

RELAÇÕES BRASIL-ESTADOS UNIDOS NO GOVERNO DILMA: A AGENDA DAS VISITAS PRESIDENCIAIS OFICIAIS EM 2011 E 2012

Walter Antonio Desiderá Neto*
Hevellyn Menezes Albres**

RESUMO

O objetivo deste artigo é observar, a partir da análise dos componentes da agenda temática das visitas oficiais trocadas entre os presidentes do Brasil e dos Estados Unidos, em 2011 e 2012, a influência de acontecimentos da conjuntura política internacional sobre as abordagens adotadas por ambas as partes para os temas tratados nestes encontros. Com isso, também se pretende avaliar se houve alterações no padrão de relações entre os dois países com a inauguração do governo Dilma (2011-).

Palavras-chave: relações Brasil-Estados Unidos; política externa brasileira; política externa americana; diplomacia presidencial; análise de discurso.

ABSTRACTⁱ

This paper aims to observe, from the analysis of the thematic agenda components of official visits exchanged between the presidents of Brazil and the United States, in 2011 and 2012, the influence of international political conjuncture events in the situation on the approaches adopted by both parties to the topics discussed in these meetings. Thus, it is also intended to assess whether there were changes in the pattern of relations between the two countries with the inauguration of Dilma administration (2011-).

Keywords: Brazil-US relations; Brazilian foreign policy; American foreign policy; presidential diplomacy; discourse analysis.

JEL: F51, F59.

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

** Mestranda em Política Internacional e Comparada da Universidade de Brasília (UnB) e pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT – INEU).

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.

1 INTRODUÇÃO

De acordo com a sistematização proposta por Hirst (2006, p. 93), as relações históricas entre Brasil e Estados Unidos no século XX podem ser analisadas em quatro etapas, cada qual marcada por um padrão de relações mais ou menos definido. Em primeiro lugar, do início do século até o começo dos anos 1940, observou-se uma aliança *de facto* entre os dois países. Em seguida, o período que vai de 1942 a 1977 caracterizou-se pelo alinhamento brasileiro às iniciativas da política externa americana no mundo. Depois, até 1990, o Brasil passou a assumir uma política autônoma em relação à superpotência. Finalmente, após aquele ano, iniciou-se a etapa de ajuste destas relações bilaterais, com posturas mais flexíveis em ambos os lados.

No século XXI, a partir do governo Lula (2003-2010), teve início a etapa da afirmação nas relações Brasil-Estados Unidos, marcada por “posicionamentos altivos que pretendem demarcar os limites das concessões e o alcance das pretensões brasileiras” (Hirst, 2006, p. 94). Pecequillo (2010, p. 133), fazendo um balanço destas relações no mesmo governo, conclui que elas se tornaram mais fortes no período, com esforços para a “construção de entendimentos mútuos com visões compartilhadas em algumas questões, respeitando diferenças de opinião”. Sobre a perspectiva brasileira, Milani (2011, p. 80) afirma que no governo Lula “o Brasil defendeu o multilateralismo e o bilateralismo com base na reciprocidade”.

No contexto deste breve histórico das relações bilaterais Brasil-Estados Unidos, o objetivo deste artigo é observar, a partir da análise dos componentes da agenda temática das visitas oficiais trocadas entre os presidentes do Brasil e dos Estados Unidos nos anos de 2011 e 2012, a influência de acontecimentos da conjuntura política internacional sobre as abordagens adotadas por ambas as partes para os temas tratados nestes encontros. Com isso, também se pretende avaliar se houve alterações no padrão de relações entre os dois países com a inauguração do governo Dilma, em 2011.

O texto se organiza da seguinte forma: após esta introdução, segue uma seção contendo a metodologia adotada para a realização da análise da agenda dos encontros. Em seguida, com base na literatura especializada, as características da política externa brasileira e das relações do Brasil com os Estados Unidos ao longo do governo Lula são tratadas com um pouco mais de detalhamento, a fim de permitir algumas comparações com o governo Dilma. Depois, apresenta-se tópico dedicado a analisar o desenvolvimento do tratamento dado a conjuntos determinados de temas ao longo dos encontros presidenciais bilaterais entre 2011 e 2012. Por último, com as considerações finais conclui-se este trabalho.

2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A análise das relações bilaterais recentes entre Brasil e Estados Unidos terá como foco a agenda das visitas presidenciais oficiais trocadas entre a presidenta Dilma Rousseff (daqui em diante, Dilma) e o presidente Barack Obama (daqui em diante, Obama) em 2011 e 2012. Os componentes da agenda destes encontros, tanto aqueles de aspecto bilateral como também os de caráter regional ou global, serão extraídos dos discursos oficiais proferidos pelos presidentes dos dois países nestas ocasiões, bem como das declarações conjuntas delas resultantes.

No Brasil e nos Estados Unidos, os presidentes têm prerrogativas constitucionais que lhes conferem grande autoridade em política externa. Além disso, é marcante nestes países o caráter simbólico do cargo, podendo caracterizá-lo de acordo com o modelo *hero-in-history*, apreciação que se apoia na prática rotineira de atribuir sucessos e falhas na política externa ao presidente do governo em que ocorreram (Wittkopf, Jones e Kegley Júnior, 2008).

