

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 3 | edição nº 1 | 2014

*Understanding Brazil-United States
Relations: Contemporary History,
Current Complexities and
Prospects for the 21st Century*

Humberto Lourenção



A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA), EBSCO Publishing e Latindex

Resenha do livro: HIRST, MONICA. **UNDERSTANDING BRAZIL-UNITED STATES RELATIONS: CONTEMPORARY HISTORY, CURRENT COMPLEXITIES AND PROSPECTS FOR THE 21ST CENTURY**. BRASÍLIA: FUNAG, 2013.

Humberto Lourenção¹

O presente livro da professora Monica Hirst traz uma síntese muito bem elaborada tanto da história da relação Brasil e Estados Unidos ao longo do século XX, clareando importantes aspectos do exercício da política externa de ambos os países, como do panorama recente da relação bilateral e suas possibilidades. Lamentavelmente, como o livro foi publicado antes da divulgação dos documentos que afirmaram que o Brasil estava sendo um dos alvos prioritários da espionagem realizada pela Agência de Segurança Nacional (NSA), o desgaste que isso causou na confiança mútua entre as duas nações, exatamente em um momento em que ela era muito necessária, não é tratado na obra.

Sobre a importância do assunto, não é preciso ser iniciado na disciplina de Relações Internacionais para saber que a relação do Brasil com os Estados Unidos é a mais importante de todas as outras relações bilaterais brasileiras. Ambos os países possuem configurações culturais muito semelhantes, fundadas na tradição judaico-cristã. São duas grandes democracias pluralistas do continente americano, que incluem sociedades civis articuladas e atuantes, quadro institucional consolidado e confiabilidade quanto ao respeito a contratos.

Em relação ao escopo geral, o livro se propõe a explicar a relação entre Brasil e Estados Unidos sob a perspectiva do significado político dos principais eventos da história contemporânea. Considerando a assimetria existente entre as duas nações – em que os Estados Unidos têm uma posição de poder mundial consolidada, enquanto o Brasil ainda procura se firmar como potência político-econômica sul-americana, com pouca importância no que se refere à segurança internacional –, a obra destaca a influência das

¹ Pós-doutorando em Ciências Militares (ECEME) com Pós-Doutorado em Psicologia pela FFCLRP-USP e Doutorado em Ciências Sociais pela Unicamp. Professor Associado II da Academia da Força Aérea (AFA) e do quadro permanente do Mestrado em Poder Aeroespacial da Universidade da Força Aérea (UNIFA). Pesquisador do arquivo "Ana Lagôa" de Política Militar (UFSCar). E-mails: humbrou@uol.com.br; lourencaohjl@aer.mil.br

pressões e interesses dos Estados Unidos na determinação da política externa brasileira. Nesse particular, o texto busca demonstrar como recentemente os Estados Unidos têm reconhecido, de forma crescente, o papel crucial exercido pelo Brasil na estabilidade e na paz da região.

A obra está dividida em três unidades principais. A primeira resume a evolução das relações entre o Brasil e os Estados Unidos que vai dos primeiros aos últimos anos do século XX, com o fim da Guerra Fria. A unidade realça os aspectos políticos e econômicos que se sucederam: desde a estreita relação nos anos de 1940, com o acordo que estabelecia a cooperação na Segunda Guerra Mundial, seguida de seu esfriamento e posterior rompimento do acordo no final dos anos 1970; e voltando a se reaquecer sob novos termos, com tendência à aproximação e reconhecido interesse mútuo.

A segunda unidade trata do período que sucedeu o fim da Guerra Fria, focando no impacto do fim da ordem mundial bipolar para a relação bilateral, procurando demonstrar o surgimento de uma política sul-americana e a especificidade da agenda de segurança entre Brasil e Estados Unidos durante a década de 1990. A unidade divide a temática em dois níveis de agenda: o primeiro nível denomina as relações interestatais quanto às questões regionais e internacionais; o segundo nível foca nos atores não governamentais e não estatais, abordando temas como direitos humanos, meio ambiente, migração brasileira para os Estados Unidos, formação da opinião pública e as percepções políticas que prevalecem em ambos os lados.

A terceira unidade da obra trata do período iniciado com os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, identificado como “pós-pós-Guerra Fria”, examinando particularmente as consequências para a América Latina do processo de securitização da política internacional, em que o combate ao terrorismo tomou a dianteira na agenda internacional. Esse quadro de mudanças demarcou o contexto mundial do primeiro governo do presidente Lula, que é particularmente abordado nesta unidade, com foco para a importância atribuída ao eixo Sul-Sul e as novas responsabilidades assumidas pelo Brasil em questões de segurança e política internacional, como exemplificado pela ação no processo de reconstrução do Haiti.

Aqui há uma avaliação positiva da política externa do governo Lula, em consonância com o discurso governamental, ressaltando a construção do perfil denominado

pragmático e afirmativo, estabelecendo um novo patamar na relação bilateral em que essa qualidade afirmativa da política externa brasileira faz com que a relação seja marcada por expectativas e interesses nem sempre convergente entre os dois países.

Assim dividido em três unidades, o texto de Hirst identifica cinco fases na relação Brasil-Estados Unidos ao longo do século XX. A primeira se inicia nos primeiros anos da República Velha e vai até o início da década de 1940, sendo marcada por relações amistosas e por uma aliança informal, não escrita.

A segunda é caracterizada pelo alinhamento automático do Brasil aos interesses dos Estados Unidos, que, apesar de alguns percalços, compreende o período 1942 a 1977. Aqui é notável, lamentavelmente, a ausência de referências ao clássico texto de MacCann (1973), que estudou profundamente a parceria excepcionalmente forte estabelecida entre Estados Unidos e Brasil durante a Segunda Guerra Mundial.

Na fase seguinte, o Brasil assume uma política autônoma em relação aos Estados Unidos, assim permanecendo até 1990. As relações azedaram em 1977, quando a administração Carter mostrou determinação em bloquear a transferência da tecnologia nuclear da Alemanha Ocidental para o Brasil, criticando diretamente o governo militar brasileiro por violações contra os direitos humanos. Em resposta, nesse mesmo ano, o Brasil cancelou o acordo militar de segurança com os Estados Unidos, que estava em vigor desde 1952 (MIYAMOTO, 2004).

Na quarta fase, tal autonomia é redimensionada, havendo maior consonância entre a política externa brasileira e as expectativas estadunidenses nos domínios econômico-comerciais e político-diplomáticos. Aqui é importante acrescentar que o cenário começou a mudar no início dos anos 1990, durante o governo do presidente Fernando Collor de Mello, que inaugurou uma nova fase nas relações com os Estados Unidos, seguido pelos sucessivos governos, incluindo a busca explícita de uma agenda positiva de remoção de áreas de atrito particularmente na questão nuclear, pondo fim ao projeto nuclear da Aeronáutica na Serra do Cachimbo. Um pouco antes, a própria Constituição Federal de 1988, no artigo 21, renunciara às armas nucleares, vetando o uso da energia nuclear para fins que não fossem exclusivamente pacíficos (BRASIL, 1988). O governo Collor também adotou uma posição de abertura comercial, acatando os termos norte-americanos na temática da propriedade intelectual.

Uma quinta fase, iniciada após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, coincidindo com os primeiros anos do governo Lula, perdurando até hoje, é marcada pelo caráter afirmativo da política externa brasileira. Como resultado, houve um distanciamento ainda maior entre as perspectivas estratégicas de um e outro país que perduram até hoje. Nas palavras do livro, “[...] differences between Brazil and the United States in the field of world politics deepened in the face of the American global strategic priorities from September 11 onwards” (p. 236). Em linhas gerais, pode-se dizer que, enquanto os Estados Unidos se concentram na guerra ao terrorismo, o Brasil procura aumentar sua esfera de influência em relações multilaterais, especialmente na América do Sul e no Atlântico Sul.

Em resumo, trata-se de uma história de subseqüentes expectativas e frustrações para ambos os lados. Por parte do Brasil, as principais frustrações podem ser assim dispostas: após a Segunda Guerra Mundial, esperava-se um reconhecimento especial em razão de sua participação militar na luta contra o Eixo; no início da década de 1950, nova frustração quando o governo brasileiro não recebeu o esperado apoio norte-americano para as suas políticas de desenvolvimento econômico; em meados dos anos 1960, houve queixas governamentais pela ausência de uma política norte-americana mais contundente para conter as “forças comunistas domésticas”; em meados de 1980, o Brasil lamentou, em conjunto com outros países latino-americanos, a ausência de uma solução política para a crise da dívida que pudesse ser encabeçada pelos Estados Unidos; no século XXI, a falta de apoio efetivo dos Estados Unidos para o ingresso brasileiro como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas. As frustrações do lado americano podem ser assim elencadas: as políticas econômicas nacionalistas do Brasil desde a década de 1940, indo de encontro aos interesses privados norte-americanos; a resistência brasileira em prestar apoio militar aos Estados Unidos nas guerras da Coreia e do Vietnã; as críticas diferidas contra a Guerra do Golfo na década de 1990 e, depois, contra a ocupação do Iraque, em 2002; por fim, o discurso brasileiro condescendente com o programa nuclear do Irã de Ahmadinejad.

A obra de Hirst se caracteriza por ser mais descritiva do que explicativa, sem grandes incursões na teoria política que possibilitem a análise aprofundada dos comportamentos interestatais. Dado que a história das relações bilaterais ao longo do século XX tem sido bem estruturada em diversas obras anteriores, seu maior mérito

consiste na excelente sistematização apresentada e também na recapitulação inédita do período posterior aos atentados terroristas, denominado na obra como “pós-pós-Guerra Fria”.

Ainda sobre a avaliação do livro, um ponto que mereceria ser ainda melhor abordado é o referente aos aspectos prospectivos, tal como ensejados no seu título. Apesar de a obra mencionar que a afinidade incontestável do Brasil em relação aos valores compartilhados pelo Ocidente somado aos seus esforços pela paz mundial tem feito com que o leque de convergência com os Estados Unidos aumentasse, ela se omite em um estudo projetivo mais minucioso das implicações para ambos os lados do estreitamento ou não do relacionamento bilateral.

Nesse particular, o histórico Acordo de Cooperação em Defesa (DCA), assinado pelos dois governos em abril de 2010, fornecendo parâmetros e estabelecendo autoridades para um nível de cooperação mais extenso é somente mencionado de forma muito rápida, e ainda comparado desfavoravelmente às conversações do governo brasileiro com a França, tal como no excerto que segue: “In fact, although it is difficult to ignore the symbolic meaning of a military agreement with the United States, from the point of view of Brazilian strategic interests the contents of the understanding reached with France in 2010 is more relevant” (p. 253).

Entretanto, mais que envolver exercícios militares conjuntos, com o estabelecimento de rotinas de treinamento e assistência de segurança de baixo nível, o documento propõe o alargamento e a institucionalização do diálogo entre os serviços de segurança, em vários níveis de burocracia do governo. Além disso, o documento preconiza a criação de bases jurídicas para futuras compras mútuas de produtos e serviços, em especial os considerados tecnologicamente sensíveis, com vistas a acordos de transferência de tecnologia de sistemas e equipamentos militares (BRASIL, 2010). Apesar de lamentavelmente esse acordo ainda não ter sido enviado para ser aprovado pelo Congresso Nacional, por seus termos, ele é muito promissor no estabelecimento de parcerias binacionais de alto nível.

Outra omissão significativa diz respeito ao Acordo de Segurança Geral sobre Informação Militar (GSOMIA), firmado entre o Brasil e os Estados Unidos em novembro de 2010, tendo como agentes de cada lado, respectivamente, o Ministério da Defesa do

Brasil e o Departamento de Defesa dos Estados Unidos. Seu principal foco é a adoção de medidas de segurança para proteção de troca de informações militares sigilosas entre os dois países. Em linhas gerais, além do estabelecimento do respeito mútuo a patentes, direitos autorais e segredos comerciais, ambos os países se comprometem a não revelar a quaisquer terceiros internos ou externos, as informações recebidas da parte transmissora. Além disso, a parte destinatária terá o dever de tratar as informações recebidas com o mesmo grau de proteção adotado pela parte transmissora (confidencial, secreto ou ultrassecreto), devendo também utilizar a informação recebida somente para o restrito fim que motivou seu recebimento, salvo autorização expressa da contraparte (BRASIL, 2010b).

Tal acordo, assegurando a proteção mútua de sigilos militares, funcionaria como um guarda-chuva institucional, sob o qual várias parcerias de alto nível, envolvendo transferências de tecnologias sensíveis, poderiam ser concretizadas. As parcerias poderiam ser feitas diretamente pela Agência de Cooperação em Defesa e Segurança (DSCA), que pertence ao Departamento de Defesa (DoD), através da inclusão do Brasil no programa denominado FMS (Foreign Military Sales). Para esta inclusão é necessária a aprovação da Secretaria de Estado norte-americana, que se dá a partir do estabelecimento do GSOMIA entre os dois países (DSCA, 2013).

Não obstante, essas omissões na área de defesa e segurança, o livro aqui resenhado tem méritos incontestáveis, principalmente no esclarecimento das relações entre Brasil e Estados Unidos no que se refere ao denominado segundo nível da agenda binacional, nos assuntos referentes a direitos humanos, meio ambiente e participação da sociedade civil. Outro ponto forte do livro é sua análise das questões comerciais, trazendo uma análise muito funcional da atual configuração, tratando-a sob quatro dimensões diferentes: economia brasileira, relações comerciais entre os dois países, instituições multilaterais e, por fim, a dimensão regional.

Referências Bibliográficas

BRASIL, Casa Civil. 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Consultado em 11 Dez. 2009.

_____. Ministério das Relações Exteriores. 2010. **Acordo entre Brasil e Estados**

Unidos sobre cooperação em matéria de Defesa. Disponível em:

<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2010/04/12/acordo-entre-brasil-e-estados-unidos>. Consultado em 24 Oct. 2010.

_____. Ministério das Relações Exteriores. 2010b. **Acordo entre Brasil e Estados**

Unidos sobre cooperação em matéria de Defesa. Disponível em: [http://dai-](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2010/acordo-entre-o-governo-da-republica-federativa-do-brasil-e-o-governo-dos-estados-unidos-da-america-relativo-a-medidas-de-seguranca-para-a-protecao-de-informacoes-militares-sigilosas/)

[mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2010/acordo-entre-o-governo-da-](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2010/acordo-entre-o-governo-da-republica-federativa-do-brasil-e-o-governo-dos-estados-unidos-da-america-relativo-a-medidas-de-seguranca-para-a-protecao-de-informacoes-militares-sigilosas/)

[republica-federativa-do-brasil-e-o-governo-dos-estados-unidos-da-america-relativo-a-](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2010/acordo-entre-o-governo-da-republica-federativa-do-brasil-e-o-governo-dos-estados-unidos-da-america-relativo-a-medidas-de-seguranca-para-a-protecao-de-informacoes-militares-sigilosas/)

[medidas-de-seguranca-para-a-protecao-de-informacoes-militares-sigilosas/](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2010/acordo-entre-o-governo-da-republica-federativa-do-brasil-e-o-governo-dos-estados-unidos-da-america-relativo-a-medidas-de-seguranca-para-a-protecao-de-informacoes-militares-sigilosas/). Consultado em

28 Set. 2013.

DSCA – Defense Security Cooperation Agency. **The Foreign Military Sales (FMS).**

Disponível em: <http://www.dsca.mil/programs/fms>. Consultado em 09 Out. 2013.

MCCANN, Frank D. **The Brazilian-American Alliance, 1937-1945.** Princeton: Princeton University Press, 1973.

MIYAMOTO, Shiguenoli. A política brasileira de defesa e segurança: algumas

considerações. In: PINTO, J. R. A; ROCHA, A. J. R.; SILVA R. D. P. (Orgs.) **O Brasil no**

cenário internacional de defesa e segurança. Vol. 2. Brasília: Ministério da Defesa,

Secretaria de estudos e de cooperação, 2004, p. 179-198.

Recebido em: Fevereiro/2014

Aprovado em: Abril/2014