

DISCORDÂNCIA INTERAMERICANA: BRASIL E ESTADOS UNIDOS

Peter Hakim*

RESUMO

Nos últimos anos, os Estados Unidos e o Brasil não tiveram um período fácil um com o outro. Embora as relações entre os dois países não sejam de modo algum antagônicas ou mesmo hostis, eles têm apresentado mais discórdia do que cooperação, tanto regional quanto globalmente. Mas o problema central para as relações Brasil-Estados Unidos não tem sido suas discordâncias, e sim a incapacidade de encontrar áreas de concerto. Uma relação melhor e mais produtiva entre Brasil e Estados Unidos exigirá que ambos identifiquem agendas e objetivos em que estejam dispostos a se comprometerem com cooperação sustentada de longo prazo. Dado que nenhum dos países tem demonstrado essa profundidade no compromisso, há pouca razão para esperar mudanças dramáticas no curto prazo. Por enquanto, eles parecem confortáveis com a manutenção do *status quo* em suas relações bilaterais. Os dois governos podem ter aspirações para reformar instituições e práticas globais e para moldar uma nova ordem internacional, mas nem Brasil nem Estados Unidos parecem dispostos a investir muito na construção de uma relação mais intensa com o outro.

Palavras-chave: Estados Unidos; Brasil; política externa; relações internacionais.

ABSTRACTⁱ

The United States and Brazil have not had an easy time with each other in recent years. Although relations between the two countries are by no means adversarial or even unfriendly, they have featured more discord than cooperation – both regionally and globally. But the central problem for Brazil-US relations has not been their disagreements. It has been their inability to find areas of agreement. An improved, more productive US-Brazilian relationship will require the two countries to identify issues and goals on which they are willing to commit themselves to sustained long-term cooperation. Given that neither country has demonstrated this depth of commitment, there is little reason to expect dramatic changes any time soon. For now both nations seem comfortable with maintaining the status quo in their bilateral relations. The two governments may have aspirations to reshape global institutions and practices and to mold a new international order, but neither Brazil nor the US appears yet ready to invest much in building a more robust relationship with the other.

Keywords: United States; Brazil; foreign policy; international relations.

JEL: F50, F59.

* Presidente emérito e membro sênior do *Inter-American Dialogue*.

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

Os Estados Unidos e o Brasil não têm tido uma relação fácil um com o outro nos últimos anos. Embora as relações entre os dois países não sejam, de modo algum, adversárias ou até mesmo hostis, têm apresentado mais discórdia do que cooperação tanto regional como globalmente.

Foram, em grande parte, as divergências entre os Estados Unidos e o Brasil que, na reunião de cúpula dos chefes de Estado do Hemisfério Ocidental, em 2005, trouxeram um impasse para as vacilantes negociações da Área de Livre Comércio das Américas (Alca). As diferenças entre os Estados Unidos e o Brasil foram as principais responsáveis por adiar a resolução da crise política hondurenha por quase um ano, após o golpe militar de junho de 2009 no país. Também em 2009, as objeções brasileiras galvanizaram a oposição entre sul-americanos, bloqueando um acordo militar entre Estados Unidos e Colômbia. Os dois países permanecem em desacordo sobre a participação de Cuba nos assuntos hemisféricos e discordam quanto aos papéis adequados da Organização dos Estados Americanos (OEA) e sua Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

Ainda mais preocupante foram os confrontos Estados Unidos-Brasil sobre uma série de questões globais. Washington tem estado especialmente apreensiva e a relação bilateral mais ferida, devido à defesa do Brasil ao programa nuclear iraniano e sua oposição às sanções da Organização das Nações Unidas (ONU) ao Irã. Os dois países também têm tido posições conflitantes sobre a questão de não proliferação nuclear, o conflito Israel-Palestina e as respostas internacionais à primavera árabe. As negociações comerciais mundiais têm sido uma questão de contenção para ambas as nações.

No entanto, apesar de suas persistentes divergências, os Estados Unidos e o Brasil não são antagonistas ou adversários. Os dois países têm mantido laços de amizade por anos. Presidentes dos Estados Unidos e outros altos funcionários são bem-vindos ao Brasil, e os líderes brasileiros são muito bem recebidos em Washington. Os governos têm consistentemente encontrado formas de acomodar seus diferentes pontos de vista e aliviar as tensões e os conflitos. Por exemplo, foi apenas alguns meses após a sua disputa sobre o pacto de segurança entre Estados Unidos e Colômbia que o Brasil assinou o seu próprio acordo militar com os Estados Unidos (apesar de haver sido extremamente limitado). Cada vez mais, Washington rotineiramente olha para o Brasil na liderança em problemas difíceis na América do Sul – incluindo as questões relacionadas com a recente destituição do presidente do Paraguai, Fernando Lugo, pelo Poder Legislativo. Os Estados Unidos têm apreciado a gestão do Brasil na missão de paz da ONU no Haiti, durante os últimos sete anos. O presidente Obama ainda procurou ajuda brasileira para lidar com a delicada questão das ambições nucleares do Irã – embora mais tarde se arrependesse quando o Brasil se uniu à Turquia em um papel de negociação muito mais ambicioso e público do que se previa.

Líderes brasileiros e dos Estados Unidos, muitas vezes publicamente, afirmam que sua relação bilateral é tão boa ou melhor do que nunca e afirmam que continua a melhorar. Embora mais comumente ouvido de autoridades norte-americanas, não é incomum para qualquer um dos dois governos que se refiram ao outro como um parceiro global ou regional – e sugerem que as duas nações estão buscando uma relação mais robusta e mesmo estratégica. Nenhum dos dois países, no entanto, tem feito muito nos últimos anos para promover o desenvolvimento de uma relação mais profunda, mais cooperativa.

O fato é que as relações não estão melhorando. Os dois países não estão cooperando mais hoje do que o faziam há doze anos, e suas diferenças estendem-se a uma ampla gama de questões. Eles certamente não têm encontrado muitas áreas para uma colaboração produtiva. Dos acordos que têm realizado, a maioria

parecia ser insubstancial ou periférico para o relacionamento, ou não têm sido efetivamente implementados. Na maioria das frentes, as relações parecem estar à deriva, impulsionadas, em grande parte, pela inércia, sem muita direção ou decisão – e não há nenhuma razão forte agora para esperar mudanças.

Mesmo quando as duas nações têm identificado objetivos compartilhados que promoveriam interesses de ambos, raramente têm desenvolvido a cooperação necessária para persegui-los juntos. Os Estados Unidos e o Brasil têm claramente um conjunto de interesses econômicos comuns. No entanto, eles não têm assinado um único pacto econômico importante em mais de duas décadas – um período em que Washington chegou a acordos de livre comércio com cerca de vinte países em todo o mundo, onze só na América Latina. Em 2007, os dois países, que produzem quase 90% de etanol do mundo, concordaram em trabalhar juntos para estabelecer mercados mundiais para o combustível e desenvolver tecnologias melhoradas para a sua produção, entretanto, eles têm feito pouco progresso em qualquer uma das frentes. Mais geralmente, os dois maiores exportadores de produtos agrícolas do mundo estão bem cientes do seu interesse comum em diminuir as barreiras comerciais globais para produtos alimentícios, mas nunca têm sido capazes de trabalhar juntos para alcançar essa meta – e as questões de comércio agrícola continuam a ser uma fonte de disputa. A cooperação tem sido igualmente evasiva em muitas outras áreas de interesse para ambos os governos – como a não proliferação, o controle dos desafios transnacionais de drogas e crime, e as mudanças climáticas, por exemplo.

2 DE LULA A DILMA

As relações Estados Unidos-Brasil podem ter chegado a um ponto baixo no último ano do governo do presidente Lula. Em 18 de maio de 2010, a secretária de Estado Hillary Clinton expressou a indignação dos Estados Unidos com o anúncio de Lula, desde Teerã, de que ele e sua contraparte turca haviam chegado a um acordo inovador com o Irã sobre suas atividades de enriquecimento de urânio. Hillary Clinton condenou o Brasil por se intrometer em uma situação que não compreende completamente, e colocar em risco um frágil consenso internacional para impor novas sanções ao Irã. O *Financial times* relatou “Hillary Clinton (...) quase acusou a Turquia e o Brasil de serem *ingénues* internacionais, instigados a uma operação de espoliação por parte do Irã”. Clinton pode ter reagido exageradamente à iniciativa de negociação do Brasil, que inicialmente tinha sido incentivada pela Casa Branca – e que, de acordo com vários conceituados ex-diplomatas norte-americanos, produziu o que Washington deveria ter reconhecido como um resultado potencialmente útil. As relações Estados Unidos-Brasil foram seriamente feridas e ainda não se recuperaram totalmente.

A posse de Dilma Rousseff, seis meses depois, em 1º de janeiro de 2011, foi encarada com algum otimismo em Washington. No momento da sua eleição, em outubro, houve preocupação nos Estados Unidos de que ela traria para a presidência uma agenda ideológica de esquerda, talvez forjada em sua experiência como uma guerrilheira urbana na década de 1970. Mas seus discursos e entrevistas antes de tomar posse (incluindo em destaque uma entrevista ao jornal *Washington post*) sugeriram que ela planejava prosseguir uma política externa menos extravagante e menos ambiciosa do que seu antecessor, e se comprometeu a melhorar as relações com os Estados Unidos. Ela também deixou claro que estava disposta a ser mais crítica em relação ao Irã e a outros países que violam direitos humanos.

Autoridades brasileiras enfatizam a continuidade da política externa brasileira e sugerem que Dilma introduziu apenas mudanças modestas, que, principalmente, respondem a um contexto internacional em evolução em vez de uma mudança na ideologia ou quadro político. Mas Dilma tem adotado uma abordagem

mais restrita a assuntos estrangeiros do que Lula, e tem reduzido o perfil internacional do Brasil. Durante seus dezoito meses no cargo, tem havido uma flexibilização notável da tensão nas relações Estados Unidos-Brasil, e grandes confrontos até agora têm sido evitados. Do ponto de vista de Washington, a mudança mais importante foi o distanciamento aparente do Brasil de sua relação, uma vez próxima, com o Irã. Dilma não se encontrou com o presidente Ahmadinejad por ocasião da Conferência Ambiental das Nações Unidas, Rio+20, e o Brasil não fez parte do itinerário do presidente iraniano em suas duas últimas visitas à América Latina, ambas durante a presidência de Dilma.

Ainda assim, o Brasil mantém uma relação comercial ativa com o Irã e continua a se opor às sanções da ONU ao país, o que os Estados Unidos consideram essencial para deter o desenvolvimento de armas nucleares.

Os diplomatas americanos parecem mais confortáveis com Dilma do que com seu antecessor, e geralmente expressam otimismo sobre as perspectivas para relações mais construtivas e cooperativas. Não há iniciativas dramáticas ainda visíveis sobre esse ponto, no entanto, a visita de Obama ao Brasil, em março de 2011, apenas três meses após Dilma ter assumido o cargo, e a viagem de Dilma a Washington, foram importantes janelas sobre o estado da relação bilateral. Obama foi recebido com entusiasmo pelo povo brasileiro, e – segundo todos os observadores – ele e Dilma tiveram um diálogo produtivo. Nenhum progresso real, no entanto, foi feito em qualquer tema de alta visibilidade e de alta prioridade que afete a relação Estados Unidos-Brasil. Nem os laços comerciais obtiveram um grande impulso, embora a Casa Branca tenha anunciado a viagem do presidente norte-americano como uma procura pela expansão do comércio e oportunidades de investimento. Os brasileiros ficaram desapontados pela omissão de Obama no sentido de endossar a aspiração do Brasil a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU – como ele tinha feito em favor da Índia numa visita anterior a Nova Déli.

A viagem de Dilma aos Estados Unidos foi um assunto mais discreto, que chamou relativamente pouca atenção. Ela passou apenas um dia em Washington, e fez uma única aparição pública. A visita da presidente brasileira foi comparada desfavoravelmente à recepção mais elaborada recebida pelo primeiro-ministro da Índia seis meses antes, vista por muitos como simbólico do *status* relativo dos dois países em Washington.

3 BRASIL E ESTADOS UNIDOS EM CAMINHOS SEPARADOS

Brasil e Estados Unidos têm, em grande parte, perseguido independentemente seus objetivos de política externa, tanto em âmbito regional quanto global. Apenas raramente, seus objetivos ou prioridades se cruzaram — e quando o fizeram, o conflito, ao invés de cooperação, foi, muitas vezes, o resultado. Nenhum dos dois países tem parecido particularmente atento aos benefícios potenciais do entendimento ou da colaboração. Ambos tendem a seguir os seus próprios cursos separados, em vez de buscar interesses comuns ou acomodar suas opções políticas às necessidades ou preferências do outro.

No início de 1990, o presidente Bush expôs a sua visão de um hemisfério economicamente integrado, que foi transformada na Alca e lançada na Cúpula das Américas de 1994. Nunca um entusiástico apoiador, o Brasil relutantemente concordou em participar das primeiras rodadas de negociação. Em 2001, em outra cúpula, o presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) expressou em termos vigorosos as reservas do Brasil sobre a iniciativa, e Lula, posteriormente, desempenhou um papel de liderança em suspender as negociações de livre comércio hemisférico.

Com as negociações da Alca bloqueadas, Washington, em seguida, desenvolveu uma política de “liberalização competitiva” – que insta aos Estados Unidos negociar acordos de livre comércio com os países

dispostos a fazê-lo. Onze países assinaram acordos com os Estados Unidos (incluindo México e Chile, que começaram as negociações mais cedo), mas o Brasil e seus parceiros no Mercado Comum do Sul (Mercosul) não procuraram um acordo comercial com Washington. Eles têm negociado comércio com a União Europeia (UE) por algum tempo, mas ainda parecem estar longe de um acordo.

Desde o início, o Brasil esteve desconfortável com as propostas dos Estados Unidos para a integração hemisférica e manteve no Mercosul o foco de sua estratégia de integração econômica regional, criada em 1991, antes do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio – North America Free Trade Agreement (Nafta)–, mas não tem sido particularmente bem-sucedido. Uma década depois, em 2000, o presidente FHC convocou a primeira reunião de presidentes sul-americanos. Quatro anos depois, com o forte apoio do governo Lula, foi lançada a Comunidade Sul-Americana de Nações. Esta foi a precursora da União de Nações Sul-Americanas (Unasul). A Unasul, desde então, ganhou credibilidade e autoridade suficientes para lidar com conflitos e problemas de governança na América do Sul, embora ainda tenha estrutura e recursos limitados, e nenhum papel significativo nos assuntos econômicos. O Brasil tomou iniciativa importante para o estabelecimento da Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC), um agrupamento hemisférico criado em 2010 que incorpora Cuba e exclui Estados Unidos e Canadá.

Há preocupação em Washington de que essas novas instituições, que não incluem os Estados Unidos como participante, possam competir com, e potencialmente substituir, a OEA e outras organizações regionais tradicionais. Por outro lado, não é reconfortante que os diplomatas brasileiros constantemente expressem dúvidas sobre o valor permanente da OEA e das Cúpulas das Américas e, de fato, do conceito de Hemisfério Ocidental. No entanto, os Estados Unidos se referem à Unasul em seus esforços para lidar com os conflitos na América do Sul – e reconhecem e ainda aplaudem, por vezes, o papel crucial do Brasil nesses esforços. Os Estados Unidos têm parecido confortável com a liderança que o Brasil assumiu na América do Sul.

Por sua parte, o Brasil, em grande medida, se refere bem aos Estados Unidos perante o resto da América Latina, fora da América do Sul, embora deixe claro quando não concorda com as políticas de Washington, como no caso de Cuba e Honduras. Talvez a experiência mais bem-sucedida de cooperação Estados Unidos-Brasil no hemisfério, nos últimos anos, tenha sido no Haiti, onde as duas nações têm trabalhando em estreita colaboração.

O Brasil também tem prosseguido internacionalmente com mínimo apoio ou cooperação dos Estados Unidos. Diversificou amplamente suas relações globais, construiu fortes laços com um conjunto de países industrializados e em desenvolvimento, e hoje exerce uma influência considerável em quase todos os fóruns globais, independentemente dos Estados Unidos e, por vezes, em oposição.

4 O BRASIL NÃO É A ÍNDIA

A questão central para as relações Estados Unidos-Brasil é se os dois países podem encontrar maneiras de cooperar de forma mais eficaz. Eles podem começar a definir uma relação que lhes permita promover seus interesses ao unir forças em alguns temas críticos? Podem o Brasil e os Estados Unidos desenvolver uma parceria séria em algumas áreas de alta prioridade? Se o passado recente é qualquer guia, não será uma tarefa simples. O Brasil alcançou sua estatura e influência atual, em boa medida, agindo por conta própria, e ao dizer não a Washington – não por meio da cooperação. E Washington tem desconfiado de um Brasil cada vez mais poderoso. Não está confortável com a posição do Brasil em muitas questões, e não confia plenamente no julgamento do Brasil em questões de política externa.

Uma abordagem para a cooperação é o caminho percorrido por Estados Unidos e Índia. Os dois países têm desenvolvido o que veem agora como uma relação estratégica, principalmente para lidar com desafios de segurança e geopolítica. Apesar dos graves obstáculos políticos e burocráticos, ambos os países foram capazes de fazer as concessões, *trade-offs*, e compromissos essenciais para alcançar os acordos necessários. Este, no entanto, é um modelo improvável para a cooperação entre os Estados Unidos e o Brasil, que não partilham quaisquer problemas urgentes de segurança, ou questões particularmente prementes de qualquer tipo.

Não é difícil argumentar que Washington deveria estar tratando o Brasil como trata a Índia – que os Estados Unidos deveriam abandonar sua ambivalência sobre as ambições diplomáticas do Brasil e reconhecer, mais do que parcialmente, sua emergência como um país poderoso. Certamente faz sentido para os Estados Unidos apoiar a elevação do Brasil a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU – que o Brasil vai, inevitavelmente, ocupar mais cedo ou mais tarde. Mas os Estados Unidos também têm algumas razões para proceder de forma mais lenta com o Brasil.

Cerca de quinze anos atrás, os Estados Unidos e a Índia concluíram que as relações mais próximas, mais cooperativas, especialmente focadas em questões de segurança, serviriam aos interesses vitais de ambos os países. A decisão seguiu um longo período de relações frias, por vezes, adversárias. Lembremo-nos de que, durante a Guerra Fria, a Índia se alinhou com mais frequência a Moscou do que a Washington – e, em grande parte da década de 1990, a Índia e os Estados Unidos disputavam sobre questões de proliferação nuclear. A administração Clinton impôs sanções duras sobre a Índia, quando esta explodiu uma bomba atômica em 1998 – coincidentemente o ano em que o Brasil juntou-se ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP).

A reviravolta nos laços Estados Unidos-Índia não foi tão rápida ou completa como cada nação queria, mas uma transformação substancial tem ocorrido. Os dois países assinaram um tratado de defesa mútua, em grande parte direcionada à China, e os Estados Unidos são hoje o maior fornecedor de equipamento militar para a Índia. Washington aceitou plenamente o *status* da Índia como potência nuclear e seu direito de enriquecer urânio próprio para a fabricação de armas. E os Estados Unidos agora fornecem tecnologia avançada para o programa nuclear civil da Índia. Um intercâmbio de visitas de Estado nos últimos dois anos, em que apenas um punhado de outros países (Grã-Bretanha, China, México e Canadá) tem desfrutado durante a presidência de Obama, é prova do *status* que as duas nações atribuem a sua relação bilateral.

Uma transformação semelhante na relação Estados Unidos-Brasil é improvável para qualquer momento em breve. O problema não é que o Brasil e os Estados Unidos discordem em muitas questões críticas. Também não é evidente a desconfiança entre os dois países. As diferenças dos Estados Unidos com a Índia são maiores do que aquelas com o Brasil em uma série de questões globais, incluindo preocupações de alto perfil tais como o TNP, as relações com o Irã, os desenvolvimentos políticos no Oriente Médio e as políticas comerciais internacionais. Confiança mútua nunca apareceu com destaque nas relações Estados Unidos-Índia. Os dois países se uniram em torno de um conjunto de interesses e objetivos comuns que ambos consideraram como prioridades de primeira ordem. Os Estados Unidos e o Brasil não compartilham interesses ou propósitos potentes o suficiente para atraí-los juntos.

A longa fronteira da China com a Índia foi, provavelmente, um incentivo suficiente para intensificar a cooperação Índia-Estados Unidos em segurança. A contínua instabilidade e deterioração no Paquistão vizinho, com armas nucleares, que está em grande risco de se tornar um Estado fracassado, que não consegue controlar seu território, exército, ou população, é outro motivo para relações mais próximas entre Washington e Nova Déli. Os problemas do Paquistão já prejudicaram o esforço de guerra dos Estados Unidos no Afeganistão, e há também a ameaça constante de guerra aberta entre Paquistão e Índia. Estados Unidos e Índia podem

ter apenas um pequeno número de interesses mútuos, mas estes são urgentes e prementes. Três presidentes sucessivos dos Estados Unidos – Clinton, Bush e Obama – têm atribuído a mais alta prioridade para as relações Estados Unidos-Índia. No ano passado, o foco central da estratégia militar dos Estados Unidos foi deslocado para a Ásia, com a Índia, de acordo com Leon Panetta, secretário de Defesa, a “pedra angular dessa estratégia”.

O Brasil está situado num quadro geopolítico muito diferente rodeado por vizinhos amistosos e democráticos. Embora a violência criminal tenha se tornado um grande problema na América Latina, as nações da região estão em paz umas com as outras. Seus exércitos são pequenos, principalmente com orçamentos limitados. Nenhum deles tem uma arma nuclear ou é susceptível de adquirir uma em breve. Os perigos de conflito armado são dos mais baixos do mundo. Nem o Brasil nem os Estados Unidos enfrentam quaisquer ameaças urgentes ou crises na região. Ninguém está brigando por território, raça, religião ou ideologia. Pode haver boas razões para o Brasil e os Estados Unidos buscarem um relacionamento mais estreito, mas essas razões são muito diferentes daquelas que motivaram a parceria Índia-Estados Unidos. Segurança não será uma forte motivação para a cooperação Estados Unidos-Brasil.

5 TAMPOUCO É O MÉXICO

Uma abordagem alternativa seria que os dois países se concentrassem com vigor na construção de uma relação econômica mais produtiva, o que funcionários do governo e líderes empresariais dos dois países rotineiramente dizem que querem. Isso mais se assemelha à decisão dos Estados Unidos e do México em refazer seus laços econômicos por meio da negociação do acordo de livre comércio (Nafta). No caso dos Estados Unidos e Brasil, no entanto, dois obstáculos precisam ser abordados: as divergências acentuadas entre os dois países sobre questões econômicas chave e a confiança do Brasil em seu próprio curso econômico (embora isso já possa ter enfraquecido à medida que o crescimento do país continua a desacelerar).

Os interesses econômicos parecem ser a base mais realista para uma parceria de longo prazo entre o Brasil e os Estados Unidos. Não há dúvida de que os Estados Unidos e o Brasil têm muito a oferecer um ao outro. Tecnologicamente, os Estados Unidos são a maior e mais avançada economia do mundo, que importa mais bens e serviços e investe mais no exterior do que qualquer outra nação. Apesar de hoje corresponder a apenas cerca de 15% do tamanho da economia dos Estados Unidos, o Brasil possui a sexta ou sétima maior economia do mundo e, dentro de uma geração, prevê-se subir para a quarta ou quinta – e cada vez mais converge com a economia dos Estados Unidos em muitas dimensões. Além do impacto direto de duas vias dos fluxos de comércio, investimento e tecnologia, as relações econômicas Brasil-Estados Unidos afetarão os padrões de comércio nas Américas e além. Atingir a integração econômica hemisférica, por exemplo, vai requerer um acordo entre os Estados Unidos e o Brasil. Assim como o renascimento de negociações comerciais globais.

Apesar de há três anos a China ter substituído os Estados Unidos como parceiro comercial líder do Brasil, o comércio dos Estados Unidos com o Brasil floresceu, na última década, mais que o dobro desde 2003. Os Estados Unidos respondem por cerca de 16% do comércio brasileiro e continuam a ser o maior mercado para as exportações brasileiras de fabricação e a principal fonte de capital estrangeiro e novas tecnologias – todos críticos para o desenvolvimento industrial contínuo do país. As exportações para a China são predominantemente de *commodities*.

O Brasil ainda desempenha apenas um papel pequeno na economia dos Estados Unidos. Em 2011, era o oitavo maior parceiro comercial dos Estados Unidos – responsável por apenas 2% do comércio mundial dos

norte-americanos, um pouco mais do que a Índia, mas apenas um sexto do comércio desse país com o México. Ainda assim, o Brasil, ano a ano, tem absorvido quantidades crescentes de investimentos e exportações dos Estados Unidos, e as suas recentes descobertas de petróleo *off-shore* devem transformar o Brasil em um grande fornecedor de energia para os Estados Unidos, superando a Venezuela e o México. O Brasil é também a sede da maioria das empresas americanas que fazem negócios em outros lugares na América do Sul.

Com a promessa de sua riqueza petrolífera, o impressionante desempenho econômico do Brasil durante os últimos oito anos e sua crescente transformação em uma sociedade de classe média tem tornado o país um parceiro comercial e financeiro particularmente atraente. Nesse período, o país teve o seu mais rápido ritmo de crescimento em mais de uma geração, e sofreu apenas marginalmente com a crise econômica mundial refletindo, em parte, a qualidade crescente da gestão fiscal e financeira do país, a força de suas instituições financeiras, e sua capacidade de exportação em expansão. Junto com quase todas as outras grandes economias, o crescimento do Brasil diminuiu no ano passado, mas há pouca dúvida de que o país continuará a ser uma potência econômica nos próximos anos, particularmente se for bem-sucedido em lidar com algumas falhas críticas que o país já reconhece – uma infraestrutura deteriorada, fora dos padrões atuais; escolas e universidades medíocres; sistemas reguladores e fiscais disfuncionais; códigos de trabalho arcaicos; e um ambiente de negócios no qual é difícil navegar.

Os Estados Unidos reconhecem claramente a importância dos laços econômicos Brasil-Estados Unidos. Eles foram o foco central da visita de Obama ao Brasil em março de 2010, quando veio acompanhado de quase toda sua administração, de principais autoridades econômicas e cinquenta diretores executivos – *Chief Executive Officers* (CEOs) – de empresas líderes nos Estados Unidos. Sua primeira reunião pública em Brasília foi com quatrocentos CEOs brasileiros. A subsequente viagem de Dilma aos Estados Unidos em abril de 2012 teve a mesma ênfase. A Câmara de Comércio dos Estados Unidos organizou seu único encontro público em Washington.

Não obstante, há obstáculos formidáveis para qualquer relação econômica especial entre o Brasil e os Estados Unidos.

Primeiramente, os dois países continuam em desacordo sobre uma série de questões econômicas críticas. Muitas são de longa duração e profundamente controversas. Ao longo dos anos, as divergências econômicas têm impedido acordos de comércio ou investimento bilateral e levaram ao fracasso da negociação da Alca, e mantiveram os Estados Unidos e o Brasil longe de unir forças nas negociações comerciais globais. Houve disputas amargas sobre tarifas e subsídios que têm limitado as vendas agrícolas brasileiras para os Estados Unidos, e tornam mais difícil para o Brasil competir com as exportações dos Estados Unidos. Duas das mais controversas, sobre o algodão e o etanol, foram resolvidas temporariamente, mas os problemas subjacentes continuam por resolver. Por sua parte, os Estados Unidos têm, por muito tempo, pressionado o Brasil para diminuir as barreiras de importação de serviços e bens manufaturados, e fortalecer a sua proteção da propriedade intelectual. No ano passado, os Estados Unidos se opuseram às crescentes barreiras do Brasil ao comércio, enquanto o Brasil tem criticado veementemente a política de *quantitative easing* do Federal Reserve dos Estados Unidos, denunciando-o de injusto e protecionista e comparando-o com a desvalorização persistente da China, da sua moeda.

Estes são obstáculos enormes. Ainda assim, segundo um negociador sênior do México, os Estados Unidos e o México, antes do Nafta, estavam mais afastados em relação a questões do que os Estados Unidos e o Brasil estão hoje. Por que as negociações do Nafta foram exitosas? Ele sugere que foi porque Washington e México se comprometeram a chegar a um acordo, e continuaram a negociar até que um acordo fosse alcançado. Nem

os Estados Unidos nem o Brasil têm esse nível de compromisso para uma relação econômica mais estreita. Ao contrário, o Brasil e os Estados Unidos têm se contentado em buscar estratégias alternativas. Os Estados Unidos estão cada vez mais olhando para a Ásia e o Pacífico para o comércio e as parcerias econômicas, com a perspectiva de incorporar muitos dos seus parceiros comerciais hemisféricos nos novos acordos. O Brasil tem estado muito satisfeito com os seus amplamente diversificados laços econômicos, e parece relutante em seguir qualquer acordo especial com os Estados Unidos. À diferença do México, o Brasil não enfrenta a necessidade geográfica de tal acordo. Afinal, o México envia quatro quintos de suas exportações para os mercados dos Estados Unidos, o Brasil apenas um quinto. Curiosamente, a geografia é o fator-chave na definição das relações especiais dos Estados Unidos com a Índia e México.

6 ALÉM DE ECONOMIA E SEGURANÇA

Existem várias outras questões globais que podem oferecer oportunidades para uma colaboração Brasil-Estados Unidos. Os mais frequentemente citados são o TNP e as mudanças climáticas, em que os dois países, pelo menos superficialmente, parecem ter importantes interesses comuns.

O Brasil assinou o TNP e é obrigado a renunciar a armas nucleares por sua própria Constituição, por um acordo com a Argentina, e pelo Tratado para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (Tlatelolco). Os Estados Unidos não dão grande importância a que o Brasil esteja se preparando para desenvolver armas atômicas. O Brasil, porém, iniciou um programa de enriquecimento de urânio, não só para objetivos claramente civis, mas também para produzir combustível para um submarino nuclear, e se recusou a assinar o protocolo adicional do TNP, que permite a realização de inspeções mais invasivas de suas instalações nucleares. Tanto a rejeição do Brasil ao protocolo e sua contínua oposição a sanções da ONU ao Irã são vistos por Washington como um enfraquecimento de um regime global, já frágil, de não proliferação. O Brasil, por outro lado, afirma que são os Estados Unidos (e a Rússia), ao continuar a manter enormes estoques de armas atômicas, os infratores mais perigosos do TNP. A não proliferação, em suma, é uma área de contenção Brasil-Estados Unidos, não de propósito comum. Isso pode mudar no futuro – como as relações Estados Unidos-Índia demonstram – mas não há sinal de que um ou outro estejam prontos para um compromisso.

Os Estados Unidos e o Brasil, ambos certamente estarão no centro dos debates internacionais sobre mudanças climáticas e uso de energia. Esforços mundiais para lidar com essas questões serão fundamentalmente afetados pela forma como o Brasil gerencia a Amazônia e explora suas inexploradas reservas de petróleo. E dada a dimensão da sua economia, os Estados Unidos continuarão a ser uma das maiores fontes mundiais de gases de efeito estufa por muitos anos. Mas nenhum dos dois países tem desenvolvido política própria para lidar com problemas climáticos (de fato, a política polarizada dos Estados Unidos torna uma discussão séria do problema praticamente impossível). Até o Brasil e os Estados Unidos poderem dizer o que desejam fazer sobre as ameaças climáticas, esta não parece ser uma área promissora de cooperação bilateral.

7 CHEGANDO A UM ACORDO

Certamente, os Estados Unidos e o Brasil devem estar trabalhando duro para resolver as suas divergências. Mas isso não é o maior desafio confrontando o relacionamento bilateral. De fato, dadas as tremendas aspirações globais do Brasil e seu crescente peso econômico e diplomático, os Estados Unidos e o Brasil devem esperar discordar e se confrontar em muitas questões. E, até agora, os dois países têm sido notavelmente bem-sucedidos em acomodar suas discordâncias, mantendo seus confrontos dentro de limites, e sustentando um relacionamento amistoso.

O problema central para as relações Brasil-Estados Unidos tem sido a incapacidade de encontrarem áreas de consenso. Uma melhorada e mais produtiva relação Estados Unidos-Brasil vai requerer que os dois países identifiquem questões e metas sobre as quais estejam dispostos a se comprometer com cooperação sustentada e de longo prazo. Por enquanto, os dois países parecem confortáveis com o *status quo* das relações bilaterais. Os dois governos mantêm boas relações, mas tendem a se manter a uma distância segura. Nenhum parece ainda disposto a investir muito na construção de uma relação bilateral mais robusta.