Número 11
Jul. | Set. 2012

Boletim de Economia e Política Internacional

ipea
Por um Brasil desenvolvido

Número 11
Jul. | Set. 2012

Boletim de Economia e Política Internacional

ipea

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Wellington Moreira Franco

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretora de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Luciana Acioly da Silva

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas, Substituto
Claudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Francisco de Assis Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação, Substituto
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Boletim de Economia e Política Internacional

CORPO EDITORIAL

Editor Responsável
Ivan Tiago Machado Oliveira – Ipea

Membros
Alcides Costa Vaz – UnB
Andrew Hurrell – Universidade de Oxford
Ana Maria Alvarez – UNCTAD
Carlos Mussi – Cepal
Luciana Acioly – Ipea
Maria Regina Soares de Lima – UERJ
Renato Baumann – Ipea

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - **Ipea** 2012

Boletim de economia e política internacional/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais. – n.1, (jan./mar. 2010 –). – Brasília: Ipea. Dinte, 2010 –

Trimestral.

ISSN 2176-9915

1. Economia Internacional. 2. Política Internacional. 3. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais.

CDD 337.05

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

EDITORIAL 5

QUESTÕES CONCEITUAIS E METODOLÓGICAS SOBRE OS ESTUDOS DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL 7
Rodrigo Pires de Campos
João Brígido Bezerra Lima
Manuel José Forero Gonzalez

REGIONALISMO NA ÁSIA: DA INTEGRAÇÃO PRODUTIVA À INSTITUCIONALIZAÇÃO 21
Ricardo Bacelette

FLUXOS DE CAPITAIS NA AMÉRICA DO SUL E CRESCIMENTO ECONÔMICO: UMA ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE POUPANÇA EXTERNA E INVESTIMENTO 33
Rodrigo Alves Teixeira
Daniela Freddo

A INCLUSÃO DA REPRESENTATIVIDADE DIRETA NO PARLAMENTO DO MERCOSUL 49
Bruno Theodoro Luciano

OLHANDO PARA A ÁGUIA: VISÕES DA OPINIÃO PÚBLICA NO BRASIL E NO MUNDO SOBRE OS ESTADOS UNIDOS 59
Edison Benedito da Silva Filho
Rodrigo Fracalossi de Moraes

RELAÇÕES BRASIL-ESTADOS UNIDOS NO GOVERNO DILMA: A AGENDA DAS VISITAS PRESIDENCIAIS OFICIAIS EM 2011 E 2012 77
Walter Antonio Desiderá Neto
Hevellyn Menezes Albres

DISCORDÂNCIA INTERAMERICANA: BRASIL E ESTADOS UNIDOS 89
Peter Hakim

EDITORIAL

O *Boletim de Economia e Política Internacional* nº 11, publicação da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), dá prosseguimento à ação de levar ao público temas da agenda econômica e política internacional vinculados a projetos de pesquisa desenvolvidos no âmbito dessa diretoria.

A atual edição é aberta com o artigo de Rodrigo Pires de Campos, João Brígido Bezerra Lima e Manuel José Forero Gonzalez sobre a experiência do Brasil quanto à cooperação para o desenvolvimento internacional. Os autores trazem reflexões conceituais e metodológicas sobre o tema, tendo por base o levantamento de gastos públicos federais com a chamada Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi). Em seguida, Ricardo Bacelette analisa o regionalismo na Ásia, explicando como se deu o processo de integração asiática nas últimas duas décadas.

Rodrigo Alves Teixeira e Daniela Freddo assinam artigo no qual examinam a relação entre os fluxos de capitais e a dinâmica do investimento nas economias da América do Sul, particularmente Brasil, Argentina, Colômbia e Venezuela. No quarto artigo desta edição Bruno Theodoro Luciano apresenta como se deu a construção do Parlamento do Mercosul (Parlasul), sua evolução institucional e suas competências e prerrogativas, discutindo como o parlamento poderia exercer um papel de controle democrático no quadro da integração regional.

O artigo de Edison Benedito da Silva Filho e Rodrigo Fracalossi de Moraes traz a análise da percepção da opinião pública em vários países acerca dos Estados Unidos e de sua atual influência no mundo, abordando as mudanças de percepção advindas da eleição de Barack Obama, particularmente no Brasil. Em seguida, Walter Antonio Desiderá Neto e Hevellyn Menezes Albres utilizam a análise do discurso para examinar as relações entre Brasil e Estados Unidos no governo Dilma, abordando ainda a agenda bilateral em perspectiva comparada àquela do governo anterior.

Esta edição conta, por fim, com a ilustre participação de Peter Hakim, que assina um artigo no qual as relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos nos últimos anos são analisadas, examinando as dificuldades enfrentadas pelos países na formatação de uma agenda de concertação e cooperação que seja sustentada e de longo prazo.

Boa leitura!

Ivan Tiago Machado Oliveira
Editor

QUESTÕES CONCEITUAIS E METODOLÓGICAS SOBRE OS ESTUDOS DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL

Rodrigo Pires de Campos*
João Brígido Bezerra Lima**
Manuel José Forero Gonzalez**

RESUMO

Em 2010, a Presidência da República, por intermédio da Casa Civil, incumbiu o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) de realizar, em conjunto com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério das Relações Exteriores (MRE), o primeiro levantamento de gastos públicos federais com a chamada Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi). A experiência acumulada na identificação, captura, registro e validação de dados primários oficiais relativos aos gastos do governo com a Cobradi seguiu na esteira dos esforços governamentais de tornar acessíveis e transparentes informações de interesse do cidadão e permitiu suscitar questões de ordem conceitual e metodológica merecedoras de maior discussão em âmbito nacional. O objetivo deste artigo é explicitar tais reflexões conceituais e metodológicas a partir da experiência do Brasil com os estudos da Cobradi. Após a introdução, que apresenta e problematiza a conjuntura que levou à realização dos estudos, o artigo está organizado em duas partes principais. A primeira parte explora questões conceituais da literatura sobre cooperação internacional e aponta a complexidade e os desafios de se definir o que vem a ser cooperação para o desenvolvimento internacional. A segunda parte relata como o Brasil enfrentou tal complexidade e desafio conceitual para operacionalizar os estudos da Cobradi. Por fim, apresentam-se considerações finais com indicativos de diretrizes para estudos futuros.

Palavras-chave: cooperação para o desenvolvimento internacional; levantamento; Brasil; conceito; método.

ABSTRACT[i]

In 2010, the Executive Office (Casa Civil) of the Presidency commissioned the Institute of Applied Economic Research (Ipea) to conducting, in partnership with the Brazilian Cooperation Agency (ABC) of the Ministry of Foreign Affairs, the first national survey on central government public spending with the so-called Brazilian Cooperation for International Development (Cobradi). All accumulated experience with identifying, capturing, recording and validating primary governmental official data followed in the awake of efforts to make central government's data accessible and transparent to Brazilian citizens and it allowed raising conceptual and methodological issues that deserve further discussion at national level. The objective of this article is to elicit such conceptual and methodological reflections based upon the recent experience with such surveys. After a few introductory notes on the context that led into the decision of conducting such surveys, the article is organized in two central parts. In the first part, we explore conceptual issues found in the literature on international cooperation and highlight the complexity and challenges involved in defining international cooperation for development. The second part of the article reports how Brazil faced such complexity and conceptual challenges in her efforts to implement and advance such surveys. In the last part, we present final remarks and propose general guidelines for future studies.

Keywords: international cooperation for development; survey; Brazil; concept; method.

JEL: F35, F59, H5, Z18.

---

* Bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea. Pesquisador e professor da Universidade Católica de Brasília (UCB).

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dinte/Ipea.

