem para aumentar a cooperação com seu vizinho, de forma a promover maior controle sobre o tráfico de drogas no país e influenciar o governo do líder cocalero. Os Estados Unidos buscavam, assim, atuar a partir de Brasil e Argentina para lidar com a questão de narcotráfico boliviano.

Em junho de 2007, o Ministro do Interior, Aníbal Fernandez, apresentou uma nova perspectiva sobre a política de drogas, enfatizando sua importância e a necessidade de focar menos no consumo da droga e mais no combate aos grandes narcotraficantes. Na ocasião, apontou o fracasso do paradigma internacional de combate às drogas, porém a mudança de tom da política de drogas não impactou nas relações do Ministério do Interior e das agências de segurança com os Estados Unidos. Em junho daquele ano, em reunião com embaixadores de países de origem e destino dos narcóticos que circulam na Argentina, o ministro demandou maior coordenação e atuação conjunta. Na ocasião, o ministro argumentou sobre os problemas

de um paradigma repressivo e focado nos usuários e pequenos traficantes e também ressaltou a qualidade da cooperação com os EUA e com a DEA. A Embaixada via inclusive pontos benéficos na mudança de tom com relação à questão de narcóticos, uma vez que significava maior atenção ao tema (EMBASSY ARGENTINA, 2007i).

Durante todo o período, há indícios de interesse do corpo diplomático e das agências estadunidenses em influenciar a legislação e a Justiça argentina. Para a embaixada, acordos de delação, agentes secretos e entregas controladas eram mecanismos essenciais no combate ao narcotráfico, embora não fossem práticas comuns no país platino e a delação não fosse prevista em sua legislação. O Departamento de Estado também era favorável à transição do sistema legal, de inquisitório para acusatório e oral, o que tendia a facilitar a cooperação (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2008).

Além disso, de acordo com os relatórios do Departamento de Estado, o adido para questões legais da Embaixada e a DEA trabalhavam de forma próxima com juízes e promotores dos EUA, com o intuito de aprimorar as técnicas de processo criminal e de investigação no combate aos narcóticos. Nesse sentido, buscava-se aumentar o intercâmbio e o treinamento de juízes e promotores aos Estados Unidos, assim como a realização de cursos com pessoal daquele país (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2008). Como destacado no relatório referente a 2007: “A cooperação antidrogas entre os EUA e a Argentina baseia-se em uma robusta cooperação policial, que será aprimorada ainda mais quando o setor judicial concluir a transição de um sistema jurídico inquisitorial para um sistema acusatório” (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2008, p. 103, tradução livre).

Durante o governo de Cristina Kirchner, os anos de 2010 e 2011 foram chave, com mudanças relevantes que impactaram na cooperação bilateral. Em dezembro de 2010, foi criado o Ministério de Segurança, assumido pela ex-ministra da Defesa, Nilda Garré, o que foi descrito de forma positiva nos relatórios preparados pelo Departamento de Estado, que destacam as reformas empreendidas pela ministra (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2012). De acordo com o CELS, a criação do ministério representava a vontade política em diminuir a autonomia das forças policiais (CELS, 2012).

Contudo, em 2011, foram impostos limites à cooperação operacional das agências de segurança dos EUA com os policiais argentinos. De acordo com relatório do Departamento de Estado, a Argentina decidiu reduzir de forma significativa os treinamentos e o apoio dos EUA aos policiais, inclusive fechando as forças-tarefa financiadas pela potência norte-americana. Essa imposição foi feita em meio às polêmicas levantadas pelo governo argentino, relativas ao

treinamento de oficiais da polícia metropolitana de Buenos Aires na Academia de *Law Enforcement* (ILEA) de El Salvador e a apreensão de material militar dos EUA, que estava sendo transportado por um avião da potência no marco do fornecimento de treinamento militar (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2012).

No mesmo ano, 2011, foi criado o Operativo Escudo Norte, destinado a ampliar as ações antinarcóticos nas fronteiras norte e nordeste da Argentina. O Operativo sofreu relevantes críticas internas em razão de que – de forma inédita – as Forças Armadas argentinas foram acionadas para fornecer apoio logístico à operação, envolvendo vigilância e controle em relação a voos ilegais (DIAMINT, 2014). A ação dos militares envolvia a cobertura de radar do espaço aéreo como forma de suporte às ações de combate ao narcotráfico.

Essa era uma região na qual havia interesse dos EUA, sendo que o país financiou a força-tarefa prévia ao Escudo Norte (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2008, 2009, 2010). O operativo foi considerado um avanço pelos EUA, porém nos anos seguintes houve preocupação relativa a dificuldades de que seu estabelecimento fosse completo (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2012). Durante o segundo mandato de Cristina Kirchner, a cooperação policial com os Estados Unidos continuou limitada, sendo que a Argentina não autorizava a cooperação direta com as forças de segurança das províncias. Assim como nos outros temas, portanto, o ano eleitoral de 2011 marcou a imposição de limites à cooperação com os EUA.

Essa situação modificou-se a partir do governo de Maurício Macri, que voltou a privilegiar os vínculos bilaterais como reforço à política de segurança do país. A partir de então, a lógica de linha dura e de militarização nas políticas de segurança foram fortalecidas. Como descrito no relatório do Departamento de Estado de 2017:

A cooperação policial entre EUA e Argentina aumentou sob a administração do presidente Mauricio Macri, que assumiu o cargo em dezembro de 2015. O Ministério da Segurança adotou as melhores práticas baseando-se nos modelos norte-americanos, como incentivar a coordenação entre as forças federais e provinciais para se reunir e compartilhar informações essenciais, inclusive por meio de forças-tarefa conjuntas. Muitos desses esforços focaram em melhorar a segurança nas fronteiras e combater o fluxo de narcóticos.(U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2017, p. 97, tradução livre).

Assim, foi apenas com a mudança de governo que os níveis de cooperação policial voltaram a ser considerados suficientes pelos EUA, retomando o tipo de acesso existente durante o governo de Néstor e os primeiros anos do governo de Cristina. Percebe-se que, antes de 2011, a cooperação em temas considerados como ameaças pelos EUA – narcotráfico e terrorismo – permaneceu relevante, mesmo com a opção argentina por não utilizar as Forças Armadas para contê-las. Os EUA tinham suficiente acesso para difundir melhores práticas e técnicas entre os policiais. Por outro lado, a decisão argentina de questionar e politizar os

treinamentos durante um ano eleitoral levou à diminuição considerável da cooperação com a potência. Mesmo após 2011, contudo, não houve rompimento total em combate ao narcotráfico. Ao contrário da Bolívia, a Argentina não expulsou a DEA de seu território.

### **5.6 O Kirchnerismo e os Estados Unidos: uma síntese**

As mudanças na Política Exterior argentina – e nas relações com os EUA – durante o início do século XXI foram desencadeadas por fatores internos e externos. Internamente, a ascensão de Néstor Kirchner representou a busca de reformular a aliança entre trabalhadores e burguesia industrial, o que correspondeu à retomada de aspectos do desenvolvimentismo em termos de política econômica. As políticas heterodoxas adotadas naquele momento buscavam beneficiar setores industriais locais, havendo uma aposta por uma burguesia nacional como sustentação ao governo. A coalizão política era integrada também pelos trabalhadores formais – havendo vínculos entre governo e sindicatos – e por setores do subproletariado, que se beneficiaram dos programas de transferência de renda.

O setor agroexportador mantinha relações tensas com o governo, porém teve ganhos com o fim da vinculação entre o peso e o dólar e com o aumento da demanda chinesa por *commodities*. O capital financeiro transnacional teve perdas relativas, decorrentes da retomada da política cambial, da renovada assertividade nas renegociações da dívida e da adoção de políticas que aumentavam o peso do Estado, com reestatização e controle de preços. Os militares, por sua vez, eram alienados da coalizão política e a busca de reconstruir a memória sobre o período do regime autoritário atraía organizações de direitos humanos e parte da classe média progressista para a coalizão política dominante.

Assim, em seus dois primeiros anos de governo, Néstor Kirchner conduziu mudanças graduais na política exterior do país, atribuindo maior atenção à América do Sul, porém mantendo a cooperação com os EUA. Não houve rompimento do clientelismo, embora a busca de autonomia introduzisse desequilíbrio à relação. A partir de 2005, houve uma mudança de postura. Naquele ano, o governo argentino foi explicitamente crítico aos EUA durante a Cúpula das Américas, que ocorreu em *Mar del Plata* e colocou fim às negociações da ALCA. O governo argentino permitiu a realização de uma cúpula popular, de vertente anti-imperialista e que contou com a participação de Chávez. Ao mesmo tempo, o presidente estadunidense, George W. Bush, sentiu-se mal recebido. Assim, o desequilíbrio bilateral fortaleceu-se e, apesar da busca de recomposição, as dificuldades persistiram.

Contudo, em temas centrais para a potência, como não proliferação, não houve real desafio argentino. Embora o governo Kirchner tenha retomado a produção nuclear e o projeto de construir um veículo lançador de satélites, ambos os empreendimentos eram exclusivamente civis, havia transparência e adesão aos mecanismos internacionais de não proliferação. A oposição dos EUA ao desenvolvimento de tecnologia de lançamento de foguetes pela Argentina mostra a obstinação da potência em dificultar o desenvolvimento de tecnologias sensíveis na América Latina. Também evidencia a ambição de grupos nacionais em adquirir tais tecnologias, entendidas como forma de ampliar o prestígio internacional.

Durante o governo de Néstor Kirchner, a assistência militar proveniente dos EUA não diminuiu em relação aos anos anteriores e a Argentina optou por fornecedores ocidentais de sistemas de armas, especialmente a Alemanha e os EUA. Houve diferença de perspectiva sobre a identificação de ameaças e o emprego das Forças Armadas. Contudo, os EUA engajaram as forças de segurança – *Gendarmeria* e Guarda Costeira – no combate ao crime organizado transnacional. No que tange ao terrorismo, a Argentina aderiu à iniciativa dos EUA de internacionalizar a legislação que criminalizava o seu financiamento. O país também foi cooperativo no combate ao suposto financiamento do terrorismo na Tríplice Fronteira.

A adoção de medidas econômicas que se afastavam do paradigma neoliberal – hegemônico em termos globais e apoiado pelos EUA – era um ponto de tensão. Assim, podemos caracterizar a postura argentina como pautada pela autonomia heterodoxa, pois havia identificação de interesses próprios, política econômica nacionalmente definida, sem que houvesse desafio aos interesses vitais da potência dominante, especialmente no plano estratégico (PUIG, 1984). A cooperação em nível militar e entre as forças de segurança pública foi mantida, portanto não houve um rompimento com o clientelismo. Houve, no entanto, questionamento e enfraquecimento da cooperação, representado pelas negativas em oferecer imunidades aos militares dos EUA e pelo fim dos envios de militares ao *Whinsec*.

O governo de Cristina Kirchner, por sua vez, foi marcado por maiores dificuldades, tanto no plano interno como externo. O conflito com os agricultores intensificou-se em seu primeiro ano de governo e a política industrial mostrou dificuldades em trazer os resultados esperados, havendo aumento das importações e estagnação da indústria. O governo passou a fiar-se nos organismos de direitos humanos e na mobilização social, sendo que organismos como o *La Campora* ganharam maior espaço de influência. Havia, ainda, preservação do apoio de partes dos trabalhadores, do subproletariado, de intelectuais e das classes médias progressistas.

No plano internacional, os constrangimentos e conflitos também se intensificaram. As dificuldades no campo financeiro aumentaram e a permanência do *default* impedia o país de

contrair empréstimos internacionais. Além disso, a estagnação e diminuição do preço das *commodities* impactaram no crescimento econômico e impuseram empecilhos para a promoção de conciliação entre os diferentes grupos no plano doméstico. Assim, ao contrário do ocorrido durante o governo de Néstor, não foi possível garantir ganhos a todos.

No que se refere às relações com os EUA, a expectativa de melhora não se converteu em realidade e as relações deterioraram-se especialmente a partir de 2011, quando o governo argentino passou a impor restrições significativas aos treinamentos militares. O fato de se tratar de ano eleitoral aponta que o governo buscava garantir apoio popular através do questionamento das relações com a potência dominante. A Argentina ainda resolveu engajar-se em discussões bilaterais como o Irã para lidar com as investigações do atentado terrorista à AMIA, o que divergia das expectativas estadunidenses. As críticas feitas ao Irã no início do governo de Cristina Kirchner eram uma forma do país condenar o terrorismo internacional e mostrar apoio diplomático aos EUA.

Em 2014, as tensões bilaterais aumentaram em razão do trânsito em julgado do processo que beneficiava credores privados internacionais em detrimento do governo argentino. A decisão do juiz de Nova York impediu os planos argentinos de reintegrar-se ao sistema financeiro internacional e aliviar as dificuldades fiscais através do endividamento externo. Obama não interveio na decisão, apesar de ter prerrogativas para fazê-lo por se tratar de tema de política exterior. Assim, o apoio dos EUA à posição argentina sobre o *default* não se repetiu durante o governo de Cristina.

Como resposta a esses constrangimentos, o governo argentino decidiu apoiar-se na intensificação da parceria com a China, nos campos financeiro e estratégico. O país construiu um novo tipo de clientelismo incipiente com o Estado asiático e limitou a cooperação com os EUA. Houve concessões importantes, especialmente sobre a autorização para a construção de uma base espacial do país asiático no sul argentino.

Assim, cabe a questão: nesse momento de maiores tensões, a posição argentina ainda pode ser descrita como autonomia heterodoxa ou trasladou-se para uma postura de autonomia secessionista? Como a Argentina continuava a comprar armas de países ocidentais – e em baixas quantidades – e a respeitar seus compromissos em termos de não-proliferação nuclear, não houve desafio total. Contudo, o governo argentino passava a ser visto como próximo dos governos sul-americanos identificados pejorativamente pelos EUA como “populistas” e havia a adoção de sanções, como a retirada do país do Sistema Geral de Preferências dos EUA. Gradualmente, os EUA passavam a opor-se ao governo de Cristina Kirchner.

A situação reverteu-se com a chegada de Maurício Macri ao poder, no final de 2015. O governo promoveu uma retomada do neoliberalismo e representou a ascensão de uma coalizão política na qual o capital financeiro transnacional e os agricultores ganharam destaque. Em política exterior, houve recomposição das relações com os EUA, simbolizada pela viagem de Barack Obama à Argentina. As relações com a China, apesar de criticadas em campanha eleitoral, não foram revistas, sendo que o governo renovou o *swap* financeiro com o país asiático. O governo Macri buscou, assim, suporte internacional tanto nos EUA quanto na China.

