

RELAÇÕES COMERCIAIS E COOPERAÇÃO ECONÔMICA ENTRE O BRASIL E OS ESTADOS UNIDOS NOS ANOS 2000¹

Israel de Oliveira Andrade²
Nilton de Almeida Naretto³
Luiz Gustavo Aversa Franco⁴

SINOPSE

Os Estados Unidos da América têm sido, historicamente, um dos maiores parceiros do Brasil, tanto no comércio exterior quanto nas relações bilaterais. Ainda que mudanças nos perfis diplomático e comercial brasileiro nas últimas décadas tenham provocado alterações nas cooperações entre os dois países, sua importância permanece central para as relações internacionais políticas e econômicas do Brasil. Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é analisar o vínculo entre os dois países, tendo como foco os aspectos macroeconômicos e comerciais das relações bilaterais. Ao longo do texto, serão abordados o perfil das relações econômicas Brasil-Estados Unidos durante as três últimas décadas do século XX (apresentando os ciclos de distanciamento e aproximação entre os dois países ao longo do período), a evolução destas relações nos últimos quinze anos (destacando o comércio bilateral) e o desenvolvimento da cooperação política e econômica americano-brasileira no século XXI (mostrando os pontos de convergência e divergência entre os dois países).

Palavras-chave: Brasil; Estados Unidos; comércio internacional; política externa.

TRADE RELATIONS AND ECONOMIC COOPERATION BETWEEN BRAZIL AND THE UNITED STATES IN THE 2000'S

ABSTRACT

The United States of America (USA) has been historically one of Brazil's greatest partners, in both foreign trade and the bilateral relations. Although changes in the Brazilian commercial and diplomatic profile have provoked alterations on the relations between the two countries, its importance remain central to Brazil's international political and economic relations. In this sense, the purpose of this work is to analyse the relation between the two countries, with a focus on the macroeconomic and commercial aspects of the bilateral relations. Along the text, the profile of the Brazil-US economic relations during the last three decades of the 20th century (presenting the cycles of distancing and approximation between the two countries along the period), the evolution of these relations in the last 15 years (emphasizing the bilateral trade) and the development of the American-Brazilian political and economic cooperation in the 21st century (presenting the points of convergence and divergence between the two countries) will be addressed.

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

JEL: F14; F50

1. Os autores agradecem as valiosas contribuições de Fernanda De Negri, Renato Baumann das Neves, Marcos Antonio Macedo Cintra e Alexandre Peixoto Messa, isentando-os de quaisquer imperfeições remanescentes no texto.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

3. Economista do Banco Central do Brasil (BCB).

4. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diset/Ipea.

1 INTRODUÇÃO

Atores centrais em suas respectivas vizinhanças regionais, Estados Unidos e Brasil, as duas maiores economias do continente americano, têm desfrutado relações políticas, econômicas e comerciais fortes há várias décadas. No caso brasileiro, os norte-americanos foram, por muito tempo, os principais aliados e parceiros diplomáticos do país e, até recentemente, eram, também, seu principal parceiro comercial; o mesmo, contudo, não pode ser dito a respeito da importância do Brasil para os Estados Unidos. Embora sejam cuidadosos o suficiente para sempre ressaltar a importância da parceria com o Brasil, o peso e a importância deste para a política externa e para o comércio exterior norte-americano são, na melhor das hipóteses, secundários.

De fato, a assimetria é característica marcante das relações Brasil-Estados Unidos, nos âmbitos político e econômico. No cenário político internacional e no panorama da economia global, os dois países se encontram em posições bastante distanciadas, sendo os Estados Unidos a única superpotência do período pós-Guerra Fria com interesses e potencial de ação globais e capacidade de atuar em todo o globo, inclusive por meios militares. O Brasil, ainda que figure entre as maiores economias, populações e território do mundo e tenha alcançado *status* de *global player* no período recente, não pode ser comparado à magnitude do poderio político-militar e do peso econômico norte-americano. Ainda assim, os dois países desfrutam de uma relação consolidada e consideravelmente harmoniosa, a despeito de divergências políticas e disputas econômico-comerciais normais entre quaisquer países de considerável importância.

O objetivo deste trabalho é, justamente, analisar a relação entre os dois gigantes americanos, tendo como foco os aspectos macroeconômicos e comerciais das relações bilaterais. Nesse sentido, o texto encontra-se dividido em mais quatro seções, além desta introdutória. Na segunda seção, será examinado um breve relato das relações econômicas Brasil-Estados Unidos durante as três últimas décadas do século XX, apresentando os ciclos de distanciamento e aproximação entre os dois países ao longo do período. A terceira seção dará prosseguimento a esta análise, enfatizando a evolução destes vínculos nos últimos quinze anos e destacando, em detalhes, os aspectos do comércio bilateral entre os dois países. A quarta seção complementarizará a análise ao apresentar a evolução da cooperação política e econômica americano-brasileira no século XXI, mostrando os pontos de convergência e divergência entre Brasil e Estados Unidos. Por fim, a última seção encerrará o trabalho, apresentando as conclusões.

2 BREVE RELATO DAS RELAÇÕES ECONÔMICAS BRASIL-ESTADOS UNIDOS (1970-2000)

O período 1970-2000 foi marcado por oscilações e mudanças consideráveis nas políticas internas de Brasil e Estados Unidos que afetaram as relações econômicas bilaterais entre os dois países. Na segunda metade dos anos 1970 e nos anos 1980, a centralidade norte-americana nas agendas política e econômica das relações internacionais do Brasil seria questionada e o Brasil buscaria diversificar suas parcerias externas. O fim da bipolaridade política da Guerra Fria na virada dos anos 1980-1990 fez com que os Estados Unidos recuperassem seus *status* de principal parceiro brasileiro, porém, as dificuldades econômicas e políticas vividas pelo país faziam com que a condução desta parceria fosse alterada ao longo da década.

Nos anos 1970, a política externa brasileira em relação aos Estados Unidos transitou de uma postura de alinhamento para um posicionamento de autonomia em relação àquele país, que se manteria até a década de 1990 (Desiderá Neto e Albres, 2012). Por um lado, no âmbito político, foram marcantes as desavenças em diversos itens da agenda bilateral entre os governos Ernesto Geisel no Brasil (1974-1979) e Jimmy Carter nos Estados Unidos (1977-1981). Por outro, no âmbito econômico, as relações entre os dois países se ampliaram e se tornaram mais complexas, tendo os bancos norte-americanos adquirido peso cada vez maior no cenário de crescente endividamento externo do Brasil (Hirst, 2006).