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

Em janeiro de 2010, a Presidência da República, por intermédio da Casa Civil, incumbiu o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) de realizar, em conjunto com a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE), o primeiro levantamento dos gastos públicos com a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (Cobradi) no quinquênio anterior (2005-2009) junto aos ministérios e entidades vinculadas ao governo federal. O propósito imediato era sua divulgação durante a 65ª Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) realizada em Nova Iorque, em setembro de 2010.[1]

A Cobradi, entendida para os fins do levantamento como gastos do governo federal brasileiro com países parceiros ou seus nacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, não é novidade no âmbito do governo federal. Segundo Puente (2010, p. 103), foi a partir de 1973 que "No âmbito interno, assiste-se à progressiva convicção de que o Brasil deveria aproveitar a experiência adquirida com a cooperação técnica para fazer dela, além de um instrumento de desenvolvimento interno, também uma ferramenta de política exterior".

Apesar desse histórico, o governo federal não dispunha, até então, de registros sistematizados, nomenclatura padronizada, ou publicações panorâmicas de seus gastos em cooperação para o desenvolvimento internacional. Estudos sobre o tema eram escassos, não enfocavam sobre gastos, restringiam-se a relatórios de atividades de instituições ou setores específicos do governo, enfrentavam sérios obstáculos para a identificação e registro de valores, e resultavam em relatórios predominantemente de uso interno às instituições.[2] Em estudo do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) sobre a cooperação internacional do Brasil em biotecnologia, Paula e Alves (2001, p. 1) registraram que: "[...] infelizmente, os resultados dos questionários não permitem elaborar um quadro adequado da cooperação internacional em biotecnologia no Brasil, dado o relativamente pequeno número de respondentes".

A eventual necessidade de recuperar tais valores para fins de uso oficial em conferências regionais ou internacionais era suprida por pedidos extemporâneos atendidos mediante contatos e consultas informais, cálculos aproximados e predominantemente sem método ou sistematização adequados. Tais fatores eram limitantes à divulgação desses gastos de forma mais ampla, tanto no plano doméstico quanto no plano internacional.[3]

Não obstante tratar-se de gastos do governo federal, com significativa expansão no período 2005-2009 (Ipea, 2010), não eram objeto de apropriação ou de acompanhamento no âmbito governamental. O próprio Ipea, em comunicado oficial recente da presidência sobre as despesas do governo federal no período 2001-2011 não faz menção alguma a gastos com a chamada Cobradi (Ipea, 2011).[4]

---

1. Dado o pioneirismo e a complexidade do primeiro levantamento, sua conclusão se deu após a realização da referida assembleia, o que infelizmente impediu sua divulgação naquela ocasião.

2. Mesmo ministérios e órgãos federais com tradição em registros sistematizados de gastos públicos, como o Ministério da Fazenda (MF) e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) não possuíam, até então, registros panorâmicos e consolidados da Cobradi, sobretudo de sua parte não-financeira como a cooperação técnica.

3. Em seu discurso na abertura do Debate Geral da 65ª AGNU, o então Chanceler, Celso Amorim, fez menção genérica à cooperação brasileira ao afirmar que "O Brasil aumentou substancialmente sua ajuda humanitária e multiplicou os projetos de cooperação com países mais pobres" (Amorim, 2010) tendo ilustrado essa menção com exemplos de programas e projetos apoiados pelo Brasil no mundo e não com números oficiais.

4. Vale registrar que o primeiro estudo dessa natureza no mundo foi realizado no âmbito da antiga Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCEE), hoje Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e levantou dados da ajuda internacional dos países-membros da Organização no período de 1956 a 1959. O estudo foi publicado em 1961, e intitulou-se *Fluxos de recursos financeiros para países rumo ao desenvolvimento* (OEEC, 1961).

Os resultados do primeiro estudo (Ipea, 2010) revelou a existência de dados, a possibilidade de recuperá-los e sistematizá-los de forma abrangente e panorâmica, convertê-los em dados oficiais sobre cooperação para o desenvolvimento internacional, como também divulgá-los em âmbito nacional e internacional.[5] Sobretudo, a realização dos estudos da Cobradi possibilitou o contato do Ipea com questões e reflexões de ordem conceitual e metodológica merecedoras de maior atenção e discussão no Brasil.

O objetivo deste artigo é explicitar tais questões e reflexões conceituais e metodológicas a partir da experiência do Brasil com os estudos da Cobradi. Para tanto, o artigo está estruturado em três partes. A primeira parte explora questões conceituais da cooperação internacional e aponta a complexidade e a dificuldade de se definir o que vem a ser cooperação para o desenvolvimento internacional. A segunda parte relata como o Brasil enfrentou tal complexidade e dificuldade conceitual para operacionalizar os estudos da Cobradi. Por fim, apresentam-se considerações finais com indicativos de diretrizes para estudos futuros.

2 QUESTÕES CONCEITUAIS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Não há, na academia ou entre praticantes da cooperação internacional, parâmetros conceituais definitivos para abordar o tema. O conceito de cooperação internacional é recente e embrionário na academia e mais particularmente na área de estudo das relações internacionais. Até meados da década de 1980, a cooperação internacional foi tema marginal na academia. As conjunturas internacionais vigentes, após o nascimento da área na academia, marcadas pela Segunda Guerra Mundial e pelo período conhecido como Guerra Fria, não foram favoráveis, por motivos óbvios, ao tema nas agendas de pesquisa.

Os primeiros esforços teóricos para explicar o fenômeno da cooperação internacional surgiram somente a partir dos anos 1970 e fundamentaram-se, sobretudo, na Teoria da Estabilidade Hegemônica (Kindleberger, 1973). Em essência, a teoria explicava a ocorrência de cooperação internacional entre estados soberanos num sistema internacional anárquico como resultado da ação de *hegemóns*, países cujo destacado poder militar e econômico possibilitava-lhes garantir, em suas zonas de influência, e por meio do poder, arranjos cooperativos intergovernamentais.

Em meados de 1980, baseado na observação recorrente de sólidos arranjos cooperativos no sistema internacional, sobretudo em termos comerciais e econômicos, como o Acordo Geral de Tarifas de Comércio (GATT) e a União Europeia (UE), Keohane (1984) formula nova e influente teoria de cooperação internacional entre nações (*international cooperation among nations*), rompendo com a tradicional Teoria da Estabilidade Hegemônica. Em sua obra, o autor permite-se questionar que fator permitiria manter arranjos cooperativos em um mundo pós-hegemonia. Conforme o autor, "a cooperação não hegemônica é possível e facilitada por regimes internacionais"[6] (Keohane, 1984, p. 50).

Advém da obra seminal de Keohane (1984) a definição de cooperação internacional amplamente consensual na academia (Milner, 1992; 1997; O'Neill, Balsiger e Vandeveer, 2004), entendida como "o ajuste de

5. O estudo tornou-se referência em importantes publicações da academia, institutos de pesquisa, *think tanks*, agências internacionais, instituições financeiras e organizações regionais e internacionais (governamentais e não governamentais), e até mesmo em notícias da mídia nacional e internacional (vide, por exemplo, OECD, 2011a, 2011b; Deustch Bank, 2011; Smith, 2011; Hirst, 2011; Cabral, 2011; The Guardian, 2011a; 2011b; Brazil's ..., 2010; Official ..., 2011; Le Monde Diplomatique Brasil, 2011; Antunes, 2011; entre outros).

6. O autor adota a definição clássica de regimes internacionais proposta por Krasner (1982) e ressalva, porém, que "regimes contribuem para a cooperação não pela simples implementação de regras a serem seguidas por estados, mas pela mudança do contexto no qual estados tomam decisões com base em seus próprios interesses" (Keohane, 1984, p. 13).

comportamentos de atores às preferências reais ou antecipadas de outros atores, por meio de um processo de coordenação política" (Keohane, 1984, p. 51-52). Segundo o autor, "[…] *intergovernmental cooperation takes place when the policies actually followed by one government are regarded by its partners as facilitating realization of their own objectives, as the result of a process of policy coordination*".