Todavia, como ensina Danese (1999), essa diplomacia presidencial não diz respeito apenas ao caráter simbólico mencionado. De acordo com o autor,

a importância dessa diplomacia de mandatários (...) não está ligada tanto ao aspecto protocolar e simbólico da participação do chefe de Estado ou de governo na política externa, mas principalmente às expectativas que cria, à capacidade dos mandatários de alavancar ou não os itens da agenda, à pressão política que eles são ou não capazes de gerar com sua atuação e à autoridade e visibilidade que eles emprestam aos atos de que participam ou que referendam com sua presença (Danese, 1999, p. 70).

Sobre a importância dos discursos e declarações proferidos pelos mandatários nestas ocasiões, o mesmo autor defende que

[eles] são, a um tempo, elemento central da interlocução presidencial – com os interlocutores imediatos e com a opinião pública –, um *documento substantivo de política externa* e parte da memória e registro da própria atividade presidencial. Os discursos são a base documental unilateral por excelência da visita, a *palavra autorizada do presidente*, a sua visão de política externa e da iniciativa de que está participando. Muitas vezes, são o que fica de um evento. Eles *são política e fazem política* – refletida e amadurecida (Danese, 1999, p. 456, grifos nossos).

Neste artigo, a noção de discurso será concebida não apenas como texto, mas também como prática discursiva e prática social (política e ideológica) (Fairclough, 2001). Consequentemente, tomando os discursos proferidos pelos presidentes dos dois países nestas visitas como fonte primária e empírica de pesquisa, o objetivo é, quando oportuno, relacionar a análise textual (vocabulário, gramática, coesão e estrutura textual) com o contexto histórico e político no qual os discursos se inserem (as relações bilaterais históricas entre os dois países, os posicionamentos oficiais das duas partes em relação aos temas em debate, bem como a própria política internacional de uma maneira mais ampla).

As declarações e os discursos considerados constam na tabela 1. Eles foram selecionados por se caracterizarem pela interlocução direta entre as administrações burocráticas de política externa dos dois países.

TABELA 1

Declarações conjuntas e discursos proferidos pelos presidentes do Brasil e dos Estados Unidos na ocasião de visitas bilaterais oficiais (2011 a 2012)

Visita	Documento
1) Visita oficial do presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, à presidenta da República Federativa do Brasil, Dilma Rousseff, realizada em Brasília no dia 19 de março de 2011	Declaração conjunta da presidenta Dilma e do presidente Obama (Obama e Rousseff, 2011a).
	Notas à imprensa da presidenta Dilma e do presidente Obama após encontro realizado em Brasília (Obama e Rousseff, 2011b).
	Discurso da presidenta Dilma durante almoço oferecido ao presidente Obama (Rousseff, 2011a).
	Discurso do presidente Obama durante almoço oferecido pela presidenta Dilma em Brasília (Obama, 2011a).
2) Cerimônia de lançamento da Parceria para Governo Aberto realizada em Nova York, Estados Unidos, no dia 20 de setembro de 2011	Discurso da presidenta Dilma (Rousseff, 2011b).
	Discurso do presidente Obama (Obama, 2011b).
3) Visita oficial da presidenta da República Federativa do Brasil, Dilma Rousseff, ao presidente dos Estados Unidos da América, Barack Obama, realizada em Washington, no dia 9 de abril de 2012	Declaração conjunta da presidenta Dilma e do presidente Obama (Obama e Rousseff, 2012).
	Notas à imprensa da presidenta Dilma após o encontro realizado em Washington (Rousseff, 2012).
	Notas à imprensa do presidente Obama após o encontro realizado em Washington (Obama, 2012).

Fontes: Universidade da Califórnia de Santa Bárbara (UCSB), Estados Unidos da América (<http://www.presidency.ucsb.edu>) e Presidência da República Federativa do Brasil (www.planalto.gov.br). Elaboração dos autores.

3 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E AS RELAÇÕES COM OS ESTADOS UNIDOS NO GOVERNO LULA (2003-2010)

No que concerne à política externa brasileira, entre 2003 e 2010, com a chegada ao poder de Luiz Inácio Lula da Silva (daqui em diante, Lula), o modelo de inserção internacional adotado pelo Brasil sofreu diversos ajustes, com o objetivo de conquistar uma presença mais soberana e competitiva do país no sistema internacional.

De acordo com Cervo (2006), quatro frentes merecem destaque nesta nova atuação externa do Estado brasileiro. Em primeiro lugar, as negociações nos foros multilaterais internacionais passaram a ser realizadas com maior realismo. Nesse ponto, as coalizões políticas com outros países em desenvolvimento merecem destaque. Em segundo lugar, buscou-se reduzir a vulnerabilidade externa imposta pelo período anterior, principalmente com relação aos déficits da balança comercial, à dependência tecnológica e à escassa internacionalização das empresas brasileiras. Em terceiro lugar, o país voltou-se para a América do Sul, entendendo que a integração regional fortaleceria o continente em suas relações com o centro hegemônico e o mundo. Por fim, foram recuperados “a independência da inserção internacional, o realismo evoluído para pragmatismo e o desenvolvimento nacional como vetor de política externa” (Cervo, 2006, p. 29).