À época, em sua procura por maior autonomia, a política externa brasileira passou a adotar um tom mais universalista, buscando novas parcerias em áreas até então pouco exploradas, como a Europa Oriental, tendo como um de seus efeitos a relativa diminuição da importância norte-americana para o comércio exterior e o recebimento de investimentos estrangeiros no Brasil. A década de 1980, por sua vez, foi marcada pela deterioração das relações bilaterais, tendo como uma de suas principais razões a “perda de complementaridades econômicas” (Lessa, 2010, p. 121, tradução nossa), além de contenciosos em questões de comércio exterior, ciência e tecnologia, propriedade intelectual, dívida externa e financiamento ao desenvolvimento.

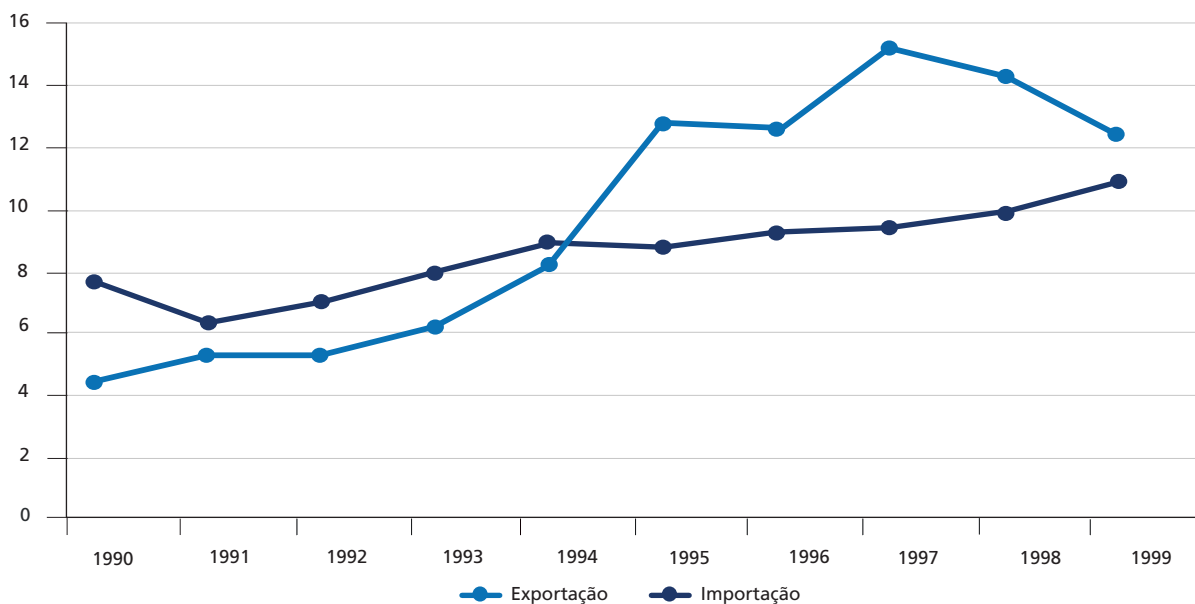
Esse cenário seria alterado no início da década de 1990 devido tanto a fatores globais (fim da Guerra Fria) quanto específicos do contexto brasileiro (reformas econômicas iniciadas pelo governo Fernando Collor, em especial os processos de abertura econômica e de privatização). Após mais de uma década buscando a autonomia pela distância em suas relações exteriores, o Brasil retornou à aliança especial com os Estados Unidos, tanto nas questões políticas quanto nas econômico-comerciais. Na visão da nova liderança do país, o cenário internacional político e econômico centrado na hegemonia política e na preponderância econômica norte-americana inviabilizava a manutenção de uma postura de distanciamento daquele país (Pecequilo, 2010).

Embora as relações com os Estados Unidos tenham permanecido centrais para a política exterior do Brasil até o fim da década, seu modo de operação mudou. Enquanto o governo Collor (1990-1992) adotou postura de alinhamento automático, os governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (FHC) assumiram postura mais pragmática em suas relações com os Estados Unidos. Isto se deveu à percepção de que “nenhum benefício resultou da aliança especial renascida” (Pecequilo, 2010, p. 134, tradução nossa). Nessas circunstâncias, o governo FHC gradualmente promoveu ajustes na política externa, entre eles a diversificação e a ampliação de parcerias com China, União Europeia, Japão, Índia, Rússia e África do Sul (*idem, ibidem*).

Conforme afirmado por Hirst (2006, p. 98), durante a década de 1990, “o relacionamento econômico Brasil-Estados Unidos adquiriu nova complexidade”, passando a envolver “uma teia de interesses e pressões mais diversificada” e a se desenvolver em “diferentes esferas”. Um setor em que a importância norte-americana foi especialmente forte foram os investimentos estrangeiros diretos (IED). Entre 1991 e 1998, os Estados Unidos foram a principal fonte de investimentos estrangeiros no Brasil, tendo o país representado o sétimo principal destino de IED norte-americano no período, sendo o primeiro entre os países em desenvolvimento e responsável por mais de 50% dos investimentos realizados na América do Sul (*op.cit.*, p. 100). Esta tendência, contudo, seria revertida a partir de 1999 devido à desaceleração da economia norte-americana com o fim do processo de privatizações de empresas estatais no Brasil e as consequências da crise de desvalorização do real desencadeada naquele ano (Milani, 2011).

Quanto às relações comerciais, a década de 1990 foi marcada, de um lado, pelo crescimento do comércio bilateral e, de outro, pela inversão do saldo da balança comercial. No contexto do lançamento do Plano Real, baseado na ancoragem cambial, em 1994, a balança comercial brasileira passou a registrar *deficit* significativos, e as transações comerciais com os Estados Unidos equivaliam a cerca de 50% desse *deficit* comercial. Em contrapartida, o *superavit* norte-americano em relação ao Brasil fez com que o mercado brasileiro se tornasse cada vez mais importante para as exportações norte-americanas. O *deficit* brasileiro somente seria reduzido a partir de 1999, em decorrência da desvalorização do real. O gráfico 1 ilustra a evolução destas tendências.

GRÁFICO 1

Exportações e importações brasileiras (1990-1999)
(Em US\$ bilhões)

Fonte: World Integrated Trade Solution (WITS), 2016. Disponível em: <<http://wits.worldbank.org>>.

A intensificação das relações comerciais Brasil-Estados Unidos durante os anos 1990 acarretou um aumento nas disputas comerciais bilaterais, tendo os dois países recorrido frequentemente ao regime do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT) e da Organização Mundial do Comércio (OMC) para a solução de contenciosos. Em forte contraposição ao período 1948-1991, em que o Brasil se viu envolvido em treze disputas no GATT (sendo somente uma delas reclamação por parte dos Estados Unidos), entre 1992 e 1996, o Brasil se envolveu em dezessete disputas, três delas fruto de reclamação norte-americana (Hirst, 2006, p. 103-104).