Em revisão bibliográfica seminal sobre o tema, Milner (1992) destaca que desse único conceito, formulado em meados dos anos 1980, derivaram seis diferentes hipóteses teóricas exploradas por estudiosos do tema, baseadas em premissas diversas de anarquia internacional. A autora ainda critica o enfoque sistêmico das hipóteses teóricas desses estudiosos e aponta a necessidade de inclusão da dimensão doméstica para compreensão mais ampla de determinantes da cooperação entre nações, tema tratado anos mais tarde pela autora (Milner, 1997). O'Neill, Balsiger e Vandeveer (2004, p. 150), por sua vez, revelam a tentativa de ampliação da definição, como resultado de avanços de pesquisas sobre regimes internacionais em meio ambiente, para "processos interativos, que continuam além dos acordos iniciais e resultam em ordens de governança complexas e duradouras com potencial de mudança social".

Outra vertente de pesquisas acadêmicas concentrou-se sobre a questão da ajuda ou assistência externa (*foreign assistance* ou *foreign aid*). Nesta vertente, porém, não se discute o conceito de ajuda externa, mas temas correlatos como seu eixo geopolítico (Norte-Sul, Sul-Sul, Leste-Oeste), suas motivações,[7] seus impactos sobre desenvolvimento[8] e, em linhas mais críticas, o próprio sentido atribuído à expressão desenvolvimento.[9] Nessas linhas de pesquisa, a academia é mais crítica, lacônica, inconclusiva e não dispõe de fundamentação teórica.

A cooperação internacional entre nações e a ajuda externa são abordadas pela academia não como processos distintos e independentes, mas inter-relacionados e de potencial influência mútua. Condicionalidades de reformas políticas impostas por agentes da ajuda externa é um exemplo emblemático dessa relação.[10] Já quando observados na perspectiva de regimes internacionais, Keohane (1984, p. 90-91), por exemplo, afirma que o regime de comércio internacional

> "[…] *is nested within a set of other arrangements, including those for monetary relations, energy, foreign investment,* ***aid to developing countries,*** *and other issues, which together constitute a complex and interlinked pattern of relations among the advance market-economy countries. These, in turn, are related to military-security relations among the major states*" (ênfase dos autores).

7. Morgenthau (1962) exercita de forma pioneira a construção de uma teoria política sobre o tema, porém reconhece sua incompletude frente às inúmeras possibilidades de motivações políticas para a oferta da ajuda externa. Desde então, estudiosos exploraram indícios da relação entre ajuda externa e interesses políticos, geopolíticos, econômicos e financeiros, e até mesmo sociais e humanitários. Mais recentemente, Dreher, Sturm e Vreeland (2009) investigaram os painéis de votação do Conselho de Segurança da ONU no período de 1970 a 2004 e levantaram fortes indícios de relação entre votos de países atuantes como membros não permanentes do Conselho e empréstimos que esses países recebem no mesmo período do Banco Mundial.

8. Vale registrar que, apesar de inúmeros esforços de estudiosos da área, a relação entre ajuda externa e desenvolvimento permanece sem evidências científicas (Cassen & Associates, 1987; Riddel, 2007; Wright e Winters, 2010; entre outros).

9. Nesta frente de estudos críticos, a expressão desenvolvimento é relativizada e relacionada com esforços para a manutenção de *status quo* de um sistema internacional que segrega países "desenvolvidos" de países "não-desenvolvidos" e, em casos mais extremos, como expressão de neocolonialismo. Ver, por exemplo, Crush (2000); Rist (1999); Crewe e Harrison (1999); Escobar (1995); entre outros.

10. Vale ressaltar, porém, que condicionalidades impõem ajustes eminentemente unilaterais, não se referindo, portanto, a "ajustes mútuos" de políticas entre países, conforme o conceito clássico de cooperação entre nações de Keohane (1984).

A aparente distinção entre as expressões ajuda (ou assistência) internacional e cooperação internacional tampouco resolve a questão conceitual.[11] Se a histórica decisão de substituição da expressão "assistência técnica" por "cooperação técnica" no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da Resolução 1.383 (XVI), em 20 de novembro de 1959 (GA, 1959), atendeu às expectativas políticas e ideológicas em conjuntura internacional pró-independentista e de articulação Sul-Sul, contribuiu, por outro lado, para a geração de um amálgama inacabado que levou ao engessamento de posições sobre o tema.

Com isso, há bem menos consenso conceitual na adoção de uma ou outra expressão, ou ainda expressões alternativas, no âmbito de organizações internacionais e agências governamentais de desenvolvimento. Predominam retóricas e definições arbitrárias, por vezes contraditórias, sem fundamentação conceitual. O Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) optam pela expressão "assistência técnica". Agências internacionais de governos situam-se entre cooperação internacional, como é o caso da Japan International Cooperation Agency (Jica) – Agência de Cooperação Internacional do Japão – e desenvolvimento internacional, como é o caso da United States Agency for International Development (USAID) – Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional.

O Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD), da OCDE, composto pelos países da tradicional comunidade de doadores, por sua vez, adota a expressão "ajuda" e a define como "fluxos que se qualificam como Assistência Oficial para o Desenvolvimento" (OECD, 2012), esta última entendida como:

> *"Flows of official financing administered with the promotion of the economic development and welfare of developing countries as the main objective, and which are concessional in character with a grant element of at least 25 percent (using a fixed 10 percent rate of discount). By convention, ODA flows comprise contributions of donor government agencies, at all levels, to developing countries ("bilateral ODA") and to multilateral institutions. ODA receipts comprise disbursements by bilateral donors and multilateral institutions. Lending by export credit agencies – with the pure purpose of export promotion – is excluded"* (OECD, 2012).

No bojo do chamado diálogo Norte-Sul, e esforços de equilíbrio geopolítico, e com o apoio de iniciativas como a United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), o G-77 e a Conferência das Nações Unidas sobre a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), emerge ainda a terminologia "cooperação Sul-Sul". Sua definição, ainda vigente, amplia o espectro de entendimento do tema ao referir-se a "todos os tipos de intercâmbio político e econômico entre países do sul, empresas e organizações da sociedade civil, incluindo comércio, investimento e tecnologia" (UN, 2010, p. 71).

A ABC, criada em 1987, adota conceituação de cooperação técnica internacional de cunho funcional, com foco sobre seu potencial impacto para o desenvolvimento nacional e internacional. Segundo a ABC (2012a),

> A cooperação técnica internacional constitui importante instrumento de desenvolvimento, auxiliando um país a promover mudanças estruturais nos seus sistemas produtivos, como forma de superar restrições que tolhem seu natural crescimento. Os programas implementados sob sua égide permitem transferir conhecimentos, experiências de sucesso e sofisticados equipamentos, contribuindo assim para capacitar recursos humanos e fortalecer instituições do país receptor, a possibilitar-lhe salto qualitativo de caráter duradouro.

11. As expressões *foreign aid* (ajuda externa) e *international cooperation among nations* (cooperação internacional entre nações) referem-se, em princípio, a sentidos semânticos e processos aparentemente distintos. Segundo o Dicionário Oxford de Política Mundial, a primeira refere-se à transferência de recursos financeiros e conhecimento de países industrializados para países subdesenvolvidos, e a segunda, conforme Keohane, aos ajustes mútuos em políticas de governo (*policies*) por meio de um processo de coordenação política (Oxford Companion to Politics of the World, 2001).