Vigevani e Cepaluni (2007, p. 283), por sua vez, defendem que a política externa brasileira, com Lula, passou a buscar a autonomia pela diversificação de parceiros, a qual significou “a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.)”

Portanto, observou-se no governo Lula um processo no qual as relações do Brasil com os centros tradicionais de poder do sistema internacional – com destaque para os Estados Unidos – abriram espaço para contatos importantes com novos parceiros. De toda forma, como aponta Pecequillo (2010, p. 133), isso não significou um enfraquecimento das relações entre os dois maiores países da América. Ao contrário, conforme argumenta a autora, ainda que não tenha havido convergência de posições e de interesses em todos os temas, o relacionamento bilateral foi fortalecido porque ambas as partes buscaram entendimentos, respeitando-se mutuamente. De acordo com Cervo (2010, p. 29), os dois países se relacionaram com franqueza e autonomia, tanto nas concordâncias como nas discordâncias. Milani (2011, p. 80) defende que as relações bilaterais “permaneceram relevantes (...), porém teriam deixado de ser prioritárias”. Em grande parte, o fortalecimento das relações foi possibilitado pelo novo perfil internacional conquistado pelo Brasil ao longo destes anos, passando a ser considerado como uma das mais importantes potências emergentes do século XXI.

Dentre os temas econômicos que envolveram os dois países, o período foi marcado por algumas disputas no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da Organização Mundial de Comércio (OMC), com destaque para a vitória brasileira no caso do algodão. No âmbito da Rodada Doha, os dois países se colocaram em posições relativamente opostas, tendo o Brasil, com o apoio do G-20 agrícola, demandado reduções no protecionismo e nos subsídios agrícolas praticados pelos Estados Unidos. De qualquer maneira, apesar dessas disputas, os dois países encorajaram o crescimento de sua corrente de comércio bilateral, com resultados positivos até 2008, quando se iniciou a crise financeira internacional. Desde então, o fortalecimento do G-20 financeiro como fórum primordial de discussão da recuperação econômica global foi fator que permitiu a aproximação entre os dois países.

A intransigência do governo de George W. Bush em negociar os temas agrícolas também dentro do projeto da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), por sua vez, caracterizou-se como um dos principais motivos apontados pelo Brasil para o congelamento (provavelmente o encerramento definitivo) das conversas sobre este assunto. Por outro lado, a assinatura de um acordo de cooperação tecnológica com foco em etanol e biocombustíveis em 2007 demonstrou também haver espaço para convergências.

Na esfera política, além do distanciamento brasileiro das iniciativas americanas em torno da Guerra contra o Terror ao longo do governo Bush, duas questões de divergência com a administração de Obama tiveram relevância: *i*) o caso do golpe em Honduras em 2009, no qual cada um dos países apoiou lados opostos da disputa política hondurenha; e *ii*) a proposta brasileira em 2010, em parceria com a Turquia, de solução negociada para a questão nuclear do Irã, atravessando as negociações em curso promovidas pelas grandes potências. As duas situações se revelaram tentativas brasileiras de demonstrar posições autônomas perante a superpotência, seja nos planos regional ou global – dentro inclusive da estratégia de buscar um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). De toda forma, essas dissidências demonstraram a elevação do perfil de inserção internacional do Brasil, elevação reconhecida pelos americanos no bojo da redistribuição de poder no sistema internacional intensificada com a crise. Portanto, de certa maneira, tais dissidências contribuíram para o fortalecimento das relações, conforme também argumenta Pecequillo (2010).

4 A AGENDA DAS VISITAS PRESIDENCIAIS OFICIAIS EM 2011 E 2012

Com a breve caracterização, realizada na seção anterior, do perfil da política externa de Lula e dos temas mais relevantes, ademais dos mais polêmicos, das relações entre Brasil e Estados Unidos naquele governo, esta seção, subdividida em três tópicos, se debruça sobre a exposição e análise da agenda temática destas relações nos encontros presidenciais de Dilma e Obama em 2011 e 2012.

4.1 Valores compartilhados, defesa dos direitos humanos, promoção da democracia e Parceria para Governo Aberto

Em todos os documentos analisados, encontram-se logo entre as primeiras palavras afirmações que ressaltam os valores compartilhados pelos dois países e as características comuns a eles. Dentre os três encontros, a visita de Obama ao Brasil – primeira viagem oficial do presidente à América do Sul e primeiro contato com o governo recém-iniciado de Dilma – é o momento em que essa questão se faz presente de maneira mais enfática.

De certa forma, além de fazer parte da etiqueta diplomática, trazer as afinidades em primeiro lugar cumpre uma função essencial para as relações bilaterais: alicerçar a natureza desse relacionamento sobre a confiança mútua necessária para a parceria global de longo prazo. Portanto, a mensagem subjacente é a de que, ainda que venha a existir divergência de opiniões a respeito de determinadas questões, a relação se baseia em valores e objetivos amplos comuns. Nesse sentido, explica-se o motivo de estas postulações receberem maior ênfase e serem reafirmadas no primeiro encontro entre os presidentes.

Os princípios e valores defendidos em comum acordo pelos dois países podem ser encontrados resumidamente no início da Declaração Conjunta à Imprensa (Obama e Rousseff, 2011a): o desejo de construir uma ordem

mundial inclusiva e justa, o compromisso com a promoção da democracia, o respeito aos direitos humanos, o entendimento entre as diversas culturas e a defesa da inclusão econômica e social ao redor do mundo.

Outros princípios recorrentes nos três encontros são a liberdade, a igualdade, a justiça social, o respeito à soberania, o repúdio à discriminação racial e étnica e a defesa da sustentabilidade ambiental. Rouseff (2011a), ademais, reforça a afinidade entre os dois governos lembrando que as próprias eleições de ambos os presidentes são marcos para a democracia de seus países: ela é a primeira mulher a alcançar a presidência do Brasil, ele o primeiro afrodescendente presidente dos Estados Unidos.

Sobre as características comuns aos dois países, na Declaração Conjunta (Obama e Rouseff, 2012) é ressaltado principalmente o fato de serem as duas maiores democracias e as duas maiores economias das Américas. Nos demais documentos, são lembradas também como fatores similares a dimensão continental de seus territórios, a riqueza e a diversidade de suas culturas e a configuração multiétnica das sociedades. A construção das relações sobre estas bases comuns, afinal, confere um tratamento respeitoso e equitativo entre as partes, o qual só foi definitivamente conquistado pelo Brasil a partir de sua ascensão na política internacional impulsionada pelo governo Lula – repetidamente reconhecida por Obama nestes encontros de maneira energética, nos quais ele usou adjetivos como “extraordinária” e “maravilhosa” para caracterizá-la.

É interessante notar que, na visita de Obama, um acontecimento conjuntural contribuiu para que houvesse certa ênfase na questão da defesa dos direitos humanos e da promoção da democracia: a crise na Líbia. De um lado, Obama (2011a) agradeceu o apoio brasileiro à resolução proposta pelos Estados Unidos no Conselho de Direitos Humanos (CDH) da Organização das Nações Unidas (ONU) que condenava os abusos cometidos na Líbia e instituíra uma Comissão de Investigação naquele país. Desse modo, o presidente reafirmava a parceria entre os países nesse órgão da ONU em que os Estados Unidos costumam ser voto vencido.

Por outro lado, Obama (2011a) informou que, ao lado de parceiros europeus e árabes, os Estados Unidos já estavam discutindo o modo como seria empregado o uso da força na intervenção contra o governo do presidente líbio Muammar al-Gaddafi, aprovada pela Resolução nº 1973 do CSNU.¹ Nesse ponto, fica claro o descontentamento do presidente americano com a abstenção brasileira, dois dias antes do encontro, na votação desta resolução no CSNU. De todo modo, este tema não voltou a ser lembrado de maneira específica nos encontros bilaterais seguintes. Em 2012, os dois países oficializaram o Diálogo de Cooperação em Defesa (DCO) (em nível ministerial e presidencial), com potencial para evitar este tipo de desconforto.

Outra iniciativa que tem relação direta com estes valores compartilhados é a Parceria para Governo Aberto. O estabelecimento deste programa foi uma ideia de Obama, expressa pela primeira vez na ONU em 2010 e lançada oficialmente em 2011. Antes mesmo de seu lançamento, no primeiro encontro bilateral de 2011, tanto na declaração conjunta (Obama e Rouseff, 2011a) como no discurso de Obama (2011a) estão presentes a importância da transparência das contas públicas e do combate à corrupção para o bom exercício da democracia.

Em setembro de 2011, a Parceria para Governo Aberto foi oficialmente lançada em Nova York, paralelamente à 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), sob a copresidência de Brasil e Estados Unidos. Ela objetiva, resumidamente, compartilhar boas práticas (incluindo o desenvolvimento de novas tecnologias da informação) que assegurem a prestação de contas dos governos, a fiscalização de suas atividades e a participação dos cidadãos na vida pública.

1. Depois, Obama anunciou oficialmente, ainda em Brasília, o emprego de forças militares aeronáuticas americanas na Líbia (Obama, 2011c).

O apoio brasileiro a esta iniciativa, do ponto de vista das relações bilaterais, revela-se como uma atitude concreta de cooperação com um dos grandes pilares da política externa americana global desde o final da Guerra Fria: a promoção e a exportação da democracia. Nesse sentido, o Brasil procura demonstrar sua disponibilidade para contribuir com a ordem internacional patrocinada pela superpotência, abrindo espaço, de toda forma, para colocar na agenda suas demandas para com ela. O sucesso da iniciativa, a qual tinha oito países fundadores e recebeu a intenção de mais outros quarenta para participar em 2012 (reconhecido inclusive na visita de Dilma aos Estados Unidos neste ano), fortalece o prestígio brasileiro perante o grande parceiro.

4.2 Transição de poder, crise financeira internacional e reforma das instituições da governança global

A transição de poder pela qual passa o sistema internacional, relacionada essencialmente com a perda de dinamismo econômico nos Estados Unidos, na Europa e no Japão e com a ascensão, principalmente, das potências pertencentes ao grupo BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), faz-se perceber nos documentos de todos os encontros analisados por este artigo. De acordo com Lima (2010, p. 155-156), para definir estas potências emergentes diversas características precisam ser consideradas, entre as quais as capacidades materiais; o comportamento proativo no plano multilateral e regional; e uma medida subjetiva de autopercepção de importância na política internacional, acompanhada do reconhecimento por parte dos semelhantes e das grandes potências. Sobre este último ponto, os documentos analisados têm papel fundamental para a caracterização do Brasil nesta categoria.

Obama aplaudiu, na primeira Declaração Conjunta (Obama e Rousseff, 2011a), o sucesso brasileiro em desenvolver políticas e programas para combater a pobreza, a desigualdade e a marginalidade. Destacou (Obama e Rousseff, 2011b), ainda, que o Brasil não foi selecionado por acaso como seu primeiro destino na América do Sul: trata-se de um país que transitou para a democracia, tornou-se uma das economias de crescimento mais rápido do planeta, retirou dezenas de milhões da pobreza e chamou a atenção do mundo.

Esse destaque obtido pelo Brasil, sobretudo nas gestões de Lula e Dilma, também apareceu nos apontamentos feitos pelo presidente americano em 2012. Em Washington, Obama (2012) reafirmou que o Brasil “é um líder regional (...) e crescentemente um líder global, um líder mundial” e declarou que as relações entre os dois países jamais foram tão fortes. Portanto, o reconhecimento americano à ascensão do Brasil foi estabelecido de forma definitiva.

Por sua vez, atenta ao valor que o reconhecimento dos Estados Unidos a esta nova posição brasileira no sistema internacional tem para legitimar as iniciativas do Brasil nos mais variados foros globais, Dilma (Obama e Rousseff, 2011b) destacou que a visita do mandatário americano apresentava um “valor simbólico”. Em outra ocasião, a presidenta (Rousseff, 2011a) também enalteceu a transformação do Brasil proporcionada pelo governo Lula. Ademais, ela frisou o reconhecimento da posição brasileira tanto pelas potências semelhantes como pelas grandes potências ao mencionar a participação do país no Fórum Ibas (Índia, Brasil e África do Sul), nas Cúpulas BRICS e nas reuniões de cúpula entre América do Sul-África (ASA) e América do Sul-Países Árabes (Aspa),² além do *status* de parceiro estratégico conferido ao Brasil pela União Europeia (UE).

2. Tanto a Aspa como a ASA foram iniciativas do governo Lula e tiveram suas primeiras edições em Brasília.

No mesmo discurso, Dilma tomou nota dos “esforços redobrados” do Brasil para a manutenção da governança regional na América do Sul. Afinal, ela esclareceu que o país deseja contribuir para uma “multipolaridade benigna”, fundada numa dinâmica de cooperação – quer dizer, um mundo multipolar no qual o multilateralismo seja respeitado. Em 2012, a presidenta, mais uma vez, reforçou a importância dos dois países neste “mundo multilateral que vem surgindo” (Rousseff, 2012).

Como fator que intensifica a percepção a respeito da transição de poder, a crise financeira internacional, iniciada no mercado hipotecário dos Estados Unidos em 2008 e intensificada novamente em 2011 com a crise da dívida soberana de alguns países da zona do euro, fez-se mencionada na visita de Obama em 2011 e na de Dilma em 2012. Em 2011, Dilma criticou medidas unilaterais que têm consequências sobre os países emergentes, dando como exemplo a desvalorização das taxas de câmbio (Obama e Rousseff, 2011b). Tal declaração fazia clara referência ao segundo afrouxamento quantitativo (*quantitative easing*, QE2) promovido pelo Federal Reserve para estimular a economia americana no final de 2010.

Em 2012, Dilma (Rousseff, 2012) voltou a mencionar o problema da expansão monetária desacompanhada de políticas fiscais pró-investimento. Dessa vez, a presidenta referiu-se aos empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI) a países europeus condicionados a programas de austeridade fiscal que dificultam o crescimento econômico. Além disso, aproveitou para reafirmar ao grande parceiro a contribuição dos BRICS para a recuperação global, como responsáveis por parte expressiva do crescimento econômico mundial.

Em decorrência desse contexto, em que as economias avançadas se encontram relativamente mais vulneráveis, outro traço marcante nestes encontros foi, de um lado, a insistência brasileira pelo apoio americano à reforma de algumas instituições da governança global e, de outro, certa resistência dos Estados Unidos, propondo vagamente a “modernização” dessas organizações. No caso do pleito brasileiro por um assento permanente no CSNU, talvez em função da abstenção do Brasil no caso da intervenção na Líbia, de 2011 para 2012 o país não conquistou nenhum avanço, mesmo no campo do discurso, no que concerne ao apoio americano. Nos dois anos Obama expressou apenas “apreciar” esta aspiração brasileira (Obama e Rousseff, 2011a). Cabe salientar, ademais, que a iniciativa turco-brasileira de negociar com o Irã, efetuada no governo Lula, não foi mencionada em nenhum desses encontros. Dessa maneira, é possível afirmar que o afastamento brasileiro do caso teve como efeito o fim das cobranças do lado americano.

No âmbito das instituições de governança econômica, por outro lado, o desenvolvimento foi diverso. Com relação ao G-20, na primeira declaração conjunta (Obama e Rousseff, 2011a) reiterava-se a importância de consolidá-lo como coordenador das ações para a cooperação econômica internacional. Na segunda (Obama e Rousseff, 2012), as duas partes já comemoravam tal consolidação. Dada a baixa institucionalidade que envolvem os encontros do G-20 (e, portanto, a possibilidade de em algum momento se retornar ao G-7), esta consideração por parte da superpotência representa maior conforto para o Brasil sobre sua participação na governança das questões econômicas globais. Quanto ao FMI, o Brasil conseguiu apenas que se conferisse maior especificidade naquilo que é considerado importante para sua reforma: de um tratamento vago em 2011 para, em 2012, falar-se em cotas e regras de votação.

Por fim, no que tange ao regime multilateral de comércio, as duas declarações conjuntas contêm apenas afirmações vagas sobre a importância de se chegar a um acordo que conclua a Rodada Doha da OMC. Nos discursos individuais, destacam-se as queixas brasileiras à volatilidade dos preços das *commodities* e às tarifas praticadas pelos Estados Unidos contra alguns produtos brasileiros, especialmente os primários. De toda forma, vale destacar que na virada de 2011 para 2012 os Estados Unidos não renovaram a tarifa que aplicavam contra o etanol brasileiro, fato que se apresenta como conquista do Brasil e avanço nos entendimentos bilaterais.

4.3 Demais temas abordados com algum destaque

Dentre os outros tópicos tratados nestas visitas oficiais, também tiveram certa ênfase: o aumento dos fluxos de comércio e de investimentos diretos entre os dois países; a cooperação em educação, ciência e tecnologia; e as mudanças climáticas, a composição das matrizes energéticas, o desenvolvimento sustentável e afins.

Sobre o primeiro tema, tem destaque a conjuntura de preparação para a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas e as Paraolimpíadas de 2016. O governo americano deixou claro que tem muito interesse em cooperar para a sua realização, seja com a experiência e o conhecimento técnico para promover este tipo de megaevento seja com a participação de empresas americanas nos investimentos que serão necessários para estes jogos. Além disso, Obama também declarou almejar que empresas americanas participem dos investimentos da futura extração do petróleo na faixa do pré-sal, bem como das obras relacionadas a infraestrutura e energia do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) brasileiro.

A cooperação em educação, ciência e tecnologia, por seu turno, também recebeu algum destaque nos encontros. Na vinda de Obama em 2011, Dilma (Obama e Rousseff, 2011b) apontou a educação e a inovação como assuntos centrais da parceria que os dois países podem desenvolver, demandando ao grande parceiro uma maior disponibilidade de bolsas de estudo para programas de intercâmbio. Na Declaração Conjunta (Obama e Rousseff, 2011a), ressaltou-se a importância da cooperação entre entidades estatais de incentivo à educação e à pesquisa – como a Fundação Fulbright e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

No ano seguinte, continuando e aprofundando a cooperação nessa área, os dois presidentes (Obama e Rousseff, 2012) anunciaram o início das atividades do primeiro grupo de estudantes e pesquisadores no âmbito do programa brasileiro Ciência sem Fronteiras, que une forças com o programa americano *U.S. 100,000 Strong in Americas*. Em relação à ciência e à tecnologia, Obama e Dilma (2011a, 2012) indicaram considerar que a inovação e os investimentos nesse campo são centrais para sustentar a competitividade e o crescimento econômico de seus países. Nesse contexto, manifestaram o apoio à criação de uma Comissão Conjunta para Cooperação Científica e Tecnológica.

Meio ambiente, mudanças climáticas, composição das matrizes energéticas e outros assuntos correlatos também estiveram presentes nesta agenda. Na visita de março de 2011, Dilma (Obama e Rousseff, 2011b) destacou as políticas adotadas pelo Brasil que lograram reduzir o desmatamento, proteger a biodiversidade, aumentar a porção renovável da matriz energética e ainda criar empregos a partir destas e outras medidas. Obama, por sua vez, falou na mesma ocasião da busca pela expansão da produção de energia limpa promovida nos Estados Unidos, reconhecendo também a importância do Brasil como líder em fontes renováveis de energia e importante disseminador de tecnologias de ponta na área. Dessa forma, é notório o apreço dos Estados Unidos pelas inovações brasileiras no campo dos biocombustíveis, além do interesse também como futuro consumidor do petróleo da faixa do pré-sal (Obama, 2012).

Para as mudanças climáticas, por outro lado, o tratamento dado foi marcado pela vagueza. Apesar de mencionarem a assinatura de instrumentos de cooperação para um diálogo mais próximo sobre este tema, eles apenas mencionaram a necessidade de se discutir uma definição para o conceito de “economia verde” no contexto do desenvolvimento sustentável – empreitada que não foi realizada nem pela Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS) (Rio+20), muito em função da crise. A respeito da 16ª Conferência das Partes (COP) da Convenção – Convenção-Quadro das Nações Unidas em Mudanças Climáticas (CQNUMC) – em Cancún, e da 17ª em Durban, Dilma e Obama declararam estar satisfeitos com os acordos delas resultantes e se comprometeram a implementá-los.

Outro ponto que merece destaque é a reiteração, nas duas ocasiões, presentes nas declarações conjuntas e nos discursos de cada presidente, da importância da Rio+20 como foro multilateral fundamental para o enfrentamento dos problemas ambientais. Dilma (Rousseff, 2012) reforçou seu convite para que Obama viesse participar da conferência pessoalmente. Entretanto, o presidente americano acabou se ausentando deste encontro da ONU, revelando descompasso na importância conferida a essa conferência para o enfrentamento das mudanças climáticas.

Por último, cumpre mencionar que as questões sobre defesa apareceram com foco no regime de não proliferação de armas nucleares e desarmamento. Os presidentes (2011a) reafirmaram o uso pacífico da energia nuclear, comprometendo-se a iniciar as discussões para um Tratado de Materiais Físseis (TMF) e impulsionar a implementação do Tratado Amplo de Proibição de Testes Nucleares – promessa reiterada em 2012. Note-se que o fato de o Brasil não possuir armas nucleares é visto de forma positiva pelos Estados Unidos e contribui para sua disposição em reconhecê-lo como potência emergente com responsabilidades globais (Obama e Rousseff, 2011b).

Em sentido mais amplo, merece ser lembrado o anúncio do estabelecimento de um novo DCD na segunda declaração conjunta (Obama e Rousseff, 2012), conforme mencionado anteriormente. Tal iniciativa, inserida no âmbito da Parceria para o Século XXI, consiste em consultas regulares entre os ministros da Defesa do Brasil e dos Estados Unidos, reportadas aos presidentes. O intuito é possibilitar o compartilhamento de opiniões e a identificação de oportunidades para colaboração em questões de defesa ao redor do mundo. Este é um instrumento que pode evitar más interpretações mútuas, como ocorreu anteriormente no caso do programa nuclear iraniano.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos itens presentes na agenda dos encontros oficiais de Obama e Dilma em 2011 e 2012 sugere que as relações entre os dois países no governo Dilma, em comparação com o governo anterior, continuam se fortalecendo, marcadas pela afirmação de posições, com postura bastante demandante do lado brasileiro no que concerne à participação do país nos principais foros de governança global. Essa posição do Brasil busca legitimação na transformação operada na realidade socioeconômica brasileira durante o governo Lula, em seus esforços para formatar a manutenção da paz e a governança regional na América do Sul, bem como no papel que o país tem demonstrado em contribuir, ao lado dos demais BRICS, para a recuperação da economia global após a crise financeira de 2008, destacando-se o crescimento econômico de 7,5% observado em 2010.

Na barganha política entre as duas maiores economias das Américas, pode-se afirmar que, no pequeno período analisado, o Brasil demandou o combate à guerra cambial, a reforma das instituições da governança global, a redução das tarifas agrícolas contra seus produtos e o acesso a tecnologias que lhe permitam inovar e elevar sua produtividade industrial. Em contrapartida, tem oferecido as oportunidades de investimentos que envolvem a exploração do pré-sal, a organização da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas e Paraolimpíadas de 2016 e as obras do PAC, sua tecnologia avançada em fontes renováveis de energia, a manutenção da ordem na região sul-americana e o apoio à iniciativa da Parceria para Governo Aberto.

Por sua vez, os Estados Unidos demonstram almejar participar destes investimentos elencados, ter acesso aos biocombustíveis e obter apoio do Brasil a suas iniciativas no Oriente Médio. Para tanto, ofereceram em reciprocidade o reconhecimento de seu parceiro como potência regional, emergente e global, a consolidação do G-20 como principal foro de governança econômica mundial, além de virem aceitando modesta e progressivamente a ideia de que as demais instituições internacionais da governança precisam ser reformadas e modernizadas.

Desse modo, pode-se afirmar que os discursos presidenciais refletiram tanto questões temáticas mais consolidadas na agenda entre Brasil e Estados Unidos (democracia, comércio, ciência e tecnologia etc.) quanto conjunturais (Rio+20, Copa do Mundo e Olimpíadas, intervenção na Líbia etc.). Nota-se, também, a tentativa brasileira de fazer pressão, por meio da autoridade da presidenta, para que o governo americano confira um papel de destaque para o Brasil e lhe dê sua devida parcela de participação nas instituições de governança global. Se os discursos *são* política, as declarações de Obama nesses encontros reiteram que o Brasil é um parceiro emergente caminhando a passos largos para tratar em pé de igualdade com os Estados Unidos em âmbito bilateral, regional e global.

Na comparação com as relações bilaterais durante o governo Lula, focando grandes áreas temáticas individualmente, observa-se tanto continuidades quanto inflexões nas posições tomadas pelo Brasil no governo Dilma. No que concerne às disputas comerciais, o perfil demandante permaneceu presente na abordagem brasileira. Ainda que a proteção da economia americana contra o etanol brasileiro tenha chegado ao fim em 2011, o caso do algodão, vitorioso para o Brasil no governo Lula, tem potencial para voltar à tona com a revisão da lei agrícola (*farm bill*) americana em 2012. Diante disso, a tendência é de continuidade do padrão de relacionamento. O mesmo pode ser afirmado com relação às discussões em torno da Rodada Doha, pois as fontes das principais diferenças entre as duas partes permanecem em aberto e com chance de recrudescimento, conforme mencionado. Além disso, o cenário de crise econômica mundial e o tratamento vago dado a essas questões nos documentos dos encontros bilaterais analisados apontam para a mesma direção.

Por sua vez, a cooperação em energia – com ênfase em etanol e outras fontes de energia renováveis – continuou na pauta da agenda bilateral. De toda maneira, foi priorizada, mormente no encontro de 2012, a cooperação em educação, ciência e tecnologia de uma forma mais ampla. Desse modo, considera-se apenas uma leve inflexão nesse tema, uma vez que a nova prioridade é correlata e abrangente.

Por fim, com relação aos principais temas de política internacional, cumpre destacar a continuidade tanto da demanda brasileira pelo apoio a um assento permanente no CSNU como a suave disposição americana em somente apreciar o pleito. O afastamento do Brasil das negociações para um acordo sobre o programa nuclear iraniano, por outro lado, revelou-se uma importante inflexão no comportamento do país no sentido de não se envolver voluntariamente em assuntos de segurança centrais para a superpotência. Com isso, o caso não foi mencionado nas visitas analisadas e em 2012 foi estabelecido um instrumento para diálogo especial em temas relacionados à defesa. Afinal, mesmo com convergências e divergências de opiniões, os dois lados seguem fortalecendo seus laços, respeitando as posições de cada lado e enfrentando as diferenças com base na diplomacia – a qual ganha destaque quando realizada pelos presidentes de cada país. De acordo com o relatório de uma força tarefa independente de acadêmicos americanos, “os Estados Unidos terão que se ajustar a um Brasil mais assertivo e independente” (Sweig, 2011, p. 5).

REFERÊNCIAS

CERVO, A. A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação. Conceitos, objetivos e resultados (1990-2005). In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Org.). **Relações internacionais do Brasil**. Temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 7-34.

_____. Brazil's rise on the international scene: Brazil and the world. **Revista brasileira de política internacional**, Brasília, v. 53, edição especial, p. 7-32, 2010.

DANESE, S. **Diplomacia presidencial: história e crítica**. Rio de Janeiro: Top Books, 1999.

FAIRCLOUGH, N. **Discurso e mudança social**. Brasília: Editora UnB, 2001.

HIRST, M. Os cinco “As” das relações Brasil – Estados Unidos: aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação. *In*: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Org.). **Relações internacionais do Brasil**. Temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 1. p. 91-127.

LIMA, M. R. S. Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. *In*: BAUMANN, R. (Org.). **O Brasil e os demais BRICs**. Comércio e política. Brasília: Cepal/Ipea, 2010. Cap. 7, p. 155-179.

MILANI, C. R. S. A importância das relações Brasil – Estados Unidos na política externa brasileira. **Boletim de economia e política internacional**, Ipea, n. 6, p. 69-85, abr./jun. 2011.

OBAMA, B. **Remarks at a luncheon hosted by president Dilma Rousseff of Brazil**. Realizado em Brasília, 19 mar. 2011a. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu>>. Acesso em: 25 jun. 2012.

_____. **Opening remarks by president Obama on open government partnership**. Realizado em Nova York, Estados Unidos da América, 20 set. 2011b. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu>>. Acesso em: 25 jun. 2012.

_____. **Remarks on the situation in Libya**. Realizado em Brasília, 19 mar. 2011c. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu>>. Acesso em: 25 jun. 2012.

_____. **Remarks following a meeting with president Dilma Rousseff of Brazil**. Realizado em Washington, Estados Unidos da América, 9 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu>>. Acesso em: 25 jun. 2012.

OBAMA, B.; ROUSSEFF, D. **Joint statement by president Rousseff and president Obama**. Realizado em Brasília, 19 mar. 2011a. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu>>. Acesso em: 25 jun. 2012.

_____. **Remarks following a meeting with president Dilma Rousseff of Brazil**. Realizado em Brasília, 19 mar. 2011b. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu>>. Acesso em: 25 jun. 2012.

_____. **Joint statement by president Barack Obama and president Dilma Rousseff of Brazil**. Realizado em Washington, Estados Unidos da América, 9 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu>>. Acesso em: 25 jun. 2012.

PECEQUILO, C. S. A new strategic dialogue: Brazil – US relations in Lula’s Presidency (2003-2010). **Revista brasileira de política internacional**, Brasília, Ipri, v. 53, edição especial, p. 132-50, 2010.

ROUSSEFF, D. **Discurso da presidenta da República, Dilma Rousseff, durante almoço oferecido ao presidente dos Estados Unidos, Barack Obama**. Realizado em Brasília, 19 mar. 2011a. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 jun. 2012.

_____. **Discurso da presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de lançamento da Parceria para Governo Aberto**. Realizado em Nova York, Estados Unidos da América, 20 set. 2011b. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 jun. 2012.

_____. **Declaração à imprensa da presidenta da República, Dilma Rousseff, após reunião bilateral com o presidente dos Estados Unidos da América, Barack Obama**. Realizado em Washington, Estados Unidos da América, 9 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 jun. 2012.

SWEIG, J. (Coord.). **Global Brazil and US-Brazil relations**. Washington: Council on Foreign Relations, 2011.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia de autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, jul./dez. 2007.

WITTKOPF, E.; JONES, C.; KEGLEY JÚNIOR, C. **American foreign policy: pattern and process**. 7. ed. Belmonte: Thompson Wadsworth, 2008.