3 AS RELAÇÕES ECONÔMICAS BRASIL-ESTADOS UNIDOS (2001-2015)

Os primeiros anos do século XXI foram marcados por mudanças de governo no Brasil e nos Estados Unidos, com desdobramentos importantes para as relações políticas e econômico-comerciais entre os dois países. Do lado norte-americano, a ascensão do republicano George W. Bush em 2001 implicou o unilateralismo da política externa, causando preocupações e divergências consideráveis mesmo entre os principais aliados e parceiros dos Estados Unidos. Do lado brasileiro, a inauguração

do governo Luiz Inácio Lula da Silva trouxe mudanças importantes à política externa no país, que buscou diversificar suas parcerias e aumentar sua presença diplomática no mundo, especialmente entre os países do sul global (Vigevani, 2011; Pecequilo, 2010; Milani, 2011; Desiderá Neto e Albres, 2012; Lessa, 2010).

No que tange à agenda econômico-comercial, as relações Brasil-Estados Unidos foram fortemente marcadas por consideráveis divergências nas negociações regionais da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e na Rodada Doha de negociação multilateral da OMC. Em ambas as arenas, observa-se a persistência de dificuldades à ampliação do comércio de forma benéfica aos interesses brasileiros (Vigevani, 2011).

Nas negociações regionais relativas à implementação da Alca, os Estados Unidos pressionavam por uma estrutura de acordo similar à que havia sido estabelecida para o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (North American Free Trade Agreement – Nafta) – acordo comercial entre Estados Unidos, Canadá e México –, e o Brasil e o Mercado Comum do Sul (Mercosul) resistiam à pressão americana. O impasse entre os governos dos países em relação ao quadro das conversações e ao arranjo hemisférico chegou ao máximo em 2003, durante a reunião ministerial de Cancún. Conforme explicado por Mariano e Vigevani (2006, p. 346):

[os] assuntos que eram de interesse do Brasil (...) eram exatamente aqueles que os Estados Unidos não se dispunham a ceder, e vice-versa. De um lado, (...) os norte-americanos buscavam incluir, principalmente, serviços, compras governamentais, investimentos e propriedade intelectual, enquanto os interesses brasileiros centravam-se no acesso a mercados e no comércio agrícola.

Nesse contexto, o Brasil, indisposto tanto a abandonar as negociações quanto a ceder às pressões norte-americanas, lançou a proposta de um acordo de menor abrangência que ficou conhecido como Alca *light* (Mariano e Vigevani, 2006; Hirst, 2006). Inflexíveis em sua visão do que deveria ser o formato da Alca, os Estados Unidos recusaram a contraproposta brasileira e gradativamente abandonaram a iniciativa, dando preferência à negociação de acordos bilaterais com os países da América Central e Caribe e da América do Sul não associados ao Mercosul.

No âmbito da Rodada Doha da OMC, os dois países se viram em lados opostos (Desiderá Neto e Albres, 2012), tendo o Brasil e seus aliados do Grupo dos Vinte (G20) comercial demandado reduções nas práticas protecionistas e de subsídios agrícolas dos países desenvolvidos, entre eles os Estados Unidos. De fato, a criação do G20 comercial é um exemplo ilustrativo, por se tratar de:

contrastar os interesses comerciais dos países ricos e os riscos de uma aliança União Europeia-Estados Unidos que consolidasse um regime internacional de comércio que não favorece a busca de equilíbrio e os interesses dos países produtores de bens agrícolas, como o Brasil (Vigevani, 2011, p. 13).

A conformação de blocos relativamente opostos nas negociações levou ao “travamento” da Rodada Doha e impediu o avanço das questões agrícolas na OMC.

O caso do contencioso do algodão iniciou-se em 2001, a partir de reclamações de produtores brasileiros. Eles levaram suas demandas ao governo federal, o qual buscou negociar a questão diretamente com o governo norte-americano e, não obtendo sucesso, levou a questão ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC (Vigevani, 2011). Ao final do julgamento, em 2009, o referido órgão negou o recurso americano e decidiu a favor do Brasil, que foi autorizado a retaliar os Estados Unidos em US\$ 830 milhões. Contudo, após conversações bilaterais em 2010, o Brasil concordou em postergar as retaliações até 2012, com base na promessa norte-americana de rever sua legislação

agrícola e suas práticas consideradas ilegais, além de ajuda financeira aos agricultores brasileiros (Pecequilo, 2010, p. 146).

Para além da tendência de aumento da corrente de comércio bilateral Brasil-Estados Unidos, observa-se também no período uma clara inflexão no resultado comercial. Entre 2001 e 2008, fase de ascensão da economia americana, predominou o saldo comercial positivo brasileiro. A partir de 2009, dada a combinação de crise econômica nos Estados Unidos, de ocupação pela China de novos espaços no mercado internacional de produtos industriais e de câmbio valorizado no Brasil, inverte-se a situação e, a partir de então, o Brasil passa a registrar *deficit* comercial na relação com os Estados Unidos. Essa inflexão será vista nas subseções seguintes.

3.1 Comércio exterior Brasil-Estados Unidos (2001-2008)

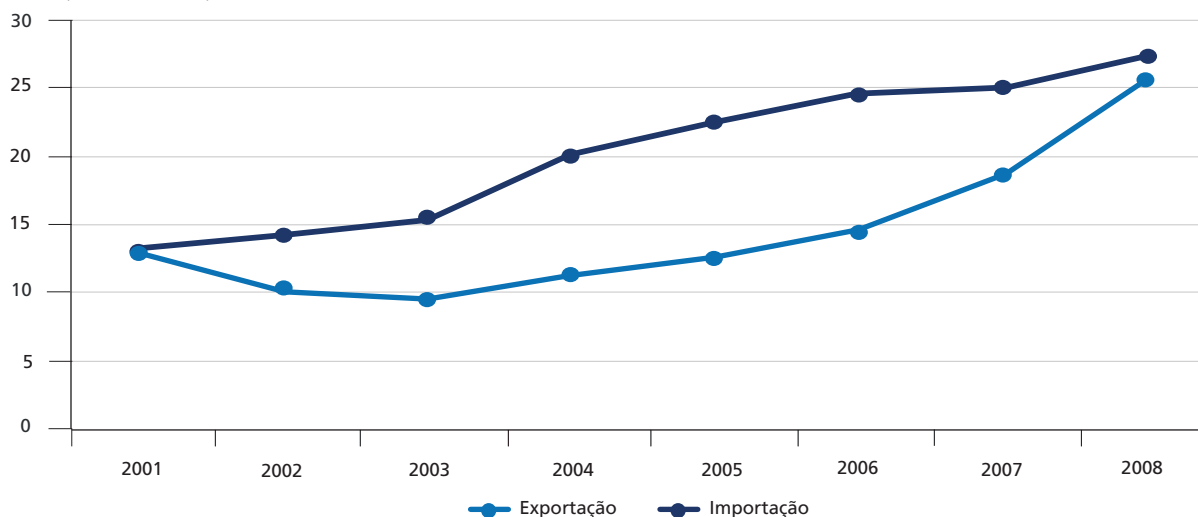
A despeito das divergências externalizadas nos fóruns de negociação da OMC e da Alca, o comércio entre Brasil e Estados Unidos foi encorajado durante os anos 2000, tendo resultados positivos até 2008, quando foi desacelerado devido aos efeitos da crise financeira internacional desencadeada naquele ano. Em contrapartida, os dois países passaram a se aproximar politicamente no âmbito do G20 financeiro em busca de soluções para a contenção da crise (Desiderá Neto e Albres, 2012).

Entre 2000 e 2008, o Brasil recuperou o saldo comercial positivo em relação aos Estados Unidos, o qual correspondeu à parcela preponderante do *superavit* comercial registrado pelo Brasil no período.⁵ O gráfico 2 demonstra a evolução desses fluxos comerciais.

GRÁFICO 2

Exportações e importações brasileiras (2001-2008)

(Em US\$ bilhões)



Fonte: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), 2016.

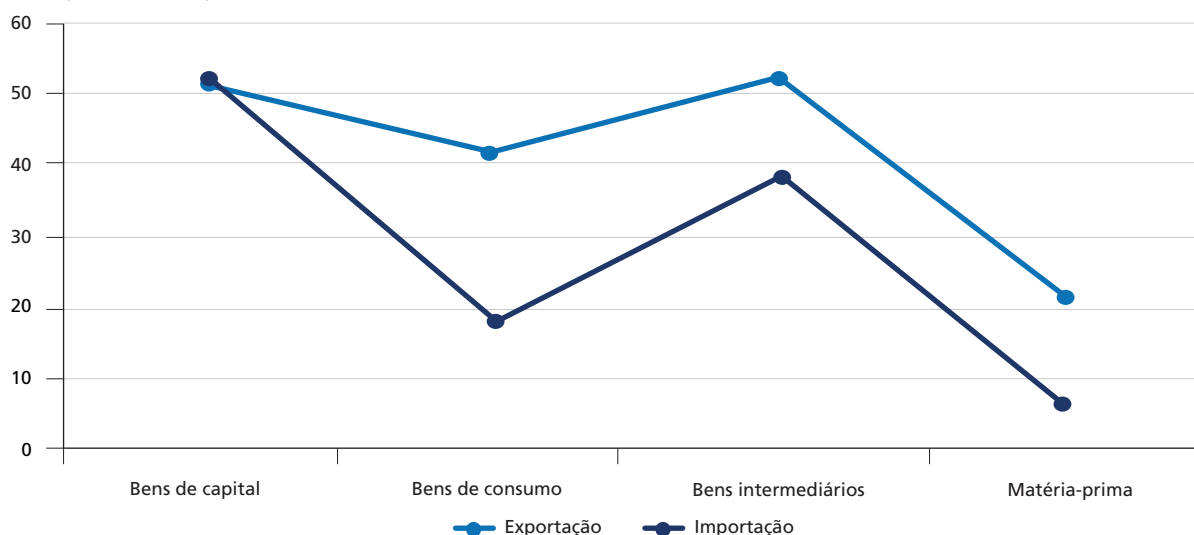
5. Segundo Vigevani (2011, p. 27), foram observadas pequenas oscilações nesse padrão, cabendo notar que o "superavit com a União Europeia superou aquele com os norte-americanos em 2007, mas deve-se considerar que com esse bloco o valor agregado das exportações é menor, predominando o peso de *commodities*".

No que tange ao perfil dos fluxos comerciais, deve-se destacar o aumento de preço das *commodities* e a liquidez do sistema financeiro internacional no início dos anos 2000 como fatores que contribuíram para impulsionar as exportações brasileiras (Vigevani, 2011). O gráfico 3 apresenta o perfil das exportações e importações brasileiras para os Estados Unidos por tipo de produto.

GRÁFICO 3

Exportações e importações brasileiras por tipo de bem (2001-2008)

(Em US\$ bilhões)



Fonte: WITS, 2016. Disponível em: <<http://wits.worldbank.org>>.

Percebe-se a partir do exame deste gráfico o claro *superavit* brasileiro no comércio bilateral com os Estados Unidos no período analisado, o qual se reflete em todos os setores, à exceção dos bens de capital, único setor no qual os norte-americanos obtiveram saldo comercial levemente positivo.

3.2 Comércio exterior Brasil-Estados Unidos (2008-2015)

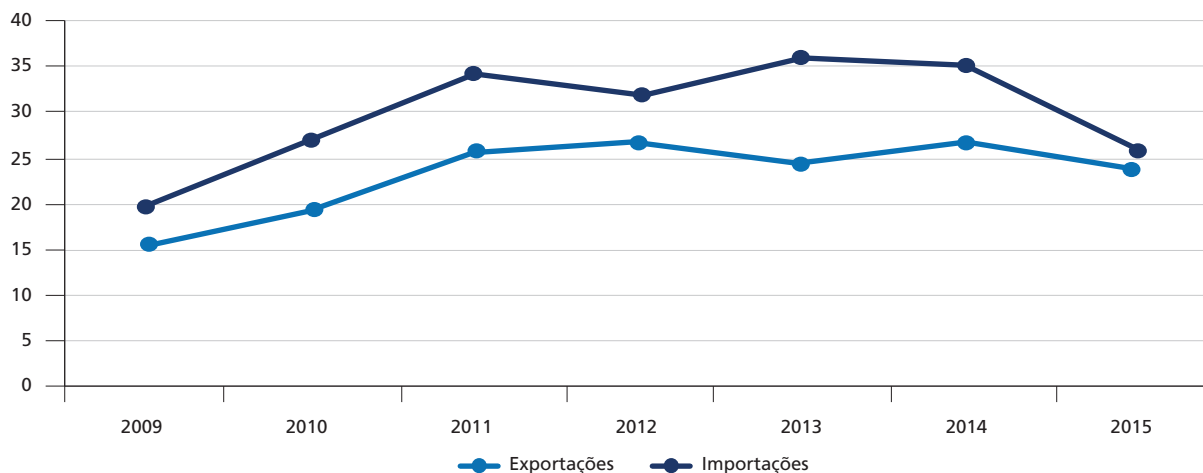
A partir de 2008, mais especificamente após o desencadeamento da crise econômico-financeira internacional, o comércio Brasil-Estados Unidos foi desacelerado devido aos efeitos da crise. Em contrapartida, os dois países passaram a se aproximar politicamente no âmbito do G20 financeiro em busca de soluções para a contenção deste problema (Desiderá Neto e Albres, 2012). Outro desenvolvimento significativo que afetou as relações comerciais entre eles foi a ascensão da China como fornecedora de bens industriais no cenário do comércio internacional.

Em termos gerais, o pujante comércio bilateral Brasil-Estados Unidos tem sido mais favorável aos norte-americanos, considerando-se o saldo comercial bilateral acumulado pelo Brasil no período. De fato, é importante ressaltar que a pauta de exportações do Brasil é majoritariamente composta por *commodities* e, quanto mais ela caminha no sentido dos produtos agrícolas, tende-se a diminuir a participação dos Estados Unidos nas exportações do Brasil, uma vez que a economia norte-americana é também grande produtora desses produtos, em particular de cereais.

GRÁFICO 4

Exportações e importações brasileiras (2009-2015)

(Em US\$ bilhões)



Fonte: MDIC, 2016.

TABELA 1

Exportação por produtos do Brasil para os Estados Unidos (2014-2015)

Tipos de produtos	US\$ milhões	Participação no total (%)
Metais	750	19,98
Máquinas e eletrônicos	587	15,64
Combustíveis	344	9,17
Transportes	482	12,84
Madeira	125	3,33

Fonte: MDIC, 2016.

TABELA 2

Importação por produtos do Brasil com origem nos Estados Unidos (2014-2015)

Tipos de produtos	US\$ milhões	Participação no total (%)
Máquinas e eletrônicos	1.290	28,54
Químicos	961	21,26
Combustíveis	800	17,70
Plásticos ou borracha	422	9,34
Transportes	297	6,57

Fonte: WITS, 2016. Disponível em: <<http://wits.worldbank.org>>.

Pode-se concluir a partir da análise dos dados apresentados que os fluxos comerciais entre os dois países, ainda que mais favoráveis aos Estados Unidos, não são tão díspares. Por um lado, os norte-americanos têm vantagem na venda de máquinas e eletrônicos e combustíveis; por outro, há maiores ganhos brasileiros na venda de transportes.

3.3 Características da inserção comercial atual de Brasil e Estados Unidos

De forma geral, Brasil e Estados Unidos apresentam perfis consideravelmente diferentes quanto à sua atuação no comércio internacional, tanto pelo volume de fluxos de mercadorias quanto pela composição destes fluxos. Ademais, os dois países vivem momentos distintos em suas relações comerciais, com os Estados Unidos em franca recuperação econômica acompanhada de crescimento dos fluxos desde 2009, ao contrário do Brasil, que, desde 2011, passa por um momento de estagnação e leve queda em suas transações comerciais.

A despeito da crise econômico-financeira internacional originada no mercado norte-americano em 2007-2008, os Estados Unidos ainda respondem pela maior parte do comércio internacional global e passam por franco crescimento de suas transações nos últimos anos. A queda acentuada dos fluxos comerciais em 2008-2009 não alterou o perfil da balança comercial norte-americana, que se mantém fortemente deficitária, característica que deve ser examinada à luz do forte comércio intrafirmas realizado pelas multinacionais americanas ao redor do mundo.

Em 2014, os Estados Unidos registraram um volume de cerca de US\$ 1,62 trilhão em exportações, compostas por um rol de mais de 4,5 mil produtos vendidos a mais de 220 parceiros. Seu principal foco regional é o continente americano que, combinado, responde por mais de 45% das exportações, seguido pelos mercados do Leste Asiático. Este foco é ainda mais claro ao se detalhar o exame das exportações norte-americanas por países, uma vez que seus parceiros do Nafta, Canadá e México, respondem, sozinhos, por mais de 30% deste tipo de venda, enquanto China e Japão respondem por mais de 10%.

TABELA 3
Exportações norte-americanas por país e região (2013-2014)
(Em %)

Regiões/países	Participação no total
Por regiões	
América Latina e Caribe	26,02
Leste Asiático e Pacífico	23,83
Europa e Ásia Central	20,39
América do Norte	19,32
Oriente Médio e norte da África	5,39
Por países	
Canadá	19,28
México	14,83
China	7,63
Japão	4,13
Reino Unido	3,32

Fonte: WITS, 2016. Disponível em: <<http://wits.worldbank.org>>.

Embora a América Latina seja o maior mercado regional para o qual os Estados Unidos exportam, o Brasil figura em apenas oitavo lugar no *ranking* de parceiros econômicos norte-americanos.

Ainda maior que o volume de exportações são as importações dos Estados Unidos, que, em 2014, totalizaram US\$ 2,35 trilhões. Sua pauta de importações é fortemente baseada nos bens

industrializados (bens de capital, intermediários e de consumo), que respondem por mais de 80% das compras, enquanto matérias-primas não chegam a 15% – vale ressaltar novamente a importância do comércio intrafirmas nesse contexto.

TABELA 4

Importações totais norte-americanas por tipo de produto (2013-2014)
(Em %)

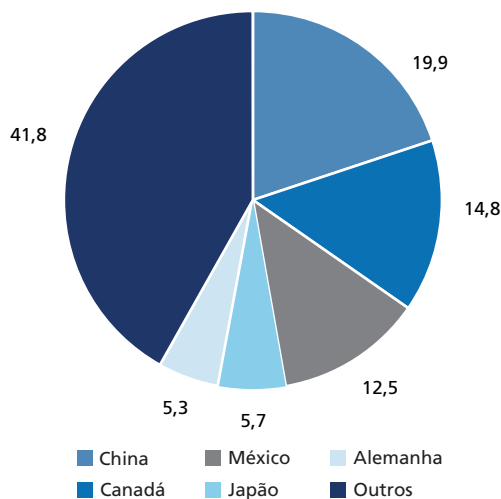
Tipo de produto	Participação no total
Bens de consumo	33,90
Bens de capital	32,18
Bens intermediários	15,38
Matérias-primas	14,07

Fonte: WITS, 2016. Disponível em: <<http://wits.worldbank.org>>.

No que tange aos parceiros, as importações norte-americanas não se diferenciam muito das exportações, sendo 34% das primeiras provenientes de seus vizinhos Canadá e México. A importância do Brasil é ainda menor nas exportações, estando o país apenas no 15º lugar entre os parceiros dos Estados Unidos, atrás do Vietnã, com apenas 1,3% das importações para o mercado norte-americano.

GRÁFICO 5

Importações totais norte-americanas por parceiro econômico (2013-2014)
(Em %)



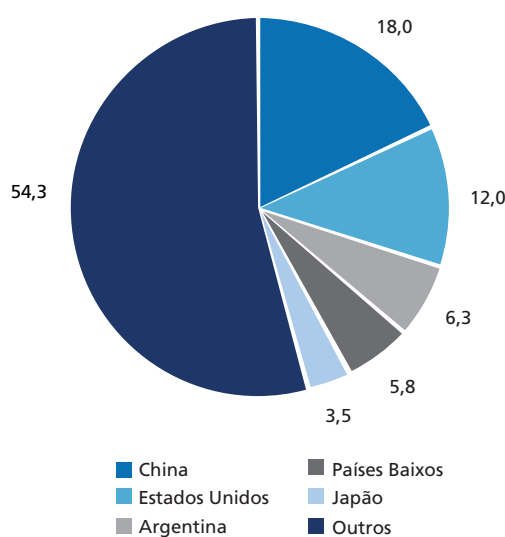
Fonte: WITS, 2016. Disponível em: <<http://wits.worldbank.org>>.

Naturalmente, a participação brasileira no comércio internacional é consideravelmente mais modesta. Contudo, diferentemente do caso norte-americano, que manteve o perfil de sua balança comercial a despeito dos abalos econômicos, a desaceleração e a estagnação do crescimento econômico brasileiro tiveram efeitos consideravelmente mais fortes sobre os fluxos comerciais do país, o qual tem registrado queda no valor de exportações e importações desde 2011 e, em 2014, viu a inversão de sua tendência superavitária, registrando o primeiro *deficit* dos últimos anos.

Com respeito às exportações, o país registrou um valor de cerca de US\$ 225,1 bilhões em 2014, porém com uma diversidade não muito aquém da dos Estados Unidos (cerca de 4 mil produtos exportados para 215 mercados). Em termos de distribuição regional, os fluxos brasileiros de comércio exterior são consideravelmente diversificados, tendo três países um papel de destaque tanto nas exportações quanto nas importações: China, Estados Unidos e Argentina. Estes são responsáveis por 18%, 12% e 6% das exportações brasileiras, respectivamente.

GRÁFICO 6

Exportações brasileiras totais por parceiro econômico (2013-2014)
 (Em %)



Fonte: MDIC, 2016.

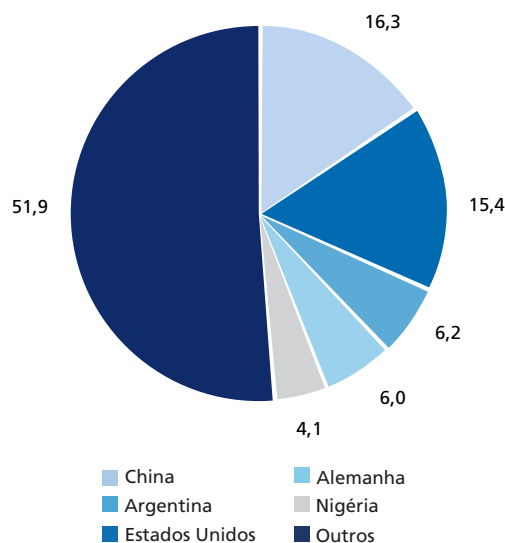
Em relação às importações, os três principais parceiros comerciais do Brasil respondem por 16% (China), 15% (Estados Unidos) e 6% (Argentina) das compras brasileiras, demonstrando perfil bastante semelhante às exportações.

Quanto à composição de seus fluxos comerciais, o Brasil apresenta características contrárias em suas pautas de exportação e importação. Ao se analisar a composição da pauta de exportações do país, percebe-se certo equilíbrio entre o peso das matérias-primas (46%) e o de bens industrializados (54%). Contudo, o quadro das importações demonstra forte predominância destes últimos, que respondem por 88% das importações, contra apenas 11,6% das primeiras.

GRÁFICO 7

Importações brasileiras totais por parceiro econômico (2013-2014)

(Em %)



Fonte: MDIC, 2016.

GRÁFICO 8

Exportações brasileiras por tipo de produto (2013-2014)

(Em %)

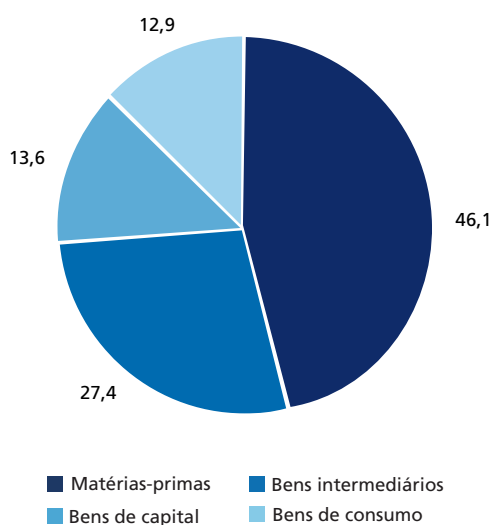
Fonte: WITS, 2016. Disponível em: <<http://wits.worldbank.org>>.

TABELA 5

Importações brasileiras por tipo de produto (2013-2014)

Tipo de bens	US\$ bilhões	Participação no total (%)
Bens de capital	75,32	32,88
Bens de consumo	65,19	28,46
Bens intermediários	60,90	26,59
Matérias-primas	26,72	11,66

Fonte: WITS, 2016. Disponível em: <<http://wits.worldbank.org>>.

4 A COOPERAÇÃO POLÍTICA E ECONÔMICA BRASIL-ESTADOS UNIDOS (2001-2015)

A cooperação bilateral política e econômica entre Brasil e Estados Unidos nos últimos quinze anos segue, de forma geral, o padrão do relacionamento mantido por longa data entre os dois países. Estudiosos da política externa brasileira classificam a relação com os Estados Unidos como uma “parceria fundamental”, uma “relação estruturante” que tem servido de base para o desenvolvimento do conceito de “parcerias estratégicas”, central à política exterior do Brasil (Lessa, 2010, p. 118-120). Segundo Vigevani (2011, p. 15):

[as] posições do Estado brasileiro em relação aos Estados Unidos visam ao fortalecimento de vínculos positivos e ao aumento das relações em suas diferentes vertentes: comerciais, financeiras, transferência de tecnologia, políticas, culturais etc. Esse interesse está vinculado – e busca ser funcional – ao objetivo de garantir melhores condições de inserção em outras arenas internacionais.

No século XXI, o desenvolvimento dos quadros políticos brasileiro e norte-americano afetou a relação entre os dois países. Segundo Vigevani (2011, p. 17-21), “a intensificação do unilateralismo na administração W. Bush (2001-2008) fortaleceu nos governos Cardoso e Lula da Silva, particularmente neste último, o interesse por políticas ativas de articulação internacional voltadas aos grandes países emergentes”. Além disso, ocorreu uma mudança do paradigma dominante na política externa brasileira, que transitou da chamada autonomia pela participação para a autonomia pela diversificação, reforçando a variação de parcerias mencionada anteriormente. A conjunção destes dois fatores foi fundamental para o desenvolvimento recente da relação bilateral.

A despeito da busca por diversificação de parcerias estratégicas para o Brasil no período recente, especialmente direcionada a países emergentes do eixo Sul-Sul, observa-se que as relações Brasil-Estados Unidos se fortalecem, verificando-se a manutenção e o reforço dessa tradicional parceria (Lessa, 2010). De acordo com Vigevani (2011, p. 39), mesmo com a diminuição da importância relativa dos Estados Unidos para o quadro geral das relações políticas e econômicas internacionais do Brasil, a relação Brasil-Estados Unidos preserva sua relevância e vem estabelecendo uma “agenda positiva”, porém com “aspectos em que as diferenças são perceptíveis”.

O estabelecimento do “diálogo estratégico”, em 2015, significava na prática que “as relações bilaterais incorporariam questões regionais e globais” (Pecequillo, 2010, p. 142, tradução nossa).⁶ As relações bilaterais passavam assim a se desenvolver em diversos níveis: *i*) a agenda bilateral entre os dois governos; *ii*) a interação nos processos políticos regionais; e *iii*) as visões mais gerais acerca dos processos políticos globais. Nas negociações políticas regionais e globais, os dois governos tenderam a adotar posições mais divergentes. Conforme Vigevani (2011, p. 42):

[a] preocupação do Brasil pelas bases norte-americanas na Colômbia, a falta de sintonia na crise de Honduras, o modo como se persiste em discutir questões como o narcotráfico e as guerrilhas colombianas, a busca da manutenção do diálogo, visando ao respeito às decisões dos órgãos internacionais, são pontos que permitem visualizar dificuldades nas relações bilaterais.

É importante ressaltar que no gerenciamento do diálogo estratégico não há comunicação entre os diversos temas em discussão, fazendo com que “as diferenças sobre a agenda e sua implementação

6. Segundo Pecequillo (2010), a importância deste desenvolvimento é perceptível pelo fato de os Estados Unidos somente compartilharem do mesmo diálogo com países como Reino Unido, China e Índia.

permaneçam isoladas e raramente comprometam a qualidade geral das relações” (Lessa, 2010, p. 121, tradução nossa).

Segundo Pecequillo (2010), as relações Brasil-Estados Unidos durante o governo Lula (2003-2010) foram “uma das questões mais controversas da política externa do país” (Pecequillo, 2010, p. 132, tradução nossa). A autora identifica três fases distintas. Na primeira fase, que durou de 2003 a 2005, observa-se o pico do unilateralismo norte-americano durante a administração W. Bush contraposto pela diversificação de parcerias externas por parte do Brasil. Na segunda fase, transcorrida entre 2005 e 2008, houve a reaproximação dos países. Por fim, na terceira fase (2008-2010), iniciada com a ascensão do democrata Barack Obama ao governo dos Estados Unidos, voltaram a acontecer divergências no campo político.

Nesse período, a relação bilateral entre os dois países passou por importantes momentos de convergência e divergência. No que tange à convergência, destaca-se a assinatura do Memorando de Entendimento para Avançar a Cooperação em Biocombustíveis, em 2007, focado em pesquisas conjuntas na área de biocombustíveis (especificamente etanol) e em estudos para a criação de mercados, ainda que o acesso do etanol brasileiro ao mercado norte-americano tenha esbarrado em obstáculos nos anos seguintes (Pecequillo, 2010, p. 144).

O caso da crise política de Honduras, desencadeada pela deposição do então presidente Manuel Zelaya, representou uma “mistura de conflito e parceria” (*op. cit.*, p. 146, tradução nossa) em que, inicialmente, Brasil e Estados Unidos se viram em posições semelhantes (apoiando o presidente deposto) para, em seguida, gravitarem em direção a posições divergentes devido à mudança de posicionamento dos norte-americanos sobre a questão. O mesmo padrão se observou na questão nuclear iraniana em 2010 (*idem, ibidem*), quando Brasil e Turquia buscaram negociar um acordo com o Irã sobre a questão com o aval dos Estados Unidos. Uma vez finalizado o acordo, contudo, a diplomacia norte-americana passou a criticar a iniciativa turco-brasileira e a buscar a renovação das sanções contra o Irã no Conselho de Segurança das Nações Unidas, causando grande insatisfação ao governo brasileiro. Estes dois episódios, junto às fortes críticas brasileiras à condução norte-americana da Guerra ao Terror na primeira metade dos anos 2000, foram pontos de divergência na relação bilateral durante a primeira década do século XXI (Desiderá Neto e Albres, 2012).

Com a transição do governo Lula para o governo Dilma Rousseff, a política externa brasileira começa a viver momentos turbulentos. A relação do governo no Brasil com os Estados Unidos também foi acompanhada por turbulências e instabilidades. Em meados de 2013, denúncias feitas pelo ex-funcionário da Agência de Segurança Nacional (National Security Agency – NSA) Edward Snowden revelaram que a então presidente Dilma havia sido alvo de espionagem do governo norte-americano, deixando-a “injuriada pessoalmente” (Cervo e Lessa, 2014, p. 143). Como resposta, Dilma cancelou sua visita de Estado aos Estados Unidos e apresentou um projeto de regime internacional para governança da internet às Nações Unidas em parceria com a chanceler alemã Angela Merkel (que também havia sido vítima da espionagem). As relações bilaterais somente seriam normalizadas no ano seguinte, com a ex-presidente Dilma retomando a agenda previamente estabelecida e com o vice-presidente norte-americano, Joe Biden, firmando compromissos com o Brasil de reformular o sistema norte-americano de vigilância eletrônica.

A despeito de tais turbulências, o padrão do relacionamento bilateral não se alterou e, mesmo com o Brasil passando por um período de retraimento em sua política externa, suas relações com

os Estados Unidos continuaram se fortalecendo no governo Dilma (Desiderá Neto e Albres, 2012), tendo os dois países mantido relações econômicas “significativas e crescentes”. Nesse novo período, observaram-se avanços importantes na agenda bilateral graças a novos acordos de cooperação.

Nos últimos anos, vários acordos bilaterais têm sido assinados entre os governos dos dois países (dez em março de 2011, cinco em abril de 2012 e onze em junho de 2015)⁷ e, atualmente, existem mais de trinta mecanismos de diálogo entre os governos brasileiro e norte-americano nas mais diversas áreas, entre os quais se destacam o Diálogo de Parceria Global (conduzido pelos ministérios de relações exteriores), o Diálogo de Cooperação em Defesa (conduzido pelos ministérios da defesa), o Diálogo Estratégico em Energia e o Diálogo Econômico-Financeiro.⁸

Um dos exemplos da cooperação bilateral estabelecida nos últimos anos é a Parceria para Governo Aberto, proposta inicialmente pelo presidente Barack Obama em 2010 e oficializada no âmbito das Nações Unidas no ano seguinte com copresidência brasileira. O objetivo geral desta parceria é “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”. Também foi importante a decisão norte-americana de não renovar as tarifas aplicadas ao etanol brasileiro, a qual representou uma “conquista do Brasil e avanço nos entendimentos bilaterais” (Desiderá Neto e Albres, 2012, p. 82-84).

Uma das áreas de maior cooperação recente entre os dois governos é a defesa, iniciada com o estabelecimento, em 2012, do Diálogo de Cooperação em Defesa. Este diálogo consiste na realização de consultas regulares entre os ministros da defesa de ambos os países com supervisão dos respectivos presidentes, visando “possibilitar o compartilhamento de opiniões e a identificação de oportunidades para colaboração em questões de defesa ao redor do mundo” (Desiderá Neto e Albres, 2012, p. 86). Mais recentemente, em junho de 2015, entraram em vigor o Acordo de Cooperação em Defesa e o Acordo Geral de Segurança da Informação Militar. Além de abarcarem áreas como pesquisa e desenvolvimento, segurança da tecnologia e aquisição e desenvolvimento de produtos e serviços, estes acordos promovem a realização de exercícios conjuntos entre as Forças Armadas dos dois países e o compartilhamento de capacidades e tecnologias, tanto em nível governamental quanto entre atores privados.

Por fim, durante visita da ex-presidente Dilma aos Estados Unidos em junho de 2015, os dois países firmaram acordo de expansão da cooperação econômica por meio do alinhamento de padrões regulatórios e o desenvolvimento de sistemas de janela única para facilitar o comércio. Ademais, foram anunciados trabalhos conjuntos na aplicação de patentes e na ampliação de investimentos em infraestrutura em ambos os países.⁹

5 CONCLUSÃO

As relações Brasil-Estados Unidos ganharam maior complexidade ao longo das últimas décadas. Após um longo período de favorecimento das relações com os norte-americanos e de tratamento

7. Disponível em: <<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35640.htm>>. Acesso em: 17 mar. 2016.

8. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5120&Itemid=478&cod_pais=USA&tipo=ficha_pais&lang=pt-BR>. Acesso em: 17 mar. 2016; e <<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35640.htm>>. Acesso em: 17 mar. 2016.

9. Disponível em: <<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35640.htm>>. Acesso em: 17 mar. 2016.

diferenciado dado aos Estados Unidos, o Brasil passou a buscar, em diferentes momentos e de formas diversas, papel mais assertivo em suas conexões com aquele país, com posicionamentos divergentes em questões políticas e econômicas regionais e multilaterais, sem, contudo, colocar em xeque sua relevância como parceiro. Isto se deveu à mudança de orientação da política externa brasileira após 2003, pois diminuiu-se a importância relativa de parcerias tradicionais e buscou-se a diversificação das relações exteriores do país, especialmente entre países do sul global. Ainda assim, o quadro geral de assimetria econômica-comercial das ligações entre os dois países permanece.

No que tange à economia e ao comércio, não se pode negar a evolução e o progresso vivenciados pelo Brasil desde os anos 1970. De simples país periférico, alcançou *status* de *global player* e potência emergente na economia e nas relações internacionais, passando a figurar entre as maiores economias do mundo.

No século XXI, Brasil e Estados Unidos passaram por oscilações políticas e econômicas bastante relevantes que, logicamente, impactaram fortemente suas atuações internacionais e relações bilaterais. Os Estados Unidos iniciaram o século enfrentando o maior choque econômico desde a Grande Depressão, não obstante, vivem na atual década um período de recuperação econômica e de restauração de sua credibilidade política (fortemente abalada após o unilateralismo da administração W. Bush), o que se reflete na retomada dos fluxos comerciais do país. Ainda que a hegemonia americana seja cada vez mais contestada nos campos político e econômico por potências emergentes como China, Índia e Rússia, seu papel central permanece inabalado.

O Brasil – tendo restabelecido suas instituições democráticas, promovido importantes reformas econômicas e retomado a normalidade nas suas relações financeiras internacionais no final do século passado – iniciou o século XXI com um novo dinamismo econômico e ampliou seu protagonismo no cenário político internacional, passando a participar do G20 financeiro e a figurar como uma das principais potências emergentes, em conjunto com países como China, Índia e África do Sul. Contudo, ingressou nesta década em um período de declínio no cenário internacional, chegando a ser chamado de “potência emergente decadente”. À crise econômica que assola a economia brasileira nos últimos anos se soma a forte crise política vivida pelo governo brasileiro, que tem sua coesão interna colocada em xeque e, conseqüentemente, perde de forma significativa a capacidade de conduzir os projetos e atividades do Estado. Este cenário interno bastante desfavorável leva ao forte retraimento internacional brasileiro que contrasta fortemente com seu período anterior de ascensão.

A despeito das disparidades estruturais e conjunturais entre os dois países, Brasil e Estados Unidos mantêm uma parceria forte, consolidada e de longa duração. Ainda que o cenário interno brasileiro se mostre instável, a importância da parceria norte-americana deve se manter, fazendo com que o país continue buscando o reforço das relações políticas e econômicas com seu parceiro norte-americano.

REFERÊNCIAS

CERVO, A. L.; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.

DESIDERÁ NETO, W. A.; ALBRES, H. M. Relações Brasil-Estados Unidos no governo Dilma: a agenda das visitas presidenciais oficiais em 2011 e 2012. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 11, p. 77-88, 2012.

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

LESSA, A. C. Brazil’s strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, p. 115-131, 2010.

MARIANO, M. P.; VIGEVANI, T. A Alca e a política externa brasileira. *In*: LESSA, A. C.; OLIVEIRA, H. A. (Org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 321-356.

MILANI, C. R. S. A importância das relações Brasil-Estados Unidos na política externa brasileira. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 6, p. 69-85, 2011.

PECEQUILO, C. S. A new strategic dialogue: Brazil-US relations in Lula’s presidency (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, p. 132-150, 2010.

VIGEVANI, T. **Relações Brasil-Estados Unidos**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 30).