Observa-se o mesmo foco na conceituação da Agência especificamente para a cooperação técnica entre países em desenvolvimento: "O Brasil entende a cooperação técnica internacional como uma opção estratégica de parceria, que representa um instrumento capaz de produzir impactos positivos sobre populações, alterar e elevar níveis de vida, modificar realidades, promover o crescimento sustentável e contribuir para o desenvolvimento social" (ABC, 2012b).

Acrescente-se a tais definições e abordagens aquelas adotadas de forma não menos discricionária no plano doméstico, por órgãos federais setoriais. No caso brasileiro, diferentes órgãos de governo envolvidos em cooperação internacional adotam diferentes terminologias sem conexão aparente e não consensuais entre si. De fato, ministérios e entidades vinculadas ao governo federal, espaço definido preliminarmente para a realização do estudo, contam com amplo leque de atuação em temas atinentes à cooperação internacional em seu sentido mais amplo, porém com terminologias próprias.[12]

Não havia, e não há, no Brasil, e no mundo, uma conceituação consensual e definitiva de cooperação para o desenvolvimento internacional: a noção de cooperação Sul-Sul não supre plenamente esta lacuna e, portanto, deixa de ser instrumental para estudos dessa natureza, e o governo tampouco se alinha a definições vigentes de organizações internacionais. A anarquia conceitual sobre o tema exige cautela na determinação do que vem a ser e do que não vem a ser cooperação[13] e aponta para a necessidade, e oportunidade, de se ampliar e coordenar o debate sobre o tema em âmbito nacional.

3 A EXPERIÊNCIA DO BRASIL COM OS ESTUDOS DA COBRADI

O prazo exíguo para a realização e a conclusão de estudo pioneiro e inédito de tal envergadura exigiu estratégias combinadas de aproximação, articulação, recuperação e validação de dados oficiais no âmbito do governo federal. Para tanto, adotou-se, de forma consciente, estratégia de aproximação gradual da realidade.

O primeiro e maior desafio foi buscar superar a carência de delineamento preciso do tema. Decidiu-se, de antemão, adotar parâmetros conceituais e instrumentais preliminares. Sob a premissa de que a realidade a conhecer seria mais rica e densa do que permitiriam capturar tais parâmetros, decidiu-se pela aplicação de um modelo em construção, um primeiro passo. Conforme prefácio de abertura da primeira publicação, de autoria do presidente da República,

> Trata-se de um modelo ainda em construção, que, apesar de já revelar algumas de suas características, ainda carece de maior sistematização e debate. Este levantamento representa, portanto, o primeiro passo no sentido de construir uma política de cooperação internacional para o desenvolvimento integrada aos objetivos da política externa brasileira, que não esteja sujeita às prioridades de cada governo, mas que possa contar com uma ampla base de apoio no Estado e na sociedade civil (Ipea, 2010).

12. Em vários sítios oficiais de internet de ministérios e entidades vinculadas do governo federal consta a apresentação de setores ou áreas responsáveis pela cooperação internacional, cada qual com definições próprias do termo.

13. Uma das novidades do segundo levantamento da Cobradi, relativo aos gastos do governo federal no ano de 2010, foi a exclusão da listagem de apoio utilizada no primeiro levantamento, referente ao que "não era cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional".

Sem a intenção de propor conceituação definitiva ao tema, estabeleceu-se definição preliminar e eminentemente instrumental da Cobradi, entendida como:

> A totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas (Ipea, 2010, p. 17).

A opção pela aproximação da realidade via "modalidades" da Cobradi , vigentes no governo federal, justificou-se pela expectativa inicial de garantir maior sistematização aos dados e ainda permitir certa comparabilidade internacional em função de seu relativo alinhamento com categorias utilizadas em divulgação de gastos anuais da comunidade internacional de doadores. Essa opção, porém, não atendeu às necessidades de abordagem de uma realidade mais complexa, interconectada e, por vezes, sobreposta de arranjos intersetoriais e interinstitucionais da Cobradi, merecedora de maior atenção e amadurecimento.

No que diz respeito aos gastos públicos com essas "modalidades", constatou-se seu crescimento nominal nos últimos anos, com crescimento marginal em termos do Produto Interno Bruto (PIB) no período 2005-2011. Estudos sobre os gastos públicos utilizam dois tipos básicos de modelo: o macroeconômico que o explica em termos de tempo e variáveis agregadas, tal como o PIB; e o microeconômico, que se vale de fundamentos do processo de decisão (Wagner, 1958; Peacock e Wiseman, 1967 *apud* Riani, 1986). Foge ao escopo deste trabalho analisar essa evolução, seja pela sua complexidade, seja pelas diversas razões que motivaram as decisões para a realização desses gastos. Sob o enfoque da economia do setor público, tais gastos poderiam ser abordados como investimentos públicos. Porém, prevalece lacuna sobre a apropriação de tais investimentos na transição para a dimensão de gastos da cooperação para o desenvolvimento internacional.

Esses gastos públicos com a Cobradi representam o custo da quantidade e da qualidade dos servidores e bens providos pela administração pública federal, mediante as chamadas despesas correntes (dispêndios com pessoal, manutenção e operação dos serviços, diárias, gratificações, material de consumo, transferências intergovernamentais, subvenções econômicas, transferências operacionais, transferências às instituições etc.) que aparecem nas contas orçamentárias do governo.

Em princípio, o levantamento considerou todos aqueles gastos do governo federal realizados em cada uma das modalidades vigentes e que transitam no Orçamento Geral da União (OGU). Mais especificamente, observaram-se quatro grandes categorias de despesas, aplicadas mormente à cooperação bilateral, a saber: doações, em espécie e em moeda; horas técnicas; diárias e passagens aéreas; e custos administrativos associados. Para o efetivo registro da despesa, o conceito que prevaleceu foi o de "caixa" e não o de competência.

Contribuições regulares para organizações internacionais; integralização de capital em bancos de desenvolvimento internacional; e reescalonamento ou perdão de dívidas[14] foram considerados, simultaneamente, modalidades e categorias de despesas. É necessário mencionar que a maioria das contribuições e integralizações estão centralizadas nos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e da Fazenda (MF) e para efeitos do levantamento, trabalhou-se no registro com o critério de empenhos liquidados, que precede contabilmente o conceito de pagamento propriamente dito.

14. Os valores referentes ao perdão e o reescalonamento de dívidas pelo governo federal brasileiro, computados nos dois primeiros levantamentos da Cobradi (2005-2009 e 2010) se alinham ao termo "fluxos financeiros", conforme definição utilizada pela OCDE para a Assistência Oficial para o Desenvolvimento (AOD).

Dentre os gastos do governo federal com a Cobradi, observaram-se gastos predefinidos e aprovados no OGU, e efetivamente realizados. Dentre os predefinidos e aprovados no OGU, estão os gastos com refugiados no Brasil, e os gastos com contribuições regulares a organizações internacionais. Mais especificamente no caso dos refugiados, no período de vigência do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, foram alocados recursos no programa orçamentário Migrações e Acordos Internacionais; Apoio a Projetos de Instalação de Albergues para o Atendimento e Acolhimento de Refugiados. Nos quatro anos de vigência do PPA 2008-2011, esses recursos foram destinados para a atividade Apoio a Albergues para Refugiados do programa orçamentário Promoção da Justiça e da Cidadania sob a responsabilidade do Ministério da Justiça (MJ). Há perenidade nesses dois tipos de gastos, ou seja, não havendo crises de grande magnitude, no plano doméstico ou internacional, tendem a se manter no rol de compromissos do Estado brasileiro com a cooperação para o desenvolvimento internacional. Tais gastos nessas modalidades alinham-se, portanto, com a noção de uma política de Estado para a Cobradi.