Essa situação foi possível porque as relações China-EUA são marcadas por interdependência e não havia – até pouco tempo – rivalidade explícita. As maiores tensões bilaterais em anos recentes, no entanto, deixam em aberto a pergunta sobre se continuará sendo possível para os países latino-americanos manterem relações intensas e simultâneas com a potência dominante e com a potência revisionista.

## Considerações Finais

O período de 2003 a 2015 representou a ascensão e a queda de um ciclo político marcado pelo domínio de governos de centro-esquerda na América do Sul. Tratou-se de um ciclo político heterogêneo e as singularidades podem ser encontradas em cada uma das experiências nacionais. O auge ocorreu em 2008, quando os países da região pareciam não ter sido intensamente atingidos pela crise financeira internacional. Contudo, o esgotamento começou a partir de 2012, com a estagnação e posterior queda do preço das *commodities*.

O ciclo correspondeu à retomada das políticas exteriores baseadas na busca de autonomia com relação aos EUA. Houve um aparente declínio da hegemonia da potência, o que levou à percepção de um hemisfério pós-hegemônico. Essa percepção, no entanto, omitia fatos e nuances relevantes, necessárias para uma avaliação mais completa do período. Em primeiro lugar, o “giro à esquerda” não atingiu toda a região. Chile, Peru e Colômbia mantiveram importantes relações de clientelismo com os Estados Unidos, assim como políticas econômicas neoliberais. Por outro lado, nos países governados pela centro-esquerda, a busca de autonomia poucas vezes significou rompimento com os Estados Unidos, especialmente do ponto de vista militar.

Os EUA permanecem como relevante fornecedor de treinamentos e de assistência em segurança. Embora os contatos militares de países latino-americanos com a China e a Rússia tenham crescido, os EUA mantêm acesso à região e possuem um comando militar dedicado à América Latina. A hegemonia regional dos EUA tornou-se contestada – pelos governos sul-americanos e pelas incursões de potências extra hemisféricas – porém isso não significou um desengajamento da potência, que continua a exercer influência. Nesse contexto, o relacionamento bilateral com a Colômbia tornou-se um sustentáculo importante à hegemonia estadunidense no Hemisfério Ocidental, sendo que o país se tornou o maior aliado regional da potência.

O volume de treinamento militar não caiu após os atentados de 11 de setembro de 2001, mas diminuiu durante o governo de Barack Obama. Nesse momento, no entanto, foi compensado pelo aumento da assistência econômica. Além disso, os maiores exportadores de armas para a região são países ocidentais, aliados dos EUA, sendo que as vendas de armas russas ficaram concentradas em exportações para a Venezuela. Nos casos de Brasil, Argentina e Colômbia, por exemplo, os Estados Unidos e países da OTAN permanecem como os principais fornecedores de sistemas de armas.

No que se refere às ameaças percebidas como provenientes da região, a pesquisa empírica

mostrou que os militares dos EUA continuam identificando os vínculos com potências extra regionais como um desafio à sua primazia. Desde 2010, os comandantes do Southcom identificam a presença de China, Rússia e Irã como um desafio à “liderança” hemisférica dos EUA. Essa retórica, contudo, estava ausente nos discursos do Departamento de Estado do governo Obama, sendo que John Kerry defendeu que a Doutrina Monroe não tinha vigência no século XXI. Não se tratava de uma contradição: o governo Obama buscava gerar boa vontade na América Latina e limitar as percepções dos EUA como uma potência agressiva. Contudo, ao longo de seu governo houve relativa degradação das relações com a China, o que se expressou, regionalmente, no abandono das reuniões bilaterais para discutir a presença da potência asiática na região. O governo Trump, por sua vez, prega explicitamente a vigência da Doutrina Monroe, o que pode ser lido como a intenção da potência em manter sua área de influência. Entre os dois presidentes, há uma diferença tática, que se refere à busca de manipular as percepções regionais, e também uma diferença de contexto, marcada pelas maiores dificuldades bilaterais China-EUA no momento contemporâneo.

Os militares dos EUA também identificam ameaças de caráter interno, especialmente tráfico de drogas e terrorismo. De forma geral, existe adesão latino-americana à luta contra o narcotráfico. Entre os países sul-americanos, a DEA mantém escritórios em todos os países, com a exceção da Bolívia. Mesmo no caso boliviano, os EUA mantiveram certo acesso e influência na luta antinarcóticos através de um acordo trilateral assinado com o Brasil e com a Bolívia. Cabe ressaltar que a descriminalização da maconha em estados dos EUA não significou grandes modificações da Política Exterior da potência sobre o tema, embora tenha tornado impraticável condenar o Uruguai pela descriminalização da planta em seu território nacional.

No caso da guerra ao terror, apesar de a América Latina ser uma região marginal, houve demanda dos EUA para a criação de aparatos nacionais destinados a conter a percebida ameaça. Nos casos de Brasil e Argentina, foram adotadas legislações antiterrorismo específicas. A lavagem de dinheiro foi associada ao tráfico de drogas e ao financiamento ao terrorismo e também existiram demandas estadunidenses referentes a essa questão, internalizadas por Brasil e Argentina.

Os estudos de caso sobre as relações bilaterais com o Brasil e com a Argentina foram de grande valia para entender as dinâmicas hemisféricas de forma mais profunda. A partir desses casos, argumentou-se que a mudança das coalizões politicamente predominantes levou a uma mudança de política exterior. Houve uma retomada da busca por autonomia, o que não significou necessariamente confrontação em relação aos EUA. Essa situação foi fortalecida pela mudança na ordem internacional e, especialmente, pelo crescimento chinês.

A demanda chinesa por matérias primas contribuiu para o crescimento econômico dos países sul-americanos, trazendo maior margem de manobra aos governos. No plano interno, o momento econômico favorável permitiu estabilizar as alianças de classe, gerando ganhos para a maior parte dos setores econômicos. Os governos de Brasil e Argentina buscavam suporte nos trabalhadores e no subproletariado – existindo vínculos com os sindicatos e criação de programas de transferência de renda. Houve tentativa de reativação industrial, porém os resultados não foram satisfatórios. O crescimento chinês era uma fonte de estímulo aos setores agroexportadores, porém era um constrangimento para a indústria latino-americana.

No plano externo, foram retomadas as estratégias baseadas na autonomia heterodoxa por parte dos dois países. Não houve rompimento com os EUA, porém mudança na política econômica, busca de novas parcerias e identificação de interesses divergentes aos da potência dominante. A cooperação regional ganhou fôlego e foi priorizada, inclusive em áreas estratégicas, como fica claro pela criação do Conselho de Defesa Sul-americano, vinculado à Unasul. Na segunda década do século XXI, no entanto, as condições econômicas e políticas modificaram-se em ambos os países, o que contribuiu para o declínio da coalizão política representada pelos governos do PT e pelo casal Kirchner. A estagnação e queda no preço das *commodities*, a partir de 2012, levou a maiores dificuldades na promoção do crescimento nacional.

Existiram relevantes diferenças entre os casos brasileiro e argentino. Em primeiro lugar, o governo brasileiro prezou por uma estratégia de conciliação, tanto interna quanto externamente. Buscava-se garantir ganhos para todos os setores econômicos e as políticas sociais não foram feitas em detrimento das classes mais privilegiadas. Além disso, os militares foram atraídos para a coalizão política, através da retomada dos investimentos em defesa e, no momento de crescimento, aumento dos salários. A busca de construir a memória sobre o regime militar e fortalecer o ministério da defesa foram mais discretas em comparação ao caso argentino.

A manutenção da estratégia de conciliação foi dificultada durante a gestão de Dilma Rousseff, especialmente pela estagnação do crescimento econômico. Nesse momento, as tensões entre o governo, os militares e frações da burguesia se fortaleceram, sem que o governo incentivasse a mobilização popular. Foram tomadas medidas que desagradaram os militares, como a constituição da Comissão Nacional da Verdade e a revogação do *status* ministerial do GSI. As críticas à política econômica e à política externa também cresceram, assim como a instabilidade política interna. Após a reeleição de 2014, a condução da política econômica foi hesitante. A campanha eleitoral foi marcada pela promessa de políticas econômicas heterodoxas, porém, Rousseff retomou o neoliberalismo no primeiro ano de seu segundo

governo. Ao mesmo tempo, a nova direita fortaleceu-se e ganhou apoio popular, dando fôlego ao processo de *impeachment*/golpe contra a presidente.

No que se refere às relações com os EUA houve hesitação nas duas gestões de Rousseff. As dificuldades foram condicionadas, em parte, por um fator imprevisível: o vazamento de que a NSA havia realizado atividades de espionagem ao Palácio do Planalto e à Petrobrás. A reação da presidente foi enfática, cancelando uma visita de Estado à Washington. Contudo, em 2015, Rousseff visitou a Casa Branca e entregou a ratificação do Acordo de Cooperação em Defesa (DCA). Esse acordo, de caráter mais geral, serve como um tratado guarda-chuva, e abriu espaço para a assinatura de novos acordos e ampliação da cooperação em Defesa no momento contemporâneo. Ao contrário do caso argentino, as visitas presidenciais mantiveram-se como um mecanismo importante das relações bilaterais durante todo o ciclo progressista. A busca de autonomia foi combinada com acomodação e manutenção de um clientelismo limitado. A adoção de um discurso crítico à ordem internacional poucas vezes levou às críticas diretas e explícitas aos EUA.

No caso argentino, a confrontação ganhou espaço como tática de construção de poder, tanto no plano interno quanto no externo. Desde os primeiros anos da presidência de Néstor Kirchner, parte da legitimidade do governo foi construída pela crítica aos organismos multilaterais de crédito e pela adoção de políticas de memória e verdade sobre o regime militar, por meio das quais angariou-se suporte das classes médias progressistas e dos organismos de direitos humanos. Houve uma renovada aposta por uma “burguesia nacional” e tanto a indústria quanto o agronegócio foram beneficiados pela pesificação. Contudo, as relações do governo com o agronegócio foram tensas. O capital financeiro internacional teve perdas relacionadas com a renegociação da dívida e com a adoção de políticas econômicas heterodoxas.

Durante o governo de Néstor Kirchner, as insatisfações foram contidas pelo relevante crescimento econômico e pela recuperação da crise, porém sua sucessora teve que lidar com uma situação interna e externa mais complexa. Ao longo do governo de Cristina Kirchner, as relações entre o governo e a burguesia agroexportadora deterioraram-se. A presidente apoiou-se mais fortemente em movimentos sociais e populares e – paralelamente – houve intensificação da retórica e das ações de vertente anti-imperialista. Não parece ter sido aleatório que o questionamento aos treinamentos oferecidos pela potência tenha ocorrido em 2011, um ano eleitoral. A cooperação assimétrica foi mantida em alguns aspectos e não houve desafios globais à potência – especialmente no que se refere à não proliferação de armas nucleares e mísseis. Ao mesmo tempo, o governo argentino fazia críticas explícitas ao governo dos Estados Unidos, identificando o treinamento militar como fonte de desrespeito aos direitos humanos.

A limitação imposta pela Argentina aos treinamentos oferecidos pela potência e sua decisão de não envolver os militares na luta contra o narcotráfico oferecem subsídios importantes para analisar se os EUA demandavam o uso de Forças Armadas para conter tais mazelas. Em primeiro lugar, cabe ressaltar que, até 2011, a potência desenvolveu significativa cooperação com as instituições policiais da Argentina e mantinha capacidade de observação e influência nas práticas de luta contra o narcotráfico e contra o terrorismo. Ao mesmo tempo, o incipiente envolvimento das Forças Armadas argentinas na “guerra às drogas”, a partir do Operativo Escudo Norte, ocorreu ao mesmo tempo em que a Argentina limitava relações militares e policiais com a potência. O caso argentino mostra que a pressão dos EUA se refere mais ao combate de tais ameaças, sendo menos importante o instrumento utilizado para fazê-lo. Ainda assim, a pressão contribuiu ao envolvimento dos militares, em razão das debilidades das forças policiais latino-americanas, o que não foi criticado em nenhum momento pelos EUA, que viram o operativo Escudo Norte, por exemplo, como um mecanismo relevante e benéfico. Portanto, a pressão dos EUA para que tais temas sejam priorizados é um fator que contribui ao uso interno dos militares.

As diferenças das relações Brasil-EUA e Argentina-EUA também se relacionam com a percepção da potência sobre o papel brasileiro de liderança na América do Sul. O tamanho da economia brasileira tornava-o um ator importante não apenas em termos hemisféricos, mas também mundiais. O Brasil era percebido como um ponto central da estratégia estadunidense para a América do Sul e havia uma demanda para que o país atuasse de forma a conter o percebido populismo que aflorava nos Andes. As respostas brasileiras, no entanto, diferiam das expectativas do Norte, sendo que o país buscava diálogo e incorporação dos governos venezuelano e boliviano em esquemas de cooperação. O Brasil aceitava um papel de moderador, porém tinha uma perspectiva diferente dos EUA, ao considerar Chávez e Morales como líderes legítimos e democráticos. As maiores dificuldades bilaterais surgiam das ambições de projeção mundial brasileira, como representado pela tensão gerada com o acordo Turquia-Irã-Brasil sobre o programa nuclear do país persa.

Por outro lado, a Argentina era percebida como menos relevante para a estratégia regional da potência. A ideia da Argentina como uma liderança surgiu rapidamente no início do governo Macri, mas logo se esvaneceu. A economia disfuncional do país é um dos fatores mais importantes para que essa situação se imponha. A fragilidade financeira e a restrição de capital internacional são um condicionante de maior importância para o país platino, o que não se apresenta com a mesma intensidade no caso brasileiro. Durante o governo de Cristina Kirchner, essa situação gerou conflitos com os EUA, especialmente em razão da decisão de Nova York a

favor dos fundos abutres e contra o governo argentino. A escolha do governo argentino foi a de voltar-se para a China, aprofundando a parceria bilateral e construindo um novo tipo de clientelismo, que implicou na escolha do país como provedor de tecnologia nuclear e na concessão de espaço em Neuquén para a construção de uma estação espacial chinesa. A decisão argentina, portanto, mostra a importância da configuração do sistema internacional, sendo que tal tática teria conotações diferentes caso as relações EUA-China fossem mais confrontativas e a Argentina fosse mais essencial a política hemisférica da potência.

A decisão foi feita ao final do governo de Cristina Kirchner, mas não foi contestada por seu sucessor, Mauricio Macri, o qual buscou reconstruir as relações com os EUA, sem romper com a China. A vitória de Macri significou o desgaste da tentativa kirchnerista de consolidar uma aliança de classes baseada na burguesia local, nos trabalhadores e no subproletariado. O capital financeiro teve suas demandas atendidas por Macri, que no início de seu governo retirou os controles ao câmbio e às importações, além de ter pagado os fundos abutres.

A sua ascensão, assim como o golpe à Rousseff, leva ao questionamento sobre quais fatores determinaram a retirada do apoio da burguesia local aos governos progressistas. O declínio das coalizões entre frações da burguesia e trabalhadores durante a década de 1960 ocorreu pelo medo de revolução comunista. Nos anos 2000, não existia qualquer fundamento à ideia de revolução comunista na América Latina. No entanto, havia receio de radicalização dos projetos de centro-esquerda, o que se expressava na ideia de que os países se transformariam em uma “segunda Venezuela”, falácia repetida pelos opositores dos governos kirchneristas e petistas. Sem pretensão de distinguir esse como o principal motivo para a retirada de apoio das burguesias internas, cabe pontuar que a questão venezuelana foi repetida e reiterada pela oposição aos governos de esquerda nos dois casos analisados.

As dificuldades em manter o crescimento econômico também foram um fator de grande relevância e fonte de dificuldades para a permanência da coalizão entre parte da burguesia, proletariado e subproletariado. Por outro lado, cabe ressaltar que não existe uma burguesia nacional e industrial pura – esta também foi financeirizada e comporta-se de forma parecida ao capital transnacional em alguns momentos. O mesmo poderia ser dito das empresas transnacionais que possuem força nos dois países e, como mostrado pelos relatórios das Embaixadas dos EUA, favorecem políticas de liberalização comercial e mantém contato com o governo da potência através das relações entre os diplomatas e a AMCHAM. Conceber as mudanças internas a partir das coalizões no poder mostrou-se profícuo, porém cabe ressaltar a necessidade e a conveniência de maior aprofundamento e de maiores estudos nesse campo.

A ascensão de Macri e de Bolsonaro mostrou que as análises sobre um hemisfério pós-

hegemônico eram contaminadas por uma euforia, que se frustrou no momento atual. Ambos os governos buscaram reconstruir as relações com Washington. No caso brasileiro, o *impeachment* é visto por parcelas da população brasileira como tendo origem em Washington, em um *dejà vu* do golpe militar de 1964. Essa percepção, embora não possa ser comprovada, tem base em evidências. O Departamento de Estado mantinha relações de cooperação e compartilhamento de informações com o judiciário brasileiro e o ex-juiz Sérgio Moro recebeu treinamento nos Estados Unidos. Esses aspectos de continuidade da influência estadunidense não foram questionados pelos governos do PT. Nesse ponto, abre-se uma nova agenda de pesquisa de grande relevância, que se refere à análise sobre como se estruturam e intensificaram-se às relações entre o judiciário dos EUA e suas contrapartes na América Latina nos anos 2000.

Por outro lado, é imperativo reconhecer que houve mudanças importantes na influência dos EUA no Hemisfério Ocidental durante os anos 2000. Contemporaneamente, os limites à hegemonia decorrem da disputa empreendida por potências extra hemisféricas, especialmente a China. Cabe ressaltar que as relações com a China reproduzem a dependência sul-americana e contribuíram para a intensificação da produção agroexportadora e do extrativismo, mas não promoveram desenvolvimento industrial ou tecnológico. A China não impõe condicionalidades em termos de política econômica para realizar empréstimos, mas demanda participação de empresas chinesas nos projetos de infraestrutura e garante os pagamentos por meio de contratos com base, por exemplo, em exportação de petróleo.

Embora a existência de uma hegemonia disputada marque uma diferença em relação aos anos 1990, quando se leva em conta um período histórico mais longo, percebe-se que há antecedentes. A hegemonia estadunidense já foi disputada por Inglaterra, França e Alemanha. Os países europeus mantêm elevada influência sobre os países do Cone Sul – por meio de investimentos diretos, comércio, venda de armas e influência cultural. Essa influência é menos contestada pelos EUA, por serem países aliados.

No momento atual, a influência chinesa é tolerada pelos Estados Unidos e, diferentemente da Guerra Fria, não se chegou a um momento em que seja exigido aos países da região definirem seus alinhamentos de forma clara. No entanto, cabe questionar: até quando? O agravamento das tensões bilaterais entre China e Estados Unidos e a retomada do discurso de Doutrina Monroe pelo Departamento de Estado apontam na direção de um mundo mais restritivo para os países da região. Os EUA não se mostram dispostos a aceitar um hemisfério – ou um mundo – pós-hegemônico. Resta saber se conseguirão impor-se mais uma vez ou se a tendência de declínio prevalecerá.

O esquema analítico proposto nessa tese – o argumento de que as mudanças na política

exterior decorrem de transformações no sistema internacional e de mudança nas coalizões politicamente predominantes – também poderia ser para aplicado para analisar outros casos nacionais e outras conjunturas, como a contemporânea. As situações internas mostram-se essenciais para entender de forma mais completa o turbulento momento pelo qual passa a América do Sul. As maiores dificuldades da configuração da ordem internacional, referentes ao fim do momento de auge no preço das *commodities* e às maiores tensões nas relações EUA-China não afetaram da mesma forma os países da região, sendo necessário integrar à análise fatores de ordem interna. O esquema também poderia ser aplicado aos casos venezuelano e boliviano, nos quais as políticas de autonomia aproximaram-se mais do modelo secessionista, ao mesmo tempo em que as mudanças políticas internas também foram mais intensas. Ao mesmo tempo, na Colômbia, a manutenção de um clientelismo forte também foi combinada com a permanência de governos de centro-direita. Nesse ponto, maiores análises sobre os casos mencionados seriam de grande valia.

Por fim, uma última consideração sobre os conceitos adotados também se faz necessária. Em primeiro lugar, a pesquisa mostrou a validade das categorias desenvolvidas por Puig (1984) no período contemporâneo. As mudanças no pós-Guerra Fria não foram de tal monta que invalidaram a relevância de sua concepção de autonomia. Já sobre a noção de clientelismo, cabe pontuar a necessidade de que o mesmo também seja entendido como uma questão de grau e a pesquisa empírica contribuiu no sentido de pensar que o mesmo deve ser adjetivado: são possíveis formas de clientelismo forte e de clientelismo limitado. Mesmo sem que tenha existido um rompimento total, as políticas de autonomia heterodoxa levadas a cabo por Brasil e Argentina significaram um enfraquecimento do clientelismo com os EUA.

## Referências

- ABDUL HAK NETO, I. **Armas de Destruição em Massa no Século XXI: O Paradigma da Iniciativa de Segurança Contra a Proliferação (PSI)**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2011.
- ABELSON, D. E. Changing minds, changing course: Obama, think tanks and American Foreign Policy. In: PARMAR, I.; MILLER, L. B.; LEDWIDGE, M. (Eds.). **Obama and the World**. New Directions in US Foreign Policy. Second ed. New York: Routledge, 2014. p. 107–120.
- ABELSON, D. E. What were they thinking? Think tanks, the Bush presidency and US foreign policy. In: ARMAR, I.; MILLER, L. B.; LEDWIDGE, M. (Eds.). **New directions in US Foreign Policy**. New York: Routledge, 2009. p. 92–105.
- ACHARYA, A. The Periphery as the Core: The Third World and Security Studies. In: KRAUSE, K.; WILLIAMS, M. C. (Eds.). **Critical Security Studies. Concepts and cases**. London: UCL Press, 1997. p. Pp. 299-328.
- ACUÑA, C. H.; SMITH, W. C. A Política da “Economia Militar” no Cone Sul: Análise Comparativa da Democracia e da Produção de Armas na Argentina, no Brasil e no Chile. **Contexto Internacional**, v. 16, n. 1, p. 7–51, 1994.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA. ABIN volta a ser subordinada ao GSI. Disponível em: <<http://www.abin.gov.br/abin-volta-a-ser-subordinada-ao-gsi/>>. Acesso em: 2 jul. 2019.
- AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA. PNAE. Programa Nacional de Atividades Espaciais 2012 - 2021. Brasília: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, Agência Espacial Brasileira, 2012. Disponível em: <<http://www.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2013/03/PNAE-Portugues.pdf>>. Acesso em 5 de setembro de 2019.
- ALMEIDA, P. R. DE. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n. 1, p. 162–184, 2004.
- AMORIM, C. **Breves Narrativas Diplomáticas**. São Paulo: Benvirá, 2013.
- AMORIM, C. **Teerã, Ramalá e Doha - Memórias da Política Externa Ativa e Altiiva**. São Paulo: Benvirá, 2015.
- ANDREAS, P.; NADELMANN, E. **Policing the Globe**. Criminalization and Crime Control in International Relations. New York: Oxford University Press, 2006.
- ARAÚJO CASTRO, J. A. DE. O congelamento do Poder Mundial. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 33, p. 7–30, 1972.
- ARELOVICH, S. et al. **La economía del primer año de Cambiemos**. Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung Argentina, 2017.

ARGENTINA. Empresa Argentina de Soluciones Satelitales. Ley 26.092. Buenos Aires: INFOLEG, 2006. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/115886/norma.htm>>. Acesso em 5 de setembro de 2019.

ARGENTINA. Ministerio De Justicia. Defensa Nacional. Ley N° 23.554, 1988. Buenos Aires: INFOLEG, 1988. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>>. Acesso em 5 de setembro de 2019.

ARGENTINA. Plan Espacial Nacional. Decreto 532/2005. Buenos Aires: INFOLEG, 2005. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/106502/norma.htm>>. Acesso em 5 de setembro de 2019.

ARGENTINA. Reglamentación de la Ley No 23.554. Buenos Aires: INFOLEG, 2006a. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/116997/norma.htm>>. Acesso em 5 de setembro de 2019.

ARON, R. **Estudos Políticos**. 2a. ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1985.

ARON, R. **Paz e guerra entre as Nações**. Brasília: Traduzido por Sergio Bath. Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

AYERBE, L. F. **Estados Unidos e América Latina**. A Construção da Hegemonia. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

AYOUB, M. Inequality and Theorizing in International Relations: The Case for Subaltern Realism. **International Studies Review**, v. 4, n. 3, p. 27–48, 2002.

AYOUB, M. The Security Problematic of the Third World. **World Politics**, v. 43, n. 2, p. 257–283, 1991.

BANDEIRA, L. A. M. **Brasil-Estados Unidos**: a rivalidade emergente (1950-1988). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

BANDEIRA, L. A. M. **Brasil, Argentina e Estados Unidos**. Conflito e Integração na América do Sul. 3a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

BANDEIRA, L. A. M. **Geopolítica e política exterior**: Estados Unidos, Brasil e América do Sul. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

BATTAGLINO, J. Defence in a Post-Hegemonic Regional Agenda: The Case of the South American Defence Council. In: RIGGIROZZI, PÍA; TUSSIE, D. (Ed.). **The Rise of Posthegemonic Regionalism**: The Case of Latin America. New York: United Nations University Series on Regionalism. Volume 4. Springer, 2012.

BATTAGLINO, J. Política de Defensa y Política Militar durante el Kirchnerismo. In: LUCA, M.; MALAMUD, A. (Eds.). **La Política en Tiempos de los Kirchner**. ed. Buenos Aires: Eudeba, 2011. p. 336.

BIEGON, R. **US Power in Latin America**. Renewing Hegemony. New York: Routledge, 2017.

BIGO, D. When Two Become One: Internal and External Securitisations in Europe. In: WILLIAMS, M.; KELSTRUP, M. (Eds.). **International Relations Theory and The Politics of European Integration**. Power, Security and Community. London: Routledge, 2000. p. 171–204.

BITAR, S. E. **US Military Bases, Quasi-bases, and Domestic Politics in Latin America**. London: Palgrave Macmillan, 2016.

BOLOGNA, A. B. La Autonomía Heterodoxa de la Política Exterior de Néstor Kirchner. In: BOLGNA, A. B. (Ed.). **La política exterior del gobierno de Cristina Fernandez: apreciaciones promediando su mandato**. tomo IV. Vol. 1. Rosario: UNR - Editora, 2010. p. 490.

BONVECCHI, A. Del Gobierno de la Emergencia al Capitalismo Selectivo: Las relaciones Estado-Empresarios durante el kirchnerismo. In: DE LUCA, M.; MALAMUD, A. (Eds.). **La Política en tiempo de los Kirchner**. Buenos Aires: Eudeba, 2011. p. 336.

BOITO JR, A. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. Introdução: passado e presente. Trabalho apresentado na edição de 2012 do Fórum Econômico da FGV / São Paulo, 2012. Disponível em: <[https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16866/Painel3 - Novo Desenv BR - Boito - Bases Pol Neodesenv - PAPER.pdf](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16866/Painel3_Novo_Desenv_BR_Boito_Bases_Pol_Neodesenv_PAPER.pdf)> Acesso em 5 de setembro de 2019.

BRANDS, H. **Dilemmas of Brazilian Grand Strategy**. Carlisle: Strategic Studies Institute (SSI): U.S. Army War College, 2010.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em 5 de setembro de 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp97.htm)>. Acesso em 5 de setembro de 2019.

BRASIL. Presidência da República. Decreto No 8.630, de 30 de dezembro de 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 5 de setembro de 2019.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Entrevista coletiva concedida pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ao final da visita à Argentina. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/entrevistas/2o-mandato/2008/01-07-entrevista-coletiva-concedida-pelo-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-ao-final-da-visita-a-argentina/view>>. Acesso em 5 de setembro de 2019.

BRENNER, P.; HERSHBERG, E. Washington e a Ordem Hemisférica: Explicações para a Continuidade em meio à Mudança. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 90, p. 37–63, 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A construção política do Brasil. Sociedade, economia e Estado desde a Independência. 3a Edição ed. São Paulo: Editora 34, 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; THEUER, D. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? **Economia e Sociedade**, v. 21, p. 811–829, dez. 2012.

BRICEÑO RUIZ, J. Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. **Estudios Internacionales**, v. 175, n. 175, p. 9–39, 2013.

BRZEZINSKI, Z. From Hope to Audacity: Appraising Obama's Foreign Policy. **Foreign Affairs**, v. 89, n. 1, p. 16–30, 2010.

BRZEZINSKI, Z. **Second Chance**: Three Presidents and the crisis of American Superpower. New York: Basic Books, 2007.

BUENO, C. O entorno geográfico na diplomacia brasileira dos séculos XX/XXI. **Política Externa**, v. 19, n. 2, p. 41–54, 2010.

BURNS, N. Remarks to the Council of the Americas. Washington: U. S. Department of State, 2007.

BUSSO, A. La presidencia de Kirchner y los vínculos con Estados Unidos. Más ajustes que rupturas. In: BOLOGNA, B. (Ed.). **La política exterior del gobierno de Kirchner**. Editorial ed. Rosario: 2006.

BUSSO, A. Los vaivenes de la política exterior argentina el impacto de los condicionantes internos. **Estudios Internacionales**, v. 177, 2014.

BUSSO, A. Neoliberal Crisis, Social Demand, and Foreign Policy in Kirchnerist Argentina. **Contexto Internacional**, v. 38, n. April 2016, p. 95–131, 2016.

BUSSO, A.; ACTIS, E.; NOVELLO, M. R. La geometría de la Política Exterior Argentina (1989-2015). Fin del diseño triangular e irrupción de un nuevo vértice: las relaciones con Estados Unidos, Brasil y China. In: **Modelos de Desarrollo e Inserción Internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011)**. Actores y temas de agenda. Rosario, 2017, p. 11–50.

BUSSO, A. **Las Relaciones Argentina-EUA em los 90. El caso Condor II**. Rosario: Centro de Estudios em Relaciones Internacionales (CERIR), 1999.

BUXTON, J. Forward into History: Understanding Obama's Latin American Policy. **Latin American Perspectives**, v. 38, n. 4, p. 29–45, 2011.

CAPORASO, J. A. et al. The Comparative Study of Foreign Policy: Perspectives on the Future, **Prepared for Delivery at the 27th Annual Meeting of the International Studies Association**, Anaheim, California, March 25-29, 1986.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. **Dependencia y desarrollo en América Latina**. Siglo XXI Editores S.A., 1977.

CARNEY, C. P. International Patron-Client Relationships: A Conceptual Framework. **Studies in Comparative International Development**, v. 24, n. 2, p. 42–55, 1989.

CARPENTER, T. G. The Obama Administration's Policy Challenges in the Western Hemisphere. In: KASSAB, H. S.; ROSEN, J. D. (Eds.). **The Obama Doctrine in the**

**Americas Security in the Americas in the Twenty-First Century.** Lanham: Boulder: New York: London: Lexington Books, 2016.

CARVALHO, L. **Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico.** São Paulo: Todavia, 2018.

CELS. A Agenda Atual de Segurança e Direitos Humanos na Argentina. Uma Análise do Centro de Estudos Legais e Sociais (CELS). **SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 9, n. 16, p. 181–199, 2012.

CENTENO, M. Á. **Sangre y Deuda.** Ciudades, Estados y construcción de nación en América Latina. Bogotá: Universidade Nacional de Colombia, 2014.

CEPAL. **Explorando nuevos espacios de cooperación entre América Latina y el Caribe y China.** Santiago, 2018. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/43213-explorando-nuevos-espacios-cooperacion-america-latina-caribe-china>>. Acesso em 5 de setembro de 2019.

CERVO, A. L. **Inserção Internacional: Formação dos Conceitos Brasileiros.** São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

CERVO, A. L.; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011 – 2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, p. 133–151, 2014.

CERVO, A.; BUENO, C. **História da Política Exterior Brasileira.** 4a. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

CERVO, A.; RAPOPORT, M. **História do Cone Sul.** 2a. ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2015.

CHANG, H.-J. **Chutando a Escada. A estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica.** São Paulo: Editora Unesp, 2004.

CHEIBUB, Z. B. Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em Perspectiva Histórica. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 28, n. 1, p. 113–131, 1985.

CICCARILLO, S. G. The Russia-Latin America Nexus: Realism in the 21st Century. **Review of International Studies**, v. 47, p. 25–45, 2016.

CLINTON, H. R. Town Hall Celebrating Foreign Affairs Day at the Department of State. Washington, D.C.: U. S. Department of State, 2009. Disponível em: <<https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2009a/05/122534.htm>>. Acesso em 5 de setembro de 2019.

COMISIÓN NACIONAL DE ACTIVIDADES ESPACIALES. La máxima autoridad de la NASA, Sean O’Keefe, viene a la Argentina a firmar un acuerdo de cooperación con la CONAE para la Misión satelital conjunta SAC-D / Aquarius. Buenos Aires, 2004. Disponível em: <<http://www.conae.gov.ar/prensa/26022004.html>>. Acesso em 5 de setembro de 2019.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL. Mensagem No 296, de 2001. Brasília: Congresso Nacional, 2001. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=27258>>. Acesso em 5 de setembro de 2019.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL. Mensagem No 296, de 2001. Complementação de voto. Brasília: Congresso Nacional, 2001. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=27258>>. Acesso em 5 de setembro de 2019.

CONGRESS, 112TH. Countering Iran in the Western Hemisphere Act of 2012. p. 112–220. Disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/112th-congress/house-bill/3783>>. Acesso em 5 de setembro de 2019.

CORIGLIANO, F. Híbridos teóricos y su impacto en la política exterior: El caso de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner. **BOLETIN ISIAE**, n. 47, p. 8–10, 2007.

CORIGLIANO, F. La política exterior del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner: una típica política peronista del siglo XXI. **Mural Internacional**, v. II, n. 1, 2011.

COSTA, S. P. M. A Modernização da Junta Interamericana de Defesa: Uma Perspectiva Brasileira. **PADECEME**, v. 1, n. 14, p. 49–69, 2007.

COX, R. W. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. **Millennium: Journal of International Studies**, v. 10, n. 2, p. 126–155, 1981.

CRANDALL, R. The Post-American Hemisphere. Power and Politics in an Autonomous Latin America. **Foreign Affairs**, v. 9, n. 3, p. 83–95, 2011.

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

CRUZ, S. V. E. **Os Estados Unidos no desconcerto do mundo**. Ensaio de interpretação. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

DAGNINO, R. **A Indústria de Defesa no Governo Lula**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

DE LA BALZE, F. La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009). **Estudios Internacionales**, v. 166, p. 121–140, 2010.

DEPARTMENT OF DEFENSE. **Quadrennial Defense Review Report**, Washington, D.C., 2001.

DEPARTMENT OF DEFENSE. **Western Hemisphere Defense Policy Statement**. Washington, D.C.: Department of Defense, 2012.

DESIDERÁ NETO, W. A. La Política Exterior brasileña en el gobierno Dilma (2011-2016): continuidad con reducción progresiva del activismo. **Latin American Studies Association - 2019. Anais**. Boston: LASA, 2019

DIAMINT, R. La política de defensa en Argentina: lecciones nacionales y regionales. In: CARMO, C. A. WINAND, E. A. BARNABÉ, I. R. P. (Ed.). **Relações Internacionais: Olhares cruzados**. Brasília: FUNAG, 2013. p. 353–374.

DIAMINT, R. **Sin Gloria**. Buenos Aires: Eudeba, 2014.

DREZNER, D. W. A Post-Hegemonic Paradise in Latin America? **Americas Quartely**, Winter, p. 40–43, 2015.

ELLIS, R. E. The New Russian Engagement with Latin America: Carlisle: Strategic Studies Institute; U.S. Army College, 2015. Disponível em: <<https://publications.armywarcollege.edu/pubs/2345.pdf>>. Acesso em 5 de setembro de 2019.

EMBAIXADA BRASILEIRA EM WASHINGTON. Brasil-EUA. Cooperação militar. Artigo 98 do Estatuto de Roma. Flexibilização da posição norte-americana. Washington, D.C.: Ministério das Relações Exteriores, 2006b.

EMBAIXADA BRASILEIRA EM WASHINGTON. Brasil-EUA. Não proliferação. Enriquecimento de Urânio. Matéria do Washington Post. Críticas ao Brasil. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2004a.

EMBAIXADA BRASILEIRA EM WASHINGTON. BRASIL-EUA. Reunião de Consultas Bilaterais sobre Segurança. RELATO (Pontos 1 e 2). Washington, D.C.: Ministério das Relações Exteriores, 2004b.

EMBAIXADA BRASILEIRA EM WASHINGTON. DE BRASEMB WASHINGTON PARA EXTERIORES EM 03/02/2006. Washington, D.C.: Ministério das Relações Exteriores, 2006a.

EMBAIXADA BRASILEIRA EM WASHINGTON. Segurança. Combate ao terrorismo. Seminário sobre “a conexão terrorista do Oriente Médio na América Latina”. Washington, D.C.: Ministério das Relações Exteriores, 2004c.

EMBASSY ARGENTINA. A/S Shannon and Amcham Representatives Share Perspectives on GOA. Buenos Aires: Wikileaks, 2008a.

EMBASSY ARGENTINA. A/S Shannon Meets with Argentine President Kirchner. Buenos Aires, 2006c. Disponível em: <[https://wikileaks.org/plusd/cables/06BUENOSAIRES97\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/06BUENOSAIRES97_a.html)>. Acesso em 10 setembro de 2019.

EMBASSY ARGENTINA. Ambassador Gutierrez’s Trip to Bariloche. Buenos Aires: Wikileaks, 2006n.

EMBASSY ARGENTINA. Ambassador Wayne Visits Salta Province. Buenos Aires: Wikileaks, 2006h.

EMBASSY ARGENTINA. Ambassador’s Meeting with FM Bielsa. Buenos Aires: Wikileaks 2004. Disponível em: <[https://wikileaks.org/plusd/cables/04BUENOSAIRES3067\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/04BUENOSAIRES3067_a.html)>. Acesso em 10 setembro de 2019.

EMBASSY ARGENTINA. Ambassador’s November 16 Meeting with Minister of Interior. Buenos Aires: Wikileaks, 2006s.

EMBASSY ARGENTINA. Argentina Scene-Setter for CODEL McConnell. Buenos Aires: Wikileaks, 2006a. Disponível em: <[https://wikileaks.org/plusd/cables/06BUENOSAIRES23\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/06BUENOSAIRES23_a.html)>. Acesso em 10 setembro de 2019.

EMBASSY ARGENTINA. Argentina U.S. Political-Military Consultations. Buenos Aires: Wikileaks, 2006q.

EMBASSY ARGENTINA. Argentina: Defense Ministry Requests that U.S. Military Group Vacate Offices in Defense Headquarters is Leaked to Press. Buenos Aires: Wikileaks, 2009a.

EMBASSY ARGENTINA. Argentina: Farewell Call on Kirchner Inner Circle Member. Buenos Aires: Wikileaks, 2006b. Disponível em: <[https://wikileaks.org/plusd/cables/06BUENOSAIRES1632\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/06BUENOSAIRES1632_a.html)>. Acesso em 10 setembro de 2019.

EMBASSY ARGENTINA. ARGENTINA: Foreign Minister Sees Way Ahead on Bilateral Relations. Buenos Aires: Wikileaks, 2007c.

EMBASSY ARGENTINA. ARGENTINA: Kirchner Insider on GOA Policy in The Region. Buenos Aires: Wikileaks, 2006d. Disponível em: <[https://wikileaks.org/plusd/cables/06BUENOSAIRES1610\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/06BUENOSAIRES1610_a.html)>. Acesso em 10 setembro de 2019.

EMBASSY ARGENTINA. Argentina: Kirchner's Inner Circle. Buenos Aires: Wikileaks, 2005. Disponível em: <[https://wikileaks.org/plusd/cables/05\\_BUENOSAIRES141\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/05_BUENOSAIRES141_a.html)>. Acesso em 10 setembro de 2019.

EMBASSY ARGENTINA. Argentina: President-Elect Kirchner Names Cabinet. Buenos Aires, 2003. Disponível em: <[https://wikileaks.org/plusd/cables/03BUENOSAIRES1662\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/03BUENOSAIRES1662_a.html)>. Acesso em 10 setembro de 2019.

EMBASSY ARGENTINA. Argentina: Scenesetter For Codel Engel. Buenos Aires: Wikileaks, 2008b.

EMBASSY ARGENTINA. Argentina: Scenesetter for PM/DAS Michael Coulter and the Pol/Mil Bilats. Buenos Aires: Wikileaks, 2006e. Disponível em: <[https://wikileaks.org/plusd/cables/06BUENOSAIRES2711\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/06BUENOSAIRES2711_a.html)>. Acesso em 5 de setembro de 2019.

EMBASSY ARGENTINA. Argentina: Scenesetter for Under Secretary Burns and Assistant Secretary Shannon. Buenos Aires, 2007a. Disponível em: <[https://wikileaks.org/plusd/cables/07BUENOSAIRES171\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/07BUENOSAIRES171_a.html)>. Acesso em 5 de setembro de 2019.

EMBASSY ARGENTINA. Argentina: Taiana Tries to Explain CFK's Machinations on Colombia-US DCA. Buenos Aires: Wikileaks, 2009b.

EMBASSY ARGENTINA. Argentina's First Couple Visits New York: He Says Good-Bye, She Says Hello. Buenos Aires: Wikileaks, 2007d.

EMBASSY ARGENTINA. Argentina's Space Launch Vehicle Program: The Embassy's Perspective. Buenos Aires: Wikileaks, 2008e.

EMBASSY ARGENTINA. Argentina's Underdeveloped Northwest. Buenos Aires: Wikileaks, 2006g.

EMBASSY ARGENTINA. Argentine Furor Continues Over U.S. Allegations that Venezuelan Money Was Intended for Cristina Kirchner. Buenos Aires: Wikileaks, 2007e.

EMBASSY ARGENTINA. Argentine MOD Garre and Ambassador Review Broad Range of Cooperation Issues. Buenos Aires: Wikileaks, 2008c.

EMBASSY ARGENTINA. Argentine Plans to Develop A Space Launch Vehicle. Buenos Aires: Wikileaks, 2007h.

EMBASSY ARGENTINA. CODEL Sanchez Meeting with Minister of Defense. Buenos Aires: Wikileaks, 2006m. Disponível em: <[https://wikileaks.org/plusd/cables/07BUENOSAIRES2303\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/07BUENOSAIRES2303_a.html)>. Acesso em 5 de setembro de 2019.

EMBASSY ARGENTINA. Cordoba Governor De La Sota: Argentina's Free Market Stalwart. Buenos Aires: Wikileaks, 2006f.

EMBASSY ARGENTINA. DAS McMullen Briefs Argentine Officials on Colombia-U.S. DCA. Buenos Aires: Wikileaks, 2009c.

EMBASSY ARGENTINA. Embassy Supports Proposed IDB Loan to Argentina For Remote Sensing Satellite Project. Buenos Aires: Wikileaks, 2006o. Disponível em: <[https://wikileaks.org/plusd/cables/06\\_BUENOSAIRES1442\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/06_BUENOSAIRES1442_a.html)>. Acesso em 5 de setembro de 2019.

EMBASSY ARGENTINA. February 9 Burns/Shannon Meeting with Foreign Ministry Officials. Buenos Aires: Wikileaks, 2007g. Disponível em: <[https://wikileaks.org/plusd/cables/07BUENOSAIRES411\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/07BUENOSAIRES411_a.html)>. Acesso em 5 de setembro de 2019.

EMBASSY ARGENTINA. Interior Minister Making Push on Counter narcotics Coordination. Buenos Aires: Wikileaks, 2007i.

EMBASSY ARGENTINA. K May Want Good Relations, but GOA Defensive of USG Criticism of Chavez Rally. Buenos Aires: Wikileaks, 2007b.

EMBASSY ARGENTINA. Leading Center-Right Argentine Opposition Leader Mauricio Macri on Kirchner and the 2007 Elections. Buenos Aires: Wikileaks, 2006k.

EMBASSY ARGENTINA. Minister of Defense Stresses Positive Relations with U.S. Buenos Aires: Wikileaks, 2007f.

EMBASSY ARGENTINA. Ricardo Lopez Murphy on the Economy, Kirchner, and his Political Future. Buenos Aires, 2006j.

EMBASSY ARGENTINA. Status and Text of Central Bank's Proposed Counterterrorism and Terrorism Finance Legislation. Buenos Aires: Wikileaks, 2006r.

EMBASSY ARGENTINA. The Leading Center-left Opposition Leader on Argentina's Political Situation. Buenos Aires, 2006i.

EMBASSY ARGENTINA. U.S. Fourth Fleet Stirs Concern in Argentina. Buenos Aires: Wikileaks, 2008d.

EMBASSY ARGENTINA. U.S. No Vote on IDB Satellite Loan: Embassy Demarche. Buenos Aires: Wikileaks, 2006p.

EMBASSY BRAZIL. A/S Reich's Meeting with Lula. Brasília: Wikileaks, 2002.

EMBASSY BRAZIL. A/S Shannon's Meeting with Former President Sarney. Brasília: Wikileaks, 2008o.

EMBASSY BRAZIL. Ambassador and Sao Paulo Governor Discuss Crime, Public Security, Investment Issues. Brasília: Wikileaks, 2007b.

EMBASSY BRAZIL. Ambassador Sobel Meets with Former Foreign Minister Lampreia. Brasília: Wikileaks, 2008a.

EMBASSY BRAZIL. Ambassador, Brazil's Foreign Minister Review Bilateral Issues, Bolivia, Iran. Brasília: Wikileaks, 2008i.

EMBASSY BRAZIL. Ambassador's Meeting with Minister of Defense Jobim. Brasília: Wikileaks, 2008c.

EMBASSY BRAZIL. Assistant Secretary Patterson Visit to Sao Paulo, May 15, 2007. Brasília: Wikileaks, 2007d.

EMBASSY BRAZIL. Assistant Secretary Patterson's Visit to Rio, May 16, 2007. Brasília: Wikileaks, 2007e.

EMBASSY BRAZIL. Brazil and U.S. Hold Frank, Constructive Talks on Nuclear Non-Proliferation Issues. Brasília: Wikileaks, 2004c.

EMBASSY BRAZIL. Brazil: Ambassador's 14 March Meeting with FM Amorim. Brasília: Wikileaks, 2005e.

EMBASSY BRAZIL. BRAZIL: Ambassador's 9 March Meeting with Acting FM Guimaraes. Brasília: Wikileaks, 2005c.

EMBASSY BRAZIL. Brazil: Ambassador's Demarches To MRE U/S Pedrosa on Haiti. Brasília: Wikileaks, 2004b.

EMBASSY BRAZIL. Brazil: Bilateral Pol-Mil Talks. Brasília: Wikileaks, 2004d.

EMBASSY BRAZIL. Brazil: Foreign Policy as an Emerging Campaign Issue. Brasília: Wikileaks, 2010.

EMBASSY BRAZIL. Brazil: Is the Military the Solution to the Crime Problem? Brasília: Wikileaks, 2008n.

EMBASSY BRAZIL. Brazil: Less Guns, More Butter: Lula Takes on Crime (Part 2 Of 3). Brasília: Wikileaks, 2008l.

EMBASSY BRAZIL. Brazil: Less Guns, More Butter: Lula Takes on Crime (Part 1 Of 3). Brasília: Wikileaks, 2008m.

EMBASSY BRAZIL. Brazil: Lula Takes on the Fourth Fleet. Brasília: Wikileaks, 2008d.

EMBASSY BRAZIL. BRAZIL: More Observations on Foreign Policy in Lula's Second Term. Brasília: Wikileaks, 2006b.

EMBASSY BRAZIL. Brazil: MRE Under Secretary Pedrosa Discusses South America-Arab Summit with Ambassador. Brasília: Wikileaks, 2005d.

EMBASSY BRAZIL. Brazil: Potential Economic Scenarios as The Political Scandal Moves Forward. Brasília: Wikileaks, 2005a.

EMBASSY BRAZIL. Brazil: Resignation of Defense Minister Viegas. Brasília: Wikileaks, 2004a.

EMBASSY BRAZIL. Brazil: Scen setter For August 4-6 Visit of National Security Adviser General James Jones. Brasília: Wikileaks, 2009a.

EMBASSY BRAZIL. Brazil: Scen setter for October 27-30 Visit of Special Rep of the President for Non-Proliferation-Amb Burk. Brasília: Wikileaks, 2009c. Disponível em: <<https://wikileaks.org/plusd/pdf/?df=80239>>. Acesso em 4 de setembro de 2019.

EMBASSY BRAZIL. BRAZIL: Senate Foreign Affairs Chairman Concerned About Possible Terrorist Presence in Brazil. Brasília: Wikileaks, 2008b.

EMBASSY BRAZIL. Brazil's Military Partnership with France: True Love or a Marriage of Convenience? Brasília: Wikileaks, 2008g.

EMBASSY BRAZIL. Brazil's Nuclear Submarine Ambitions. Brasília: Wikileaks, 2008p.

EMBASSY BRAZIL. Brazil/US Congress-To-Congress Outreach Strategy. Brasília: Wikileaks, 2005f.

EMBASSY BRAZIL. Charge Engages Sao Paulo Private Sector on Trade Liberalization, The Macroeconomy, And Bolivia/Venezuela. Brasília: Wikileaks, 2006a.

EMBASSY BRAZIL. Counterterrorism in Brazil: One Step Forward, One Back (Part 2 of 2). Brasília: Wikileaks, 2008j.

EMBASSY BRAZIL. Former President Urges USG to Counter Chavez. Brasília: Wikileaks, 2007f.

EMBASSY BRAZIL. Iran-Russia-Venezuela Triangle Threatens Regional Stability. Brasília: Wikileaks, 2007g.

EMBASSY BRAZIL. Key Brazilian Senator Voices Concern over Venezuelan Influence, Democracy. Brasília: Wikileaks, 2007c.

EMBASSY BRAZIL. Mission Recommendation on Brazil's ABD Program: Site Visits to ATC Centers. Brasília: Wikileaks, 2006d.

EMBASSY BRAZIL. Outside Defense Ministry, Brazilian Officials Express Concern About DCA. Brasília: Wikileaks, 2008e.

EMBASSY BRAZIL. Profile of 2010 Presidential Front-Runner: Jose Serra. Brasília: Wikileaks, 2009b.

EMBASSY BRAZIL. Scene-setter Cable for Visit of Secretary Snow. Brasília: Wikileaks, 2005b.

EMBASSY BRAZIL. Scenesetter For the Visit of Minister of Defense Nelson Jobim to Washington. Brasília: Wikileaks, 2008k.

EMBASSY BRAZIL. Scenesetter For the Visit of NEC Director Al Hubbard. Brasília: Wikileaks, 2007a.

EMBASSY BRAZIL. The FX2 Competition: Overcoming Key Challenges. Brasília: Wikileaks, 2008h.

EMBASSY BRAZIL. The FX2 Competition: The Glidepath To Success. Brasília: Wikileaks, 2009d.

EMBASSY BRAZIL. Thoughts on The Visit of Defense Minister Jobim to Washington. Brasília: Wikileaks, 2008f.

EMBASSY BRAZIL. U.S. Aircraft in Contention to be Brazil's Next Primary Multi Role Fighter. Brasília: Wikileaks, 2006c.

EMBRAER entrega 1o avião Super Tucano para programa americano. **Folha de S. Paulo**, 25 set. 2014.

EMBRAER. U.S. Air Force Adds Six More A-29 Aircraft to A-29 Afghanistan Program Fleet. Disponível em: <<https://defense.embraer.com/global/en/news/?slug=1206342-us-air-force-adds-six-more-a-29-aircraft-to-a-29-afghanistan-program-fleet>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

EMERSON, R. G. Radical Neglect? The “War on Terror” and Latin America. **Latin American Politics and Society**, v. 52, n. 1, p. 33–62, 8 mar. 2010.

ESCUDE, C. **El realismo de los Estados Débiles**. La Política Exterior del Primer Gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales. Buenos Aires: Grupo Editorial Lationamericano, 1995.

ESCUDE, C. **La Argentina vs las Grandes Potencias** (El precio del Desafío). Buenos Aires: Editorial Belgrano, 1986.

ESCUDE, C. **Principios de Realismo Periférico**. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China. Buenos Aires: Lumiere, 2012.

ESCUDE, C. **Realismo periférico**: Bases teóricas para una nueva política exterior argentina. Buenos Aires: Planeta, 1992.

ESCUDE, C.; CISNEROS, A. **História general de las Relaciones Exteriores de la República Argentina**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1998.

ESPACH, R. H. Brazil-U.S. Security Relations during the Obama Era. In: KASSAB, H. S.; ROSEN, J. D' (Eds.). **The Obama doctrine in the Americas**. Lanham: Lexington Books, 2016. p. 237–261.

FERREIRA, M. A. F. D. S. **A Política de Segurança dos Estados Unidos e a Tríplice Fronteira no Pós 11 de Setembro: Uma Análise dos Interesses Norte-Americanos e o Posicionamento Brasileiro**. (Tese de Doutorado). Campinas: Universidade de Campinas, 2010.

FERRER, A. **Vivir con lo Nuestro**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009.

FITCH, J. S. The Political Impact of U.S. Military Aid to Latin America. **Armed Forces & Society**, v. 5, n. 3, p. 360–386, 16 abr. 1979.

FLEMES, D.; NOLTE, D. Una comunidad de seguridad regional en formación: la Unasur y su Consejo de Defensa A regional security community in the making. **Estudios Internacionales**, v. 170, p. 105–127, 2011.

FUKUYAMA, F. The End of History. **National Interest**, v. 16, p. 3–18, 1989.

GALLAGHER, K. P.; MYERS, M. **China-Latin America Finance Database**. Washington, D.C.: Inter-American Dialogue., 2019.

GILPIN, R. **War and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

GORDON, P. H. The End of the Bush Revolution. **Foreign Affairs**, v. 85, n. 4, p. 75–85, 2006.

GRANDIN, G. **Empire's Workshop: Latin America, the United States and the Rise of the New Imperialism**. Second ed. New York: Holt Paperback, 2010.

GUIMARÃES, S. P. Prefácio: Reflexões Sul-americanas. In: **Brasil, Argentina e Estados Unidos**. Conflito e Integração na América do Sul. (Da Tríplice Fronteira ao Mercosul). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

GARRÉ, N. Los problemas de la defensa nacional en la Argentina actual. In: GUYER, J. G. (Ed.). **Debate Nacional sobre Defensa Apuntes Internacionales**. Montevideo: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Ministerio de Defensa Uruguay, 2006. p. 312.

GERCHUNOFF, P.; AGUIRRE, H. **La política económica de Kirchner en la Argentina: varios estilos, una sola agenda**. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Documentos de Trabajo., n. 35, p. 1–27, 2004.

GRUGEL, J.; RIGGIROZZI, M. P. The return of the state in Argentina. **International Affairs**, v. 83, n. 1, p. 87–107, 2007.

GUNDER FRANK, A. The Development of Underdevelopment. **Monthly Review**, v. 18, n. 4, p. 17, 2 set. 1966.

HAKIM, P. Is Washington Losing Latin America? **Foreign Affairs**, v. 85, n. 1, p. 39–53, 2006.

HARRIS, G. Dilma Rousseff of Brazil Visits U.S. Amid Turbulence at Home. **The New York Times**, 30 jun. 2015.

HIRST, M. o Brasil emergente e os desafios da governança global: a paz liberal em questão. Brasília: IPEA, 2014.

HIRST, M.; PINHEIRO, L. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 38, n. 1, p. 5–23, 1994.

HURRELL, A. **Progressive Enmeshment, Hegemonic Imposition or Coercitive Socialization**: Understanding Policy Change in Brazil, [s.l.]. mimeo, 1998.

HURRELL, A. Brazil and the New Global Order. **Current History**, v. February, p. 60–66, 2010.

IANNI, O. **Imperialismo na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974.

IKENBERRY, G. J. **Liberal Leviathan**. The Origins, Crisis and Transformation of the American World Order. New Jersey: Princeton University Press, 2012.

INTERPOL. INTERPOL Executive Committee takes decision on AMIA Red Notice dispute. Media Release, 15 mar. 2007.

ISACSON, A. Closing the “Seams”: U.S. Security Policy in the Americas. NACLA Report on the Americas. v. 38, n. 6. May, p. 13–17, 2005. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10714839.2005.11722369>>. Acesso em 5 de setembro de 2019.

ISACSON, A. Mission Creep: The U.S. Military’s Counterdrug Role in the Americas. In: ROSEN, B. M. B.; ROSEN, J. D. (Eds.). **Drug Trafficking, Organized Crime and Violence in the Americas Today**. Miami: University Press of Florida, 2015. p. 87–108.

JACOBSON, R. S. Nominations of the 112th Congress — First Session Hearings. Washington, D.C.: U.S. Senate, 2012.

JAGUARIBE, H. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. **Estudios Internacionales**, v. 12, n. 46, p. 91–130, 29 set. 1979.

JOINT CHIEFS OF STAFF. **Joint Vision 2020**. America’s Military— Preparing for Tomorrow. Washington, D.C.: Department of Defense, 2000. Disponível em: <<https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a526044.pdf>>. Acesso em 5 de setembro de 2005.

JUNTA INTERAMERICANA DE DEFENSA. El Sistema Interamericano de Defensa. Washington, D.C., 2012. Disponível em: <<http://scm.oas.org/pdfs/2012/EstudioCompleto.pdf>>. Acesso em 5 de setembro de 2005.

KAPLAN, S. B. Banking Unconditionally: The Political Economy of Chinese Finance in Latin America. **Review of International Political Economy**, v. 23, 2016.

KASSAB, H. S.; ROSEN, J. D. **The Obama Doctrine in the Americas**: Security in the Americas in the Twenty-First Century. Lanham: Boulder: New York: London: Lexington Books, 2016.

KERRY, J. Remarks on U.S. **Policy in the Western Hemisphere**. Washington, D.C.: U. S. Department of State, 2013. Disponível em: <<https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2013/11/217680.htm>>. Acesso em 5 de setembro de 2019.

KITCHEN, N. Ending “permanent war”: security and economy under Obama. In: BENTLEY, M.; HOLLAND, J. (Eds.). **The Obama Doctrine**. A legacy of continuity in U.S. Foreign Policy? New York: Routledge, 2017. p. 9–26.

KIRCHNER, N. Creación del Museo de la Memoria, Néstor Kirchner en la ESMA en 2004. Buenos Aires: [s.n.]. Disponível em: <<http://www.cfkargentina.com/museo-de-la-memoria-nestor-kirchner-en-la-esma/>>. Acesso em 5 de setembro de 2019.

KIRCHNER, N. Palabras Del Presidente Néstor Kirchner en el Acto de Firma de Acuerdos En La República Bolivariana De Venezuela. Casa Rosada, 2007. Disponível em: <<http://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/25027-blank-97623617>> Acesso em 5 de setembro de 2019.

KJONNEROD, L. E. **Evolving U.S. Strategy for Latin America and the Caribbean: Mutual Hemispheric Concerns and Opportunities for the 1990s**. Washington, D.C.: National Defense University Press, 1992.

KNIGHT, A. US Imperialism/Hegemony and Latin American Resistance. In: ROSEN, F. (Ed.). **Empire and Dissent**. The United States and Latin America. Durham and London: Duke University Press, 2008. p. 23–53.

KORYBKO, A. **Hybrid Wars: The Indirect Adaptive Approach to Regime Change**. Moscow: Peoples’ Friendship University of Russia, 2015.

KULFAS, M. La economía argentina, entre la «década ganada» y los «fondos buitres». **Nueva Sociedad**, v. 254, n. noviembre-diciembre 2014, p. 4–16, 2014.

KRAUTHAMMER, C. The Unipolar Moment. **Foreign Affairs**, v. 70, n. 1, p. 23, 1990.

LAFER, C. Partidarização da política externa. **O Estado de S. Paulo**, p. A2, 20 dez. 2009.

LAKE, D. A. **Hierarchy in International Relations**. Ithaca and London: Cornell University Press, 2009.

LA NACIÓN. No más venganza. 23 nov. 2015.

LA NACIÓN. Mauricio Macri, en China: “Queremos dejar de ser el granero del mundo para ser el supermercado del mundo”. 16 may 2017. Disponível em: <<https://www.lanacion.com.ar/politica/mauricio-macri-en-china-queremos-dejar-de-ser-granero-del-mundo-para-ser-supermercado-del-mundo-nid2024264>>. Acesso em 10 setembro 2019.

LAYNE, C. The Unipolar Illusion Revisited. **International Security**, v. 31, n. 2, p. 7–41, 2006.

LAYNE, C. This Time It’s Real: The End of Unipolarity and the “Pax Americana”. **International Studies Quarterly**, v. 56, n. 1, p. 203–213, 2012.

- LEFFLER, M. The American Conception of National Security and the Beginnings of the Cold War, 1945–1948. **The American Historical Review**, v. 89, n. 2, p. 346–381, abr. 1984.
- LEOGRANDE, W. M. A Poverty of Imagination: George W. Bush's Policy in Latin America. **Journal of Latin American Studies**, v. 39, n. 2, p. 355–385, 2007.
- LI, H. China's growing interest in Latin America and its implications. **Journal of Strategic Studies**, v. 30, n. 4–5, p. 833–862, 2007.
- LIMA, M. R. S. DE. Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña. **América Latina/internacional**, v. 1, n. 2, p. 27–46, 1994.
- LIMA, M. R. S. DE. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 265–304, 2000.
- LIMA, M. R. S. DE. Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 90, p. 167–201, 2013.
- LIMA, R. C. A Articulação entre Política Externa e Política de Defesa no Brasil: Uma Grande Estratégia Inconclusa. (Dissertação de Mestrado). São Paulo, UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, 2015.
- LLENDERROSAS, E. La Política Exterior de los gobiernos kirchneristas. In: DE LUCA, M.; MALAMUD, A. (Eds.). **La Política en tiempo de los Kirchner**. Buenos Aires: Eudeba, 2011.
- LONG, T. S. **Latin America confronts the United States: asymmetry and influence**. New York: Cambridge University Press, 2015.
- LONG, T. The United States and Latin America: The Overstated Decline of a Superpower. **The Latin Americanist**, n. 60, p. 497–524, 2016.
- LÓPEZ, E. **Seguridad Nacional y Sedición Militar**. Buenos Aires: Editorial Legasa, 1987.
- LONDOÑO, E. From a Space Station in Argentina, China Expands Its Reach in Latin America. **The New York Times**, 2018.
- LUCA, M. DE. Del Principe y sus Secretarios. Cinco Apuntes sobre Gabinetes Presidenciales en la Argentina Reciente. In: MALAMUD, A.; LUCA, M. DE (Eds.). **La Política en tiempos de los Kirchner**. Buenos Aires: Eudeba, 2011. p. 336.
- LOWENTHAL, A. F. The Obama Administration and the Americas. In: LOWENTHAL, A. F.; PICCONE, T. J.; WHITEHEAD, L. (Eds.). **Shifting the Balance**. Obama and the Americas. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2011a.
- MANN, M. **The Sources of Social Power**. The Rise of Classes and Nation States (1760-1914). second ed. New York: Cambridge University Press, 2012.
- MARES, D. R.; TRINKUNAS, H. A. **Aspirational Power**. Brazil on the Long Road to Global Influence. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2016.
- MARINI, R. M. **América Latina, dependencia y globalización**. Bogotá: Clacso; Siglo del Hombre, 2008.

MARTINS FILHO, J. R. A Influência Doutrinária Francesa sobre os Militares Brasileiros nos Anos De 1960. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 67, p. 39–50, 2008.

MARTINS, C. E. A Evolução da Política Externa Brasileira na Década de 64/74. **Novos Estudos CEBRAP**, p. 54–98, 1975.

MARTINS, C. E. **Capitalismo de Estado e Modelo Político no Brasil**. São Paulo: Graal, 1977.

MARTINS, G. A. **Estudo de Caso: uma estratégia de pesquisa**. 2ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

MATEO, L.; SANTOS, A. P. From the U.S. Department of State, USAID and Washington based think tanks. The search for Ungoverned Spaces in South America. In: PREVOST, G. et al. (Eds.). **US National Security Concerns in Latin America and the Caribbean**. New York: Palgrave Macmillan US, 2014. p. 9–40.

MATOSO, F. Ex-ministro lamenta perda de status ministerial de Gabinete de Segurança. G1, p. 3, 2 out. 2015.

MINER, S. Why Argentina’s Macri Switched Gears on China, Now His Favorite Business Partner. **World Politics Review**, 23 May 2017. Disponível em: <<https://www.worldpoliticsreview.com/articles/22237/why-argentina-s-macri-switched-gears-on-china-now-his-favorite-business-partner>>. Acesso em 10 setembro 2019.

MEYER, P. J. Brazil-U.S. Relations. Washington, D.C.: Congressional Research Service. RL33456, 2013.

MEYER, P. J. Brazil: Background and U.S. Relations. Washington, D.C.: Congressional Research Service. RL33456, 2016. Disponível em: <<https://fas.org/sgp/crs/row/RL33456.pdf>>. Acesso em 7 de setembro de 2019.

MILANI, L. P. **Identidade e Cooperação: Os Governos Kirchner e Lula e a Construção de uma Identidade Coletiva em Defesa (2003-2010)**. (Dissertação de Mestrado). São Paulo: Universidade Estadual Paulista (UNESP), 2016.

MILANI, L. P. O governo de Barack Obama e à “guerra às drogas”: mais continuidade que mudanças. **Meridiano 47 - Journal of Global Studies**, v. 18, 12 maio 2017.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Assessoria de Comunicação Social (Ascom). Brasil e Estados Unidos Vão Desenvolver Projeto na Área de Defesa. 29 jun. 2015. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/16131-brasil-e-estados-unidos-va-desenvolver-projeto-na-area-de-defesa>>. Acesso em 7 set 2019.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Estratégia Nacional de Defesa. 2008.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores. Brasília, 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Discurso proferido pela Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate de Alto Nível da 69ª Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) – Nova York, 24 de setembro de 2014.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Protocolo Adicional aos Acordos de Salvaguarda da AIEA. Número 025. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2005.

Ministério de Relaciones Exteriores y Culto. Información para la Prensa N°: 516/06. Prestamo del BID para Desarrollo Satelital Argentino. Buenos Aires, 2006. Disponível em: <<http://www.mrecic.gob.ar/prestamo-del-bid-para-desarrollo-satelital-argentino>> Acesso em: 26 jun. 2019.

MON, H. A. Inusual voto negativo de EE.UU. por un crédito del BID al país. *La Nación*, 2006.

MONROE, J. Seventh Annual Message. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29465>>. Acesso em: 9 jan. 2018.

MORAES, R. F. A Indústria de Defesa na Argentina. **Boletim de Economia e Política Internacional**, v. abril/junho, n. 6, p. 49–63, 2011.

MORRESI, S.; VOMMARO, G. **The Difficulties of the Partisan Right in Argentina. The case of the PRO party.** Bringing the Right Back In. *The Politics ...*, p. 1–22, 2014.

NARLIKAR, A. **New Powers.** How to become one and how to manage them. New York: Columbia University Press, 2010.

NASSER, R. **Os arquitetos da Política externa Norte-Americana.** São Paulo: EDUC – Editora da PUC-SP, 2010.

NEUMAN, S. G. International stratification and Third World military industries. **International Organization**, v. 38, n. 01, p. 167, 22 dez. 1984.

NORIEGA, R. Assistant Secretary Noriega's Statement Before the Senate Foreign Relations Committee. Washington, D.C.: United States Senate, 2005.

NORIEGA, R. Testimony of Roger F. Noriega, Assistant Secretary of State. Washington, D.C.: United States Senate, 2004.

NORIEGA, R.; COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS OF THE U.S. SENATE. Hearing on Nomination for Assistant Secretary of State for Western Hemisphere Affairs. Washington, D.C.: U. S. Department of State, 2003. Disponível em: <<https://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/rm/20122.htm>>. Acesso em 5 de setembro de 2005.

O'DONNELL, G. **El Estado Burocrático Autoritario.** Triunfo, Derrotas y Crisis. 2a. ed. Buenos Aires: Fundación Editorial Belgrano, 1996.

O'MORA, F.; ZIMMERMAN, N. F. The Top Seven Myths of U.S. Defense Policy towards the Americas. **Military Review**, September-October 2010. Disponível em: <[https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/militaryreview/Archives/English/MilitaryReview\\_20101031\\_art004.pdf](https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/militaryreview/Archives/English/MilitaryReview_20101031_art004.pdf)>. Acesso em 7 set 2019.

OBAMA, B. Remarks by President Obama and President Rousseff of Brazil in Brasilia, Brazil.

OBAMA, B. Remarks by the President at the Summit of the Americas Opening Ceremony. Port of Spain: The White House, 2009.

OEA. ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Conferencia Regional Sobre Medidas De Fomento de la Confianza y de la Seguridad. Declaración de Santiago sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad. Santiago, Chile, 1995.

OEA. Organización de los Estados Americanos. Cooperação para a Segurança Hemisférica. Washington, 1998. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/docres1570.asp>>. Acesso em 5 de setembro de 2019.

OEA. Organización de los Estados Americanos. Secretaria de Asuntos Jurídicos. Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, 1947. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-29.html>>. Acesso em 5 de setembro de 2019.

OLIVEIRA, E. R. DE. As Forças Armadas: política e ideologia no Brasil, 1964-1969. (Tese de Doutorado). Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 1976.

OLIVEIRA, O. M. A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, n. 1, p. 5–23, 1998.

OLNEY, R. The United States is Practically Sovereign on this Continent, 1895, 1985. Disponível em: <[http://s3-euw1-ap-pe-ws4-cws-documents.ri-prod.s3.amazonaws.com/9781138824287/ch2/3.\\_Richard\\_Olney,\\_The\\_United\\_States\\_is\\_Practically\\_Sovereign\\_on\\_this\\_Continent,\\_1895.pdf](http://s3-euw1-ap-pe-ws4-cws-documents.ri-prod.s3.amazonaws.com/9781138824287/ch2/3._Richard_Olney,_The_United_States_is_Practically_Sovereign_on_this_Continent,_1895.pdf)>. Acesso em 5 de setembro de 2019.

PÁGINA 12. Para el CELS, la ley antiterrorista producirá un desequilibrio en el Código Penal. Página 12, p. 1, 16 dez. 2011.

PAIKIN, D. La Argentina y el MERCOSUR en tiempos de crisis internacional: Las bases regionales del modelo kirchnerista. **Perspectivas**, p. 139–158, 2012.

PARADISO, J. **Um Lugar no Mundo** - A Argentina e a Busca de Identidade Internacional. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

PASTOR, R. **Exiting the Whirlpool**: U.S. Foreign Policy Toward Latin America and the Caribbean. Colorado: Westview, 1992.

PAZ, G. S. China, United States and Hegemonic Challenge in Latin America: An Overview and Some Lessons from Previous Instances of Hegemonic Challenge in the Region. **The China Quarterly**, v. 209, p. 18–34, 2012.

PAZ, G. Argentina and Asia: China's Reemergence, Argentina's Recovery. In: ARNSON, C. J.; HEINE, J.; ZAINO, C. (Eds.). **Reaching Across the Pacific**: Latin America and Asia in the New Century. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2014.

PECELLÍN, F. P. O Governo chinês lança para a Argentina um salva-vidas econômico. **El País**, 19 jul. 2014.

PECEQUILO, C. **A Política Externa dos Estados Unidos**. Continuidade ou Mudança? Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

PECEQUILO, C. S. As relações bilaterais Brasil- Estados Unidos (1989-2008). As três fases contemporâneas. **Nueva Sociedad**, outubro, p. 86–103, 2008.

PECEQUILO, C. S. As Relações Bilaterais Brasil-Estados Unidos no Governo Dilma Rousseff, 2011- 2014. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 3, n. 6, p. 11–36, 2014.

PEREIRA, P. Os Estados Unidos e a ameaça do crime organizado transnacional nos anos 1990. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 58, n. 1, p. 84–107, 2015.

PEREIRA, M. DE O. A vitória de Mauricio Macri e as Relações Internacionais sul- americanas: mudança de época? In: AYERBE, L. F. (Ed.). *Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*. Abordagens e Processos. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016.

PERTOT, W. Curso antiterrorista para la polémica. 4 febrero 2011. Disponível em: <<https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-161709-2011-02-04.html>>. Acesso em 10 setembro de 2019.

PETERSEN, G. H. Latin America: Benign Neglect is not Enough. **Foreign Affairs**, v. 51, n. 3, p. 598–607, 1973.

PINHEIRO, L. Traídos pelo Desejo: Um Ensaio Sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. **Contexto Internacional**, vol. 22, n° 2, p. 305-335, 2000.

ANDRADE PINTO, P. C. DE A. **Diplomacia e política de defesa: o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000)**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). Curso de Altos Estudos (CAE), 2015.

POSEN, B. R. Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony. **International Security**, v. 28, n. 1, p. 5–46, jul. 2003.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria de Imprensa e Divulgação. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da 58a Assembleia Geral da ONU. Brasília, 2003.

PREVOST, G.; CAMPOS, C. O. **The Bush Doctrine and Latin America**. New York: Palgrave Macmillan US, 2007.

PUIG, J. C. **América Latina: políticas exteriores comparadas**. Buenos Aires: GEL, 1984.

PUIG, J. C. Integración y autonomía en América Latina. **Revista Integración Latinoamericana**, N° 109, enero-febrero, p. 40-62, 1986.

RAMOS, M. P. **La Economía Política Argentina: Poder y Clases Sociales (1930-2006)**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007.

RAMOS, M. P. Una aproximación al análisis del peronismo. **Realidad Económica**, v. 321, n. 48, p. 85–107, 2019.

RAPOPORT, M. **El Laberinto Argentino**. Política Internacional en un Mundo Conflictivo. Buenos Aires: Eudeba, 1997.

RAPOPORT, M.; MADRID, E. **Argentina-Brasil**: de rivales a aliados: política, economía y relaciones bilaterales. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2011.

REDICK, J. Nuclear Illusions: Argentina and Brazil. Washington: The Henry L. Stimson Center, 1995.

REPRESENTAÇÃO DO BRASIL NA JUNTA INTERAMERICANA DE DEFESA. Histórico da RBJID. Disponível em: <<https://www.rbjid.com/historicorbjid.asp>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

REPÚBLICA ARGENTINA. Ministerio de Relaciones Exteriores y culto. Información Para La Prensa N°: 516/06. Prestamo del Bid Para Desarrollo Satelital Argentino. Buenos Aires, 2006. Disponível em: <<http://www.mrecic.gob.ar/prestamo-del-bid-para-desarrollo-satelital-argentino>> Acesso em: 26 jun. 2019.

REPÚBLICA ARGENTINA; REPÚBLICA POPULAR CHINA. Acuerdo Entre el Gobierno De La República Argentina y El Gobierno de la República Popular China Sobre La Cooperación en el Proyecto de Construcción de un Reactor de Agua Presurizada en Argentina. Buenos Aires, 2015. Disponível em: <[https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado\\_ficha.php?id=kp2pnpg=>](https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_ficha.php?id=kp2pnpg=>)>. Acesso em 10 setembro 2019.

RIBANDO, C. M. Article 98 - Agreements and Sanctions on U.S. Foreign Aid to Latin America. Washington: **Congressional Research Service**, 2007.

RICUPERO, R. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível: a política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). **Novos Estudos CEBRAP**, p. 35–58, 2010.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism**. The Case of Latin America. London: New York, Springer, 2012.

RIO DE JANEIRO CONSULATE. Can the Oil Industry Beat Back the Pre-Salt Law? Rio de Janeiro: Wikileaks, 2009.

RODRIGUES, T. Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 1, p. 9–41, jun. 2012.

ROMANO, L. Kerry: Bush Has Neglected Latin America. **The Washington Post**, 27 jun. 2004.

ROOSEVELT, T. Theodore Roosevelt's Annual Message to Congress for 1904. Washington: House Records HR 58A-K2; Records of the U.S. House of Representatives; Record Group 233; Center for Legislative Archives; National Archives., 1904.

ROSATI, J. A.; SCOTT, J. M. **The Politics of United States Foreign Policy**. Quarta ed. Boston: Wadsworth, Cengage Learning, 2011.

ROUQUIÉ, A. **O Estado Militar na América Latina**. 1. ed. Santos: Editora Alfa Omega, 1984.

ROUSSEFF, D.; OBAMA, B. Comunicado Conjunto da Presidenta Dilma Rousseff e do Presidente Barack Obama. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2011.

ROUSSEFF, D.; OBAMA, B. Comunicado Conjunto do Presidente Barack Obama e da Presidenta Dilma Rousseff - Washington, 9 de abril de 2012. Washington, D.C.: Ministério da Defesa, 2012.

RUSSELL, R. Política Exterior y toma de decisiones en América Latina. Buenos Aires: Programa Rial: Grupo Editor Latino Americano, 1990.

RUSSELL, R.; TOKATLIAN, J. G. De la autonomia antagonica a la autonomia relacional una mirada teorica desde el Cono Sur. **PostData**, n. 7, p. 71–92, 2001.

RUSSELL, R.; TOKATLIAN, J. G. Modelos de política exterior y opciones estratégicas El caso de América Latina frente a Estados Unidos. **Revista CIDOB d’Afers Internacionals**, n. 85–86, p. 211–249, 2009.

SAAD-FILHO, A.; BOITO, A. Brazil: The Failure of the PT and the Rise of the ‘New Right’. **Socialist Register**, v. 52, n. 1, p. 213–230, 2016.

SABATINI, C. Will Latin America Miss U.S. Hegemony? **Journal of International Affairs**, v. 66, n. 2, p. 1–15, 2013.

SAINT-PIERRE, H. L. “Defesa” ou “segurança”? reflexões em torno de conceitos e ideologias. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 2, p. 407–433, 2011.

SANTOS, T. DOS. **Imperialismo y Dependencia**. Caracas: Biblioteca Ayacucho, 2011.

SARAIVA, M. G. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Relações Internacionais**, v. Dezembro, n. 44, p. 25–35, 2014.

SCHOULTZ, L. **Beneath the United States: a History of US Policy toward Latin America**. London & Cambridge: Harvard University Press, 1998.

SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (SERE). Brasil-EUA. Reunião de Consultas Bilaterais sobre Segurança. Relato. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2004.

SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (SERE). Brasil-EUA. Terrorismo. Encontro com o Subsecretário-Adjunto do Tesouro dos EUA. Relato. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2005.

SECRETARY OF STATE. Responding to Ukrainian Questions Concerning USG Support for Ukrainian-Brasilian SLV Joint Venture at Alcantara (C). Washington, D.C.: Wikileaks, 2008. Disponível em: <[https://wikileaks.org/plusd/cables/09STATE3691\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/09STATE3691_a.html)>. Acesso em 5 de setembro de 2019.

SERRAFERO, M. D. Presidencia y vice-presidencia: otra difícil combinación. In: MALAMUD, A; DE LUCA, M. (Ed.). **La Política en tiempo de los Kirchner**. Buenos Aires: Eudeba, 2011. p. 336.

SHANNON, T. Vision and Foreign Assistance Priorities for the Western Hemisphere. Testimony Before the House of Representatives Subcommittee on the Western Hemisphere Committee on Foreign Affairs. Washington, 2007. Disponível em: <<https://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/rm2/>>. Acesso em 5 de setembro de 2019.

SHUMWAY, N. **The Invention of Argentina**. University of California Press, 1991.

SILVA, F. C. T. Consequences for Security and Defense in Brazil-USA relations in face of the 11th September Attacks. In: **Brazil - United States relations: XX and XXI centuries**. Maringá: Scielo Books, 2013a. p. 415–457.

SILVA, L. I. L. DA. **Carta ao povo brasileiro**. São Paulo: Folha de S. Paulo, 2002. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>>

SILVA, L. L. **A questão das drogas nas Relações Internacionais: uma perspectiva brasileira**. Brasília: FUNAG, 2013b.

SIMONOFF, A. Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner. **Confines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política**, v. 5, n. 10, p. 71–87, 2009.

SIMONOFF, A. La estructura decisoria en materia de política exterior de la primera administración de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011). **VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata**, p. 1–20, 2012.

SIMONOFF, A. ¿Las segundas partes nunca fueron buenas? Caracterización preliminar del nuevo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (12/2011-3/2013). **Estudios Internacionais**, v. 2, n. 1, p. 61–79, 2014.

SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas: O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma rousseff (2011-2014). **Novos Estudos CEBRAP**, n. 102, p. 39–67, 2015.

SINGER, A. **Os sentidos do lulismo: Reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2012.

SMITH, P. **Talons of the Eagle: Latin América, the United States and the World**. New York: Oxford University Press, 2008.

SPEKTOR, M. **18 Dias**. Quando Lula e FHC se reuniram para conquistar o apoio de Bush. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014.

SPEKTOR, M. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol.53, n.1, pp.25-44, 2010.

SPYKMAN, N. J. **America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power**. New York: Institute of International Studies: Yale University. Harcourt, Brace and Company, 1942.

STUART, D. T. **The Pivot to Asia: Can it Serve as the Foundation for American Grand Strategy in the 21st Century?** Carlisle: Strategic Studies Institute, 2016. Disponível em: <<https://ssi.armywarcollege.edu/pubs/display.cfm?pubID=1326>>. Acesso em 6 de setembro de 2019.

SUBCOMITEE ON THE WESTERN HEMISPHERE. Overview of U.S. Policy Toward Latin America. Washington, D.C.: U.S. House of Representatives, 2007.

SUBCOMMITTEE ON WESTERN HEMISPHERE; PEACE CORPS AND NARCOTICS AFFAIRS. Challenge or Opportunity? China's Role in Latin America. Washington, D.C.: U.S. Senate, 2005. Disponível em: <<https://www.foreign.senate.gov/download/hearing-transcript-092005>>. Acesso em 6 de setembro de 2019.

SUBCOMMITTEE ON WESTERN HEMISPHERE; PEACE CORPS AND NARCOTICS AFFAIRS. U.S. Policy toward Latin America. Washington, D.C.: U.S. Senate, 2011.

SULLIVAN, M. P.; NELSON, R. M. Argentina: Background and U.S. Relations. Washington, D.C.: 2014.

SULLIVAN, M. P.; NELSON, R. M. Argentina: Background and U.S. Relations. Washington, D.C.: 2017.

SYLVAN, D.; MAJESKI, S. **U. S. Foreign Policy in Perspective**. Clients, Enemies and Empire. New York: Routledge, 2009.

SVAMPA, M. Las fronteras del Gobierno de Kirchner: entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo. **Cuadernos del Cendes**, v. 24, n. 65, p. 39–61, 2007.

SVAMPA, M. Revisiting Argentina 2001–13: From “¡Que se vayan todos!” to the Peronist decade. In: LEVEY, C.; OZAROW, D.; WYLDE, C. (Eds.). **Argentina Since the 2001 Crisis**. Recovering the Past, Reclaiming the Future. New York: Palgrave Macmillan, 2014. p. 155–177.

TAIANA, J. Nuestro acceso al espacio. **La Nación**, 23 ago. 2007.

TEIXEIRA, C. G. P. **Brasil, The United States and the South American Subsystem**. Regional Politics and the Absent Empire. Lanham: Lexington Books, 2012.

THE WHITE HOUSE. Fact Sheet: U.S.-Brazil Defense Cooperation. 9 april 2012. Disponível em: <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/04/09/fact-sheet-us-brazil-defense-cooperation>>. Acesso em 7 set 2019.

THE WHITE HOUSE. FACT SHEET: United States – Argentina Relationship. 23 mar 2016. Disponível em: <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/03/23/fact-sheet-united-states---argentina-relationship-0>>. Acesso em: 27 ago. 2019.

THE WHITE HOUSE. FACT SHEET: Venezuela Executive Order Washington, D.C: The White House, 2015b. Disponível em: <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/03/09/fact-sheet-venezuela-executive-order>>. Acesso em 7 set 2019.

THE WHITE HOUSE. National Security Strategy. Washington, D.C., 2010. Disponível em: <<http://nssarchive.us/>>. Acesso em 7 set 2019.

THE WHITE HOUSE. National Security Strategy. Washington, D.C., 2015a. Disponível em: <<http://nssarchive.us/>>. Acesso em 7 set 2019.

THE WHITE HOUSE. President Bush Welcomes President Lula of Brazil to Camp David. 31 mar 2007. Disponível em: <<https://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/rm/07/q1/82517.htm>>. Acesso em 7 set 2019.

THE WHITE HOUSE. **The National Security Strategy of the United States of America**. Washington, D.C., 2002.

THE WHITE HOUSE. **The National Security Strategy of the United States of America**. Washington, D.C., 2006.

THE WHITE HOUSE. The United States and Brazil: The Fact Sheets. 19 march 2011. Disponível em: <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/03/19/united-states-and-brazil-fact-sheets>>. Acesso em 7 set 2019.

TOKATLIAN, J. G. The War on Drugs and the Role of the SOUTHCOM. In: BAGLEY, B. M.; ROSEN, J. D. (Eds.). **Drug Trafficking, Organized Crime and Violence in the Americas Today**. Gainesville: University Press of Florida, 2015. p. 437.

Tratado entre a República Federativa do Brasil e a Ucrânia sobre Cooperação de Longo Prazo na Utilização do Veículo de Lançamento Cyclone-4 no Centro de Lançamento de Alcântara (CLA). Brasília, 21 de outubro de 2003. Disponível em: <<http://www.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2018/01/TratadoUcr%C3%A2nia2003.pdf>>. Acesso em 7 set. 2019.

TULCHIN, J. **América Latina X Estados Unidos: uma relação turbulenta**. São Paulo: EDITORA CONTEXTO, 2016.

TULCHIN, J. **La Argentina y los Estados Unidos**. Historia de una desconfianza. Buenos Aires: Planeta Política y Sociedad, 1990.

TURNER, F. J. **The Significance of the Frontier in American History 1893**. National Humanities Center, 2005. Disponível em: <<http://nationalhumanitiescenter.org/pds/gilded/empire/text1/turner.pdf>>. Acesso em 6 de setembro de 2019.

U. S. DEPARTMENT OF DEFENSE. Defense Ministerial of the Americas. Washington: U. S. Department of Defense, 1995. Disponível em: <<https://2001-2009.state.gov/t/ac/csbn/rd/6434.htm>>. Acesso em 6 de setembro de 2019.

U. S. DEPARTMENT OF DEFENSE. Quadrennial Defense Review 2014. Washington, D.C.: Department of Defense, 2014. Disponível em: <[https://archive.defense.gov/pubs/2014\\_Quadrennial\\_Defense\\_Review.pdf](https://archive.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf)>. Acesso em 6 de setembro de 2019.

U. S. DEPARTMENT OF DEFENSE. Quadrennial Defense Review Report. Washington, D.C.: Department of Defense, 2006.

U. S. DEPARTMENT OF DEFENSE. Quadrennial Defense Review Report. Washington, D.C., 2010. Disponível em: <<https://archive.defense.gov/qdr/QDR%20as%20of%2029JAN10%201600.pdf>>. Acesso em 6 de setembro de 2019.

U. S. DEPARTMENT OF STATE. 2010 International Narcotics Control Strategy Report. Disponível em: <<https://2009-2017.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/index.htm>>. Acesso em 6 de setembro de 2016.

U. S. DEPARTMENT OF STATE. A/S Shannon and DMF Ryabkov discuss Russia-Latin American Relations. Washington, D.C.: Wikileaks, 2009.

U. S. DEPARTMENT OF STATE. A/S Shannon leads U.S.-China Latin America Subdialogue. Washington, D.C.: Wikileaks, 2008.

U. S. DEPARTMENT OF STATE. Country Reports on Terrorism 2005. Washington, D.C., 2006. Disponível em: < <https://2009-2017.state.gov/j/ct/rls/crt/index.htm>>. Acesso em 6 de setembro de 2016.

U. S. DEPARTMENT OF STATE. Country Reports on Terrorism 2006. Washington, D.C., 2007. Disponível em: < <https://2009-2017.state.gov/j/ct/rls/crt/index.htm>>. Acesso em 6 de setembro de 2016.

U. S. DEPARTMENT OF STATE. Country Reports on Terrorism 2007. Washington, D.C., 2008. Disponível em: < <https://2009-2017.state.gov/j/ct/rls/crt/index.htm>>. Acesso em 6 de setembro de 2016.

U. S. DEPARTMENT OF STATE. Country Reports on Terrorism 2010. Washington, D.C., 2011. Disponível em: < <https://2009-2017.state.gov/j/ct/rls/crt/index.htm>>. Acesso em 6 de setembro de 2016.

U. S. DEPARTMENT OF STATE. Country Reports on Terrorism 2011. Washington, D.C., 2012. Disponível em: < <https://2009-2017.state.gov/j/ct/rls/crt/index.htm>>. Acesso em 6 de setembro de 2016.

U. S. DEPARTMENT OF STATE. Country Reports on Terrorism 2013. Washington, D.C., 2014. Disponível em: < <https://2009-2017.state.gov/j/ct/rls/crt/index.htm>>. Acesso em 6 de setembro de 2016.

U. S. DEPARTMENT OF STATE. Country Reports on Terrorism 2014, Washington, D.C., 2015. Disponível em: < <https://2009-2017.state.gov/j/ct/rls/crt/index.htm>>. Acesso em 6 de setembro de 2016.

U. S. DEPARTMENT OF STATE. Country Reports on Terrorism 2016. Washington, D.C., 2017. Disponível em: <<https://www.state.gov/country-reports-on-terrorism-2/>>. Acesso em 6 de setembro de 2016.

U. S. DEPARTMENT OF STATE. International Narcotics Control Strategy Report. Washington, D.C., 2005. Disponível em: <<https://2009-2017.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/index.htm>>. Acesso em 6 de setembro de 2016.

U. S. DEPARTMENT OF STATE. International Narcotics Control Strategy Report, 2005. Disponível em: <<https://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2005/vol1/html/42363.htm>>. Acesso em 5 de setembro de 2019.

U. S. DEPARTMENT OF STATE. OFFICE OF THE COORDINATOR FOR COUNTERTERRORISM. Country Reports Washington, 2005. Disponível em: <<https://www.state.gov/j/ct/rls/crt/45392.htm>>. Acesso em 5 de setembro de 2019.

U. S. DEPARTMENT OF STATE. Office of The Coordinator for Counterterrorism. Country Reports: Western Hemisphere Overview. Washington, 2008. Disponível em: <<https://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2007/103710.htm>>. Acesso em 5 de setembro de 2019.

U. S. DEPARTMENT OF STATE. Patterns of Global Terrorism 2003. Washington, D.C., 2004. Disponível em: <<https://2009-2017.state.gov/j/ct/rls/crt/index.htm>>. Acesso em 6 de setembro de 2016.

U. S. DEPARTMENT OF STATE. U.S.-China Latin America Subdialogue: A/S Shannon Discussions with DG Zeng Gang. Washington, D.C.: Wikileaks, 2006.

U. S. DEPARTMENT OF STATE. U.S.-India Civil Nuclear Cooperation Initiative. Washington, 2006. Disponível em: <<https://20012009.state.gov/r/pa/scp/2006/62904.htm>>. Acesso em 5 de setembro de 2019.

U. S. DEPARTMENT OF STATE. Under Secretary for Political Affairs. Bureau of Western Hemisphere Affairs. Hemispheric Security. Disponível em: <<https://www.state.gov/p/wha/hs/index.htm>>. Acesso em 5 de setembro de 2019.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. 2009 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) Washington, D.C., 2009. Disponível em: <<https://2009-2017.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/index.htm>>. Acesso em 6 de setembro de 2016.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. 2010 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) Washington, D.C., 2010a. Disponível em: <<https://2009-2017.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/index.htm>>. Acesso em 6 de setembro de 2016.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. 2012 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) Washington, D.C., 2012. Disponível em: <<https://2009-2017.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/index.htm>>. Acesso em 6 de setembro de 2016.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. 2014. International Narcotics Control Strategy Report (INCSR). Washington, D.C., 2014. Disponível em: <<https://2009-2017.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/index.htm>>. Acesso em 6 de setembro de 2016.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. 2016 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR). Washington, D.C., 2016a. Disponível em: <<https://2009-2017.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/index.htm>>. Acesso em 6 de setembro de 2016.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. Country Reports on Terrorism 2009. Washington, D.C.: U. S. Department of State, 2010b. Disponível em: <<https://2009-2017.state.gov/j/ct/rls/crt/index.htm>>. Acesso em 6 de setembro de 2016.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. Country Reports on Terrorism 2015. Washington, D.C.: Bureau of Counterterrorism and Countering Violent Extremism, 2016b. Disponível em: <<https://www.state.gov/country-reports-on-terrorism-2/>>. Acesso em 6 de setembro de 2019.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. International Narcotics Control Strategy Report. Washington, D.C., 2006. Disponível em: <<https://2009-2017.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/index.htm>>. Acesso em 6 de setembro de 2016.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. International Narcotics Control Strategy Report. Washington, D.C., 2008. Disponível em: <<https://2009-2017.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/index.htm>>. Acesso em 6 de setembro de 2016.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. International Narcotics Control Strategy Report. Washington, D.C., 2017. Disponível em: <<https://www.state.gov/international-narcotics-control-strategy-reports/>>. Acesso em 6 de setembro de 2019.

U.S. SENATE; CLINTON, H. R. Nomination of Hillary R. Clinton to Be Secretary of State. Washington, D.C.: U.S. Department of State, 2009. Disponível em: <<https://2001-2009.state.gov/r/pa/ei/rm/113814.htm>>. Acesso em 6 de setembro de 2019.

U.S. SOUTHERN COMMAND. History. Disponível em: <<https://www.southcom.mil/About/History/>>. Acesso em 5 de setembro de 2019.

U.S. SOUTHERN COMMAND. Posture Statement of Admiral James G. Stavridis, United States Navy Commander, Washington D.C.: U.S. Southern Command, 2007.

U.S. SOUTHERN COMMAND. Posture Statement of General Bantz J. Craddock, United States Army Commander. Washington, D.C.: U.S. Southern Command, 2005.

U.S. SOUTHERN COMMAND. Posture Statement of General Bantz J. Craddock, United States Army Commander. Washington, D.C.: U.S. Southern Command, 2006.

U.S. SOUTHERN COMMAND. Posture Statement of General Douglas M. Fraser, United States Air Force Commander, United States Southern Command. Washington, D.C.: U.S. Southern Command, 2010.

U.S. SOUTHERN COMMAND. Posture statement of General Douglas M. Fraser, United States Air Force Commander, United States Southern Command. Washington, D.C.: U.S. Southern Command, 2011.

U.S. SOUTHERN COMMAND. Posture Statement of General Douglas M. Fraser, United States Air Force Commander, United States Southern Command. Washington, D.C.: U.S. Southern Command, 2012.

U.S. SOUTHERN COMMAND. Posture Statement of General John F. Kelly, United States Marine Corps Commander, United States Southern Command. Washington, D.C., 2013.

U.S. SOUTHERN COMMAND. Posture Statement of General John F. Kelly, United States Marine Corps Commander, United States Southern Command. Washington, D.C.: U.S. Southern Command, 2014.

U.S. SOUTHERN COMMAND. Posture Statement of General John F. Kelly, United States Marine Corps Commander, United States Southern Command. Washington, D.C.: U.S. Southern Command, 2015.

U.S. SOUTHERN COMMAND. Posture Statement of Major General Gary D. Speer, United States Army Acting Commander in Chief United States Southern Command Before. Washington, D.C.: U.S. Southern Command, 2002.

U.S. SOUTHERN COMMAND. Testimony of General James T. Hill, Commander, United States Southern Command. Washington, D.C., 2004.

U.S. SOUTHERN COMMAND. U.S. Southern Command 2008 Posture Statement. Washington, D.C.: U.S. Southern Command, 2008.

U.S. SOUTHERN COMMAND. U.S. Southern Command 2009 Posture Statement. Washington, D.C., 2009.

UNASUR. Declaración conjunta de Reunión Extraordinaria del Consejo de jefes y jefas de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas. San Carlos de Bariloche: UNASUR, 2009.

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. International Narcotics Control Strategy Report: Washington, 2008.

UNITED NATIONS. World commodity trends and prospects. New York: [s.n.].

VAICIUS, I.; ISACSON, A. The “War on Drugs” meets the “War on Terror” The United States’ military involvement in Colombia climbs to the next level. **International Policy Report**, n. February, p. 1–19, 2003.

VALENZUELA, A. A. Testimony of Arturo A. Valenzuela Assistant Secretary of State Bureau of Western Hemisphere Affairs (WHA) Department of State: Washington, D.C.: U.S. Senate, 2011.

VANDERBUSH, W. The Bush Administration Record in Latin America: Sins of Omission and Commission. **New Political Science**, v. 31, n. 3, p. 337–359, 2009.

VEIRAS, N. Inquilinos con plazo fijo para hacer las valijas. Disponível em: <<https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-123550-2009-04-20.html>>. Acesso em: 27 ago. 2019.

VERBITSKY, H. Seguro que no. **Página 12**, 4 de agosto de 2013. Disponível em: <<https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-225996-2013-08-04.html>>. Acesso em 6 de setembro de 2019.

VIDO, J. DE. Reactivación de la Actividad Nuclear en Argentina. CNEA: Buenos Aires, 2006. Disponível em: <[http://www2.cnea.gov.ar/noticia.php?id\\_noticia=359](http://www2.cnea.gov.ar/noticia.php?id_noticia=359)>. Acesso em 6 de setembro de 2019.

VIEIRA, M. As embaixadas e a diplomacia de resultados. **Folha de S. Paulo**, p. 1, 11 jun. 2015.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273–335, 2007.

VIOTTI, M. L. R. Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General. New York: United Nations, 2011.

VITELLI, M. G. 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**, v. 2, n. 2, p. 233–260, 2016.

WALLERSTEIN, I. **The Politics of the world-economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

WATSON, C. China's Use of the Military Instrument in Latin America: Not Yet the Biggest Stick. **Journal of International Affairs**, v. 66, n. 2, p. 101–111, 2013.

WENDT, A.; BARNETT, M. Dependent State Formation and Third World Militarization. **Review of International Studies**, v. 19, p. 321–347, 1993.

WENDT, A.; FRIEDHEIM, D. Hierarchy under anarchy: informal empire and the East German state. **International Organization**, v. 49, n. 04, p. 689, 1995.

WILLIAMS, W. A. **The Tragedy of American Diplomacy**. New York: W.W. Norton & Company, 2009.

WILSON, J. **China's Military Agreements with Argentina: A Potential New Phase in China-Latin America Defense Relations**. Washington, D.C.: U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2015. Disponível em: <https://www.uscc.gov/Research/china%E2%80%99s-military-agreements-argentina-potential-new-phase-china-latin-america-defense>. Acesso em 6 de setembro de 2019.

WYLDE, C. State, Society and Markets in Argentina: The Political Economy of Neodesarrollismo under Néstor Kirchner, 2003-2007. **Bulletin of Latin American Research**, v. 30, n. 4, p. 436–452, out. 2011.

WYLDE, C. Post-neoliberal developmental regimes in Latin America: Argentina under Cristina Fernandez de Kirchner. **New Political Economy**, v. 21, n. 3, p. 322–341, 2016.

XAVIER, L. A. Embraer abre primeira fábrica nos EUA. **O Estado de S. Paulo**, 22 fev. 2011.

ZIRNITE, P. Reluctant Recruits. The US Military and the War on Drugs. Washington, D.C.: Washington Office on Latin America (WOLA), 1997. Disponível em: <https://www.wola.org/1997/11/reluctant-recruits-the-us-military-and-the-war-on-drugs/>. Acesso em 7 set 2019.

## APÊNDICE 1– Entrevistas Realizadas

Nome	Data	Cargo
Adam Isacson	07 de maio de 2019	Diretor do programa sobre defesa do <i>Washington Office on Latin America</i> .
Alcides Barbacovi	05 de dezembro de 2019	Adido do Ministério da Defesa na Embaixada Brasileira em Washington.
Anônimo	18 de maio de 2018	Diplomata brasileiro
Earl Wayne	22 de janeiro de 2019	Ex-embaixador dos EUA na Argentina; Diretor do Programa sobre México no Wilson Center.
Fernando Cutz	15 de fevereiro de 2019	Ex-diretor para América do Sul no <i>National Security Council</i>
Fernando José Marroni de Abreu	24 de maio de 2018	Diplomata brasileiro.
Fulton Armstrong	19 de janeiro de 2019	Trabalhou como analista no <i>National Intelligence Office for Latin America</i> ; Professor na American University.
Lino Gutierrez	13 de dezembro de 2018	Ex-embaixador para a Argentina; Professor na <i>George Washington University</i> .
Margaret Hayes	15 de outubro de 2018	Ex- diretora do <i>William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies</i> ; Professora na <i>Georgetown University</i> .
Michael Mattera	05 de março de 2019	Diretor do Programa das Américas no CSIS. Foi encarregado de negócios e vice-chefe de missão da embaixada dos EUA em Buenos Aires.

Michael Shiftter	21 de maio de 2019	Associado do <i>Inter-American Dialogue</i> .
Nelson Tabajara	21 de maio de 2018	Diplomata brasileiro
Paulo Batalha	11 de outubro de 2018	Diplomata alocado na Embaixada Brasileira de Washington.
Peter Hakim	21 de maio de 2019	Presidente do <i>Inter-American Dialogue</i> .
Scott Tollefson	12 de dezembro de 2018	Professor no <i>William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies</i> .
Thomas Shannon	22 de fevereiro de 2019	Foi Secretário de Estado Assistente para o Hemisfério Ocidental e embaixador no Brasil.