Os demais gastos do governo federal brasileiro em Cobradi constituem, de fato, despesas correntes no OGU, executadas diretamente pela União, ou mediante parcerias da União com organismos internacionais. Estes, devido a sua natureza, facilmente escapam à possibilidade de registro e recuperação de forma sistematizada, e estão sujeitos às vicissitudes políticas, econômicas e sociais conjunturais, distanciando-se, com isso, da possibilidade de constituírem elementos estruturantes de uma política de Estado sobre o tema.

Não se pode perder de vista que parte considerável dos gastos do Brasil com a Cobradi são extensões de políticas públicas setoriais e intersetoriais orientadas para o desenvolvimento nacional. Por exemplo, a cooperação do Brasil com um determinado país parceiro em doença falciforme, ou em construção de casas populares, ou em qualquer outro tema afeto ao desenvolvimento nacional, espelha a experiência e o conhecimento brasileiro acumulados no tema e, eventualmente, traduzidos em políticas públicas nacionais.

No período de 2005 a 2009, registraram-se gastos da ordem de R$ 2,9 bilhões do governo federal brasileiro com a Cobradi, em todas as suas modalidades (Ipea, 2010). Entretanto, o foco sobre gastos não valora, por exemplo, aspectos de competência, conhecimento e fortalecimento institucional dos profissionais locais e suas instituições na superação de problemas de crescente complexidade que prevalecem no ambiente em que atuam em seus países e regiões.

A Cobradi ganhou em importância nos últimos anos não pelo montante de gastos contabilizados, mas pela qualidade, flexibilidade e consistência das respostas acumuladas nas instituições e pela efetiva participação de órgãos e entidades públicas, universidades, organizações da sociedade civil e da iniciativa privada e seu potencial de adaptação à realidade de outros países. Competências adequadas e interdisciplinares que caracterizam a cooperação brasileira carregam o potencial de fortalecer as organizações dos países no enfrentamento dos problemas locais e têm merecido grande aceitação. Segundo o balanço oficial da política externa brasileira no período 2003-2010,

> Dado que a cooperação técnica brasileira se concentra na capacitação de recursos humanos e no fortalecimento de instituições locais, ela acaba por também contribuir para a estabilidade política e o desenvolvimento econômico do continente. A estruturação dos sistemas de atendimento à saúde, a difusão de novas técnicas agrícolas e de programas para a agricultura familiar e a parceria com órgãos governamentais para o melhoramento dos serviços públicos, por exemplo, ajudam a fixar a população do campo e criam alternativas de fonte de renda, o que diminui a pressão sobre as capitais e confere maior dinâmica às economias (Brasil, 2010).

A aproximação de tais gastos pelo viés de seu peso como percentual do PIB do país, índice tradicionalmente usado pela comunidade internacional de doadores na discussão e definição de orçamentos para a

assistência oficial para o desenvolvimento,[15] parece nos levar à conclusão de que os gastos com a Cobradi são marginais, irrisórios. Porém, há que se avançar e amadurecer a reflexão sobre este aspecto. O Brasil, por décadas, destinou a cooperação internacional recebida de tradicionais doadores, parte ínfima do PIB nacional, para nichos estratégicos de desenvolvimento e em muitos casos foi bem-sucedido em seus propósitos.[16] A própria importância atribuída pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) à cooperação técnica internacional, por exemplo, é emblemática de sua relevância para o governo federal:

> A cooperação técnica desenvolvida pelo Brasil foi ampliada seguindo as diretrizes da política de adensamento do diálogo sul-sul, como instrumento da política externa do Governo Luiz Inácio Lula da Silva. Essa cooperação visa a fortalecer as relações bilaterais do Brasil com o restante do mundo, elevando o perfil do país no cenário mundial. Como resultado do crescimento econômico recente, o país vem assumindo posição de maior protagonismo nas discussões internacionais e capitaneando o movimento pela integração e fortalecimento dos países em desenvolvimento. Nesse sentido, a cooperação técnica tem sido um dos mais importantes elementos da política externa brasileira (Brasil, 2010).

Por fim, vale mencionar que o foco do estudo sobre gastos não permitiu explorar integralmente a própria referência da definição instrumental à dimensão do desenvolvimento. O primeiro relatório, de perfil eminentemente financeiro, não faz menções a essa dimensão, revelando lacuna merecedora de maior atenção no futuro. Tendência de se refletir sobre gastos como se fossem ou não de cooperação.

Uma opção implícita nos estudos realizados até o momento foi a de buscar identificar e quantificar gastos da Cobradi realizados pelo Poder Executivo. Com isso, não foram cobertos gastos das esferas dos Poderes Legislativo e Judiciário. O foco sobre o âmbito federal do governo, porém, não significa que governos e municípios deixem de realizar a Cobradi. Pelo contrário, há inúmeras iniciativas em andamento, parte delas inclusive financiadas, a partir de 2011, pela própria ABC/MRE, e que podem eventualmente compor os estudos futuros.[17]

Cabe ressaltar que determinados gastos, principalmente aqueles relativos a créditos de exportação e reescalonamento ou perdão das dívidas, assim como as contribuições a organizações e instituições internacionais também precisam de definições e sistematizações metodológicas mais precisas. É necessário discutir mais aprofundadamente, por exemplo, em que situações e como os créditos às exportações entrariam no estudo. Do mesmo modo, podem ser aprofundadas as modalidades de dívidas e seu alívio e, também, as próprias contribuições a organizações internacionais, especialmente no que diz respeito à finalidade das respectivas instituições.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para se conhecer a ampla e complexa realidade de cooperação internacional de cada ministério ou órgão do governo federal, é preciso dar continuidade à abordagem gradual dessa realidade. A adoção de definição instrumental preliminar, com a segmentação da realidade por modalidades para fins dos estudos, trata-se de solução operacional provisória e, como tal, não pode e não deve ser confundida como posições definitivas do governo brasileiro sobre o tema.

---

15. Clemens e Moss (2005) fazem um detalhado resgate das origens históricas da construção da meta mundial de se destinar pelo menos 0,7% do PIB de países industrializados para a ajuda internacional.

16. Dentre os programas de referência nacional que receberam apoio da cooperação internacional estão, por exemplo, a instituição do sistema S (Senai, Sesi, SENAC) no Brasil e o desenvolvimento da agricultura no cerrado brasileiro.

17. Sobre a cooperação descentralizada, o tema vem recebendo crescente atenção no Brasil, sobretudo a partir da década de 2000 (Vigevani, 2004). Não se pode esquecer, ainda, da Cobradi realizada por meio de universidades, principamente as federais e estaduais, e organizações não governamentais (ONGs), como é o caso emblemático da ONG Alfabetização Solidária.

Estamos cientes da polissemia inerente à expressão cooperação internacional e suas variações, das suas origens, premissas e circunstâncias sociais, econômicas, políticas e culturais, das abordagens conceituais disponíveis na academia, sobretudo oriundas de estudiosos do meio ambiente, e da longa discussão, ainda manifestamente inconclusa, sobre a relação entre cooperação internacional e desenvolvimento. Cada um desses temas merece acompanhamento e aprofundamento em pesquisas futuras.

Os estudos da Cobradi foram os primeiros esforços sistematizados e articulados do governo federal brasileiro rumo à identificação e mensuração de seus gastos destinados à cooperação para o desenvolvimento internacional. Com eles, obteve-se não só uma primeira aproximação oficial e predominantemente quantitativa desses gastos, mas também maior clareza sobre o estágio em que se encontravam o registro, o acompanhamento e o armazenamento dos dados em cada uma das instituições do governo federal brasileiro.

Os desafios intrínsecos aos estudos da Cobradi não retiram a consistência e a oficialidade dos dados publicados nos estudos. Os dados primários foram capturados em fontes oficiais do governo federal, registrados em base de dados do Ipea e validados e referendados por autoridades públicas. Nessa qualidade, são oficiais, confiáveis e permanecem armazenados para disponibilização a futuras consultas e pesquisas. Pode-se eventualmente conjeturar sobre a completude desses dados em relação à sua totalidade, mas a função dos estudos, pelo menos em seu estágio atual, é a de garantir aproximação da realidade e não sua expressão total, integral e inequívoca.

O contato com quase uma centena de instituições governamentais federais para a realização dos estudos Cobradi nos permitiu vislumbrar, como potencial hipótese para estudos futuros, que esse fenômeno se manifesta por meio de conhecimentos, ações coletivas potencialmente cooperativas, e processos individuais, organizacionais e institucionais de desenvolvimento e localiza-se em espaço dinâmico de conjugação de forças e tensões constantes entre políticas públicas, política externa e políticas internacionais.[18] Essa hipótese de interconexão entre políticas públicas, política externa e políticas internacionais reforça a noção de Keohane (1984) de que a "ajuda externa" é um elemento dentre um conjunto de arranjos que compõem "ninhos" sobre os quais repousam regimes internacionais e merece atenção em estudos futuros.

REFERÊNCIAS

ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Cooperação técnica**: Introdução, 2012a. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/ct/introducao.asp>. Acesso em: 3 jul. 2012.

_____. **CGPD** – Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, 2012b. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/abc/coordenacoesCGPDIntroducao.asp>. Acesso em: 3 jul. 2012.

AMORIM, C. L. N. **Discurso do ministro Celso Amorim**. Nova York: Organização das Nações Unidas, 23 set. 2010. Discurso proferido na abertura do Debate Geral da 65ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas.

ANTUNES, C. Rio. Gastos do Brasil com ajuda internacional aumenta 50% em cinco anos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 12 de jan. de 2011. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/859441-gasto-do-brasil-com-ajuda-internacional-aumenta-50-em-cinco-anos.shtml>. Acesso em: 10 fev. 2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Balanço de Política Externa 2003-2010**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa- 2003-2010>. Acesso em: 28 mai. 2012.

18. Entendidas aqui como regimes internacionais.

BRAZIL'S foreign-aid programme: speak softly and carry a blank cheque. **The economist**, July 15, 2010. Disponível em: <http://www.economist.com/node/16592455>. Acesso em: 10 fev. 2012.

CABRAL, L. **Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento**: caracterização, tendências e desafios. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, dez. 2011 (Textos Cindes, n. 26).

CASSEN & ASSOCIATES. **Does aid work?** Report to an intergovernmental task force. Oxford: Clarendon Press, 1987.

CLEMENS, M. A.; MOSS, T. J. **Ghost of 0.7%**: origins and relevance of the international aid target. Center for Global Development, Sept. 2005 (Working Paper, n. 68).

CREWE, E.; HARRISON, E. **Whose development?** An ethnography of aid. London: Zed Books, 1999.

CRUSH, J. **Power of development**. London e New York: Routledge, 2000.

DEUTSCH BANK. **Charting new directions**: Brazil in a multi-polar world. Alfred Herrhausen Society. The International Forum of Deutsch Bank: Foresight, 2011.

DREHER, A.; STURM, J.-E.; VREELAND, R. Development aid and international politics: does membership on the UN security council influence World Bank decisions? **Journal of development economics**, v. 88, n. 1, p. 1-18, 2009.

ESCOBAR, A. **Encountering development. The making and the unmaking of the third world.** New Jersey: Princeton University Press, 1995.

GA – GENERAL ASSEMBLY RESOLUTION (GA Res. 1.383 XVI). **Expanded programme of technical assistance**. Nov. 20, 1959. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/142/06/IMG/NR014206.pdf?OpenElement>. Acesso em: 13 mai. 2012.

HIRST, M. **Brazil's renewed responsibilities in cooperation for development and international security**. New York University: Center on International Cooperation, 2011.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (Cobradi) 2005-2009**. Brasília: Ipea, 2010.

_____. **Governo gastador ou transferidor? Um macrodiagnóstico das despesas federais (2001-2011)**. Brasília: Ipea, 2011 (Comunicados do Ipea, n. 122).

KEOHANE, R. O. **After hegemony**: cooperation and discord in the world political economy. New Jersey: Princeton University Press, 1984.

KINDLEBERGER, C. P. **The world in depression:** 1929-1939. Berkeley: Use 03080, 1973.

KRASNER, S. D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. **International organization**, v. 36, n. 2, p. 185-205, Spring 1982.

KRIEGER, J. (Ed.). **The Oxford Companion to Politics of the World**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL. **A cooperação internacional brasileira**. Editorial: por Sílvio Caccia Bava, 2011. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/editorial.php?edicao=52&PHPSESSID=ac6f3d6d16a0bc6366a42f0cca2aeb52>. Acesso em: 13 fev. 2012.

MILNER, H. V. Review international theories of international cooperation among nations: strengthens and weaknesses. **World politics**, v. 44, n. 3, p. 466-496, Apr. 1992.

_____. **Interests, institutions, and information**: domestic politics and international relations. New Jersey: Princeton University Press, 1997.

MORGENTHAU, H. A political theory of foreign aid. **The american political science review**, v. 56, n. 2, p. 301-309, Jun. 1962.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Development co-operation report 2011**. Paris: DAC/OECD, 2011a.

_____. **Report on multilateral aid 2011**. Paris: DAC/OECD, 2011b.

_____. **Glossary of statistical terms**: official development assistance. Disponível em: <http://stats.oecd.org/glossary/search.asp>. Acesso em: 7 jul. 2012.

OEEC – ORGANIZATION FOR EUROPEAN ECONOMIC CO-OPERATION. **The flow of financial resources to less-developed countries 1956-1959**. Paris: OECD, 1961.

OFFICIAL development assistance: aid 2.0. **The economist**, April 13, 2011. Disponível em: <http://www.economist.com/node/21525899>. Acesso em: 10 fev. 2012.

O'NEILL, K.; BALSIGER, J.; VANDEVEER, S. D. Actors, norms, and impact: recent international cooperation theory and the influence of the agent-structure debate. **Annual review of political science**, v. 7, p. 149-175, 2004.

PAULA, M. C. de S.; ALVEZ, I. T. G. **Cooperação internacional em biotecnologia no Brasil**: análise dos questionários e experiências relevantes. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, out. 2001 (Documento, III).

PEACOCK, A. T.; WISEMAN, J. **The growth of public expenditure in the United Kingdom**. London: George Allen & Unwin, 1967.

PUENTE, C. A. I. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa**: a evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento (CTPD) no período 1995-2005. Brasília: FUNAG, 2010.

RIANI, F. **Economia do setor público**: uma abordagem introdutória. São Paulo: Atlas, 1986.

RIDELL, R. C. **Does aid really work?** Oxford: Oxford University Press, 2007.

RIST, G. **The history of development**: from western origins to global faith. London e New York: Zed Books, 1999.

SMITH, K. **Non-DAC donors and humanitarian aid**: shifting structures, changing trends. Global Humanitarian Assistance: Briefing paper, Jul. 2011.

THE GUARDIAN. **Brazil can blaze a new trail in international co-operation**. Poverty matters blog, posted by Jonathan Glennie, 28 Oct. 2011a. Disponível em: <http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2011/oct/28/brazil-blaze-new-trail-international-cooperation>. Acesso em: 13 fev. 2012.

_____. **Who's who among the 'new' aid donors**. Guardian development network, 2011b. Disponível em: <http://www.guardian.co.uk/global-development/2011/oct/25/whos-who-new-aid-donors>. Acesso em: 13 fev. 2012.

UN – UNITED NATIONS. **International development cooperation report**. New York: UN, 2010.

VIGEVANI, T. (Ed.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC, Editora UNESP, EDUSC, FAPESP, 2004.

WAGNER, A. Three extracts on public finance. *In*: MUSGRAVE, R. A.; PEACOCK, A. T. (Ed.). **Classics in the theory of public finance**. London: Macmillan, 1958. p. 1-15.

WRIGHT, J.; WINTERS, M. The politics of effective foreign aid. **Annual review of political science**, v. 13, p. 61-80, 2010.

REGIONALISMO NA ÁSIA: DA INTEGRAÇÃO PRODUTIVA À INSTITUCIONALIZAÇÃO

Ricardo Bacelette*

RESUMO

O presente artigo analisa o processo de formação de integração econômica asiática nas últimas duas décadas, identificando os atores internacionais centrais nesse processo e suas estratégias. Procura-se, ademais, intuir respostas para indagações frequentemente feitas quando se discute a integração asiática: Por que não ocorreu anteriormente, quando proliferavam pelo mundo instituições e mecanismos de integração regional? Por que essa integração vem ocorrendo de forma intensa na última década? Para tais fins, será apresentado breve histórico empírico-analítico das principais iniciativas integradoras engendradas no processo de conformação do regionalismo na Ásia.

Palavras-chave: Ásia; regionalismo; integração produtiva; comércio e finanças internacionais; China; instituições regionais.

ABSTRACT[i]

This article analyzes the process of constructing Asian economic integration in the last two decades, whilst identifies the main international actors in this process and their strategies. Moreover, answers are sought to frequently asked questions when Asian integration is discussed: Why didn't it occur earlier, when institutions and mechanisms for regional integration proliferated worldwide? Why has integration happened so intensively in the last decade? For such purposes, it is presented a brief empirical-analytical history of the main integration initiatives engendered in the shaping of regionalism in Asia.

Keywords: Asia; regionalism; productive integration; international trade and finances; China; regional institutions.

JEL: F50, F55, F59.

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

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

O processo de integração econômica por meio de mecanismos interestatais na Ásia é recente e ocorre de maneira inversa ao processo observado na América do Sul e na Europa. Como asseveram Jank e Tachinardi (2007), enquanto na América Latina formaram-se mecanismos de integração regional – formais e incompletos – voltados para o comércio, em razão de agendas políticas dos países participantes; na Ásia, a integração é resultante de investimentos empresariais e transferência de tecnologia intra e entre empresas, cujos objetivos primordiais estavam voltados, originalmente, aos ganhos de competitividade das firmas, para atuarem em escala de competição global, cujas exportações destinavam-se às economias centrais. Nesse sentido, o papel dos Estados asiáticos seria secundário aos fluxos existentes, facilitando-os em vez de criá-los.

Não obstante a peculiar lógica inversa do processo de integração na Ásia do Leste,[1] são crescentemente observadas, a partir da década de 1990, iniciativas governamentais de integração regional empreendidas naquele continente, como acordos de livre comércio, mecanismos de concertação política e criação de organismos regionais, tornando a região profícua em matéria de integração regional. A macroestrutura desse processo de integração institucionalizada naquele continente é recente, porém ocorre em ritmo acelerado e tem sido denominado, na literatura, "Novo Regionalismo Asiático". A partir dos anos 2000, nota-se crescente protagonismo da China nesse processo, fomentando arranjos institucionais de governança regional e modificando algumas das instituições existentes.

O engajamento chinês no processo de integração regional constitui peça central dessa nova dinâmica institucional, pois, além de exercer função de catalisador desse processo, tem influenciado a configuração dessas instituições, como se verá a seguir. Nesse novo contexto asiático, é possível depreender, preliminarmente, alguns dos objetivos que norteiam as iniciativas de Pequim no que se refere à integração com os países circunvizinhos: ampliar a integração das cadeias produtivas regionais e, de forma subjacente, adensar a interdependência econômica, para garantir estabilidade política e segurança em seu entorno.

O presente artigo analisa o processo de formação de integração econômica asiática nas últimas duas décadas, identificando os atores internacionais centrais nesse processo e suas estratégias. Procura-se, ademais, intuir respostas para indagações frequentemente feitas quando se discute a integração asiática: Por que não ocorreu anteriormente, quando proliferavam pelo mundo instituições e mecanismos de integração regional? Por que essa integração vem ocorrendo de forma intensa na última década? Para tais fins, será apresentado breve histórico empírico-analítico das principais iniciativas integradoras engendradas no processo de conformação do regionalismo na Ásia.

1. Em que pese haver diversas definições geopolíticas para a região, emprega-se livremente o conceito de Ásia do Leste, difundido na literatura como aquele que engloba os países da Associação das Nações do Sudeste Asiático – Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), além de China, Japão, Coreias e a porção oriental da Rússia. Para discussão mais aprofundada sobre o conceito identitário asiático e seu emprego, ver Terada (2003).

2 REGIONALISMO INCIPIENTE: INTEGRAÇÃO PRODUTIVA E BAIXA INSTITUCIONALIDADE

Durante as décadas de 1980 e 1990, período em que se multiplicaram pelo mundo estruturas de integração e governança regionais, o conceito de regionalismo tinha pouca aplicação na Ásia. Para aferirmos análise desse processo, há que se distinguir, inicialmente, dois conceitos relacionados à integração regional: *regionalização* e *regionalismo*. Pagngestu e Gooptu (2002, *apud* Pérez 2008) definem *regionalização* como um processo de integração informal, semelhante à ocorrida na Ásia do Leste, pelas forças de mercado, na ausência de mecanismos regulatórios e institucionais. A esse fenômeno, Hurrell e Fawcett (1995) denominam também *soft regionalism*, vez que as instituições vinculantes são praticamente inexistentes, embora haja densa rede de integração. Já *regionalismo*, segundo Pagngestu e Gooptu (2000 *apud* Pêrez 2008), é o processo por meio do qual se constituem mecanismos formais para estabelecer tratados de integração e cooperação entre seus membros.

Até o final da década de 1990, a integração asiática era predominantemente econômico-comercial, porém as relações econômicas se davam ao largo de ideações de natureza político-institucional. Nesse período, embora houvesse forte integração econômica entre as economias asiáticas, praticamente inexistia o regionalismo, conforme conceito exposto, com exceção da ASEAN.[2] Criada em 1967, em contexto de formação dos Estados nacionais asiáticos, originalmente tinha caráter político restrito às áreas de defesa e segurança regionais. A ASEAN, naquele contexto, visava garantir a independência pós-colonialismo europeu na região, preservando seus membros das disputas hegemônicas da Guerra Fria, bem como manter a estabilidade das relações entre os países da região. O temor de que a guerra que transcorria na Indochina, entre Vietnã do Norte e do Sul – que envolvia também Laos e Camboja com o engajamento de potências bipolares – viesse a se repetir em outros países da região foi fator decisivo no estabelecimento dessa organização. Porém, o número limitado de países que a compunha e o escopo temático limitado de atuação da ASEAN, durante as primeiras décadas de sua existência, e a ausência de outras instituições com atuação regional de espectro temático mais amplo deixavam a Ásia alheia ao fenômeno do regionalismo nesse período (Mattli, 1999; Nogueira, 2008; Kahler, 2011).

A integração asiática durante as décadas de 1980 e meados da de 1990, portanto, era baseada em cadeias produtivas *regionalizadas*, controladas por empresas sediadas no Japão, as quais estavam integradas por meio de polos de manufatura nos países da região, com vistas a aumentar a competitividade de seus produtos, pela redução de custos com a produção *offshore* de manufaturas, inicialmente em direção à China e aos países do Sudeste Asiático, porém praticamente inexistindo instituições de *regionalismo*. O processo de transbordamento da produção japonesa para os países do entorno foi determinado, principalmente, por forças locacionais, devido à elevação de custos na matriz, em função de vários fatores, entre os quais se destacam: incremento dos salários; custos energéticos e de implementação de plantas crescentes; além da perda de competitividade das exportações japonesas devido à apreciação do iene, em dois períodos denominados *Endaka* (iene valorizado), no início da década de 1970 – em função do Acordo Smithsonian de 1971 – e em meados da década de 1980 – decorrente dos Acordos de Plaza em 1985 – que ajustaram a taxa de câmbio japonesa, anteriormente fixada em padrões que favoreciam as exportações, fazendo-a flutuar e sofrer forte valorização (Dieter 2006; Ravenhill, 2012).

2. Originalmente composta por Indonésia, Malásia, Filipinas, Cingapura e Tailândia, aos quais aderiram, na década de 1990, Brunei, Camboja, Laos, Myanmar e Vietnã. Além de preservar-se de possíveis disputas do contexto bipolar, a ASEAN também constituía instrumento de projeção de poder das potências regionais, nomeadamente Indonésia e Filipinas sobre áreas de influência limitada.

Nessa rede asiática incipiente, os organismos intergovernamentais eram poucos, com baixo grau de institucionalização e arcabouço jurídico com pouca vinculação (*enforcement*), pois o Estado asiático em condições de exercer o papel de *paymaster*[3] naquele contexto, o Japão, possuía fortes vínculos político-econômicos com países extrarregionais, como os Estados Unidos e membros da Comunidade Europeia. Além disso, ainda havia resistência por parte dos países asiáticos em relação à liderança do Japão, em razão de reminiscências do expansionismo nipônico durante a Segunda Guerra. Desse modo, as iniciativas de integração lançadas tinham o Japão como coprotagonista, sem liderança absoluta no processo, como foi o caso da Cooperação Econômica Ásia-Pacífico – Asian-Pacific Economic Cooperation (APEC), lançada em 1989. Essa não era iniciativa exclusivamente asiática, pois incluía países como Estados Unidos – que exerciam papel preponderante nessa proposta – Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Coreia do Sul, além de países sul-americanos banhados pelo Oceano Pacífico, entre outros. Não por mero acaso, o Japão compunha, no plano multilateral, a coalizão denominada *Quad*, juntamente com Canadá, Estados Unidos e União Europeia (UE), que dominou boa parte das deliberações da chamada Rodada Uruguai (1986-1995) de negociações do Acordo Geral de Tarifas e Comércio – *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), fazendo prevalecer a agenda dos países de maior desenvolvimento relativo – Least-Developed Countries (LDCs) naquelas negociações.

Entre seus principais objetivos, a APEC tinha a ambiciosa pretensão de estabelecer uma área de livre comércio entre seus membros na Ásia, na América do Norte e do Sul, a partir de cronograma gradual estabelecido em 1994. Se levado a cabo como inicialmente almejado, a APEC constituiria uma área de livre comércio que abrangeria 40% da população mundial e 54% do Produto Interno Bruto (PIB) do planeta.[4] Como era possível de se imaginar, essa proposta acabou por frustrar-se, devido aos inerentes conflitos de interesses que congregavam economias tão díspares: países com forte potencial agroexportador, como Austrália e Estados Unidos, e outros com fragilidades internas na produção agrícola, de estrutura familiar, como os insulares da Ásia. Soma-se às razões do insucesso da proposta livre-cambista da APEC o contexto em que se encontrava a economia japonesa naquele período, que passava por recessão prolongada na década de 1990 (Hyun-Seok, 2003). Desse modo, para muitos analistas, embora a APEC continue a existir formalmente, ela foi esvaziada politicamente, ficando indefinida quanto à sua funcionalidade. Suas atividades concentram-se, atualmente, em promover facilitação de comércio entre seus membros, por meio da eliminação de entraves burocráticos, e realização de cooperação técnica e intercâmbio de melhores práticas.

Entre as iniciativas que antecedem ao estágio atual de integração asiática, destaca-se o Acordo Comercial Ásia-Pacífico – *Asian-Pacific Trade Agreement* (APTA), anteriormente conhecido como Acordo de Bangkok, firmado em 1975, congregando Índia, Bangladesh, Sri Lanka, República Popular Democrática do Laos e República da Coreia (do Sul). Consistia, inicialmente, em instrumento de projeção de poder regional da Índia sobre países de sua órbita de influência, por meio de concessões tarifárias, com tratamento especial e diferenciado para LDCs. Em relação a regras de origem, por exemplo, o acordo previa exigência de conteúdo local de 45% do valor Free On Board (FOB) para exportações destinadas à área preferencial, oriundas de signatários com economias maiores, porém apenas 35% dos LDCs partícipes do acordo, dado o menor grau de encadeamento produtivo dessas economias, cujos parques industriais não permitiam maior agregação de valor local (UNESCAP, 2006).

3. Empregado na literatura de integração regional, o termo refere-se, nesse contexto, a um país líder do processo integrador institucional, o qual é capaz de arcar com custos políticos e financeiros da liderança nesse processo e tem essa ambição. Para maiores detalhes do conceito, ver Mattli (1999).

4. Para maiores informações e dados atualizados referentes aos países que compõem a APEC, ver os *Reports* periódicos publicados pelo secretariado da instituição, disponíveis em: <http://publications.apec.org/pub-view.php>.

A adesão da China ao APTA, em 2001, alterou a equação de poder dessa área preferencial e fez ampliar e aprofundar a integração entre seus membros. Até o ano de 2006, as concessões tarifárias abrangiam 1.721 produtos, com concessões especiais para os LDCs em 112 produtos. A partir da terceira rodada de negociações do APTA, com a decisiva participação da China, foram ampliadas as concessões tarifárias para 4.270 produtos, dos quais são feitas 587 concessões para os LDCs. Com a consolidação de preferências mais ambiciosas entre seus membros, que aprofundaram a integração asiática, decidiu-se por notificar o APTA à Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2007, em substituição ao antigo Acordo de Bangkok, previamente notificado ao secretariado do GATT, em 1976, porém com escopo reduzido de países participantes e com menores concessões tarifárias em porcentagem de alíquota e número de produtos (UNESCAP, 2006).

Outra iniciativa de integração na região digna de nota foi o East Asia Economic Caucus (EAEC), também chamado de Grupo Econômico da Ásia do Leste (EAEG), ou, simplesmente, Comunidade da Ásia do Leste. Foi uma ambiciosa proposta elaborada pela Malásia, em 1990, que congregaria os países da ASEAN e as três maiores economias da Ásia: China, Japão e Coreia. Essa iniciativa foi uma reação do então primeiro-ministro malaio, Mahatir Bin Mohamad – conhecido por defender ideais pan-asiáticos – à adesão da ASEAN ao processo de negociação da APEC. Em sua visão, potências de fora da região, como os Estados Unidos, estariam imiscuindo-se no processo em consolidação da integração asiática, a ASEAN. Segundo a proposta malaia, seria estabelecida uma ampla área de livre comércio na Ásia, excluindo-se desse processo, no entanto, países da América do Norte, a Austrália e outros, como claro contraponto à proposta da APEC, que era bem mais abrangente. A proposta pan-asiática do EAEC, embora obtivesse amplo apoio entre os países da região, à época em que foi lançada, não prosperou em razão da forte oposição a ela exercida pelos Estados Unidos sobre esses países e pelo não apoio do Japão, solidariamente, por não ver contemplado no processo de negociação seu maior aliado ocidental (Terada, 2003).

Embora não tenha vingado conforme proposto na década de 1990, o EAEC foi paradigmático no processo de formação do regionalismo na Ásia, por constituir a maior proposta, em número de países envolvidos, a ganhar maior impulso entre os países da região, para estabelecer uma área de livre-comércio exclusivamente asiática. Essa proposta viria a constituir, futuramente, a base do arranjo institucional que veio a ser denominado "ASEAN + 3" ou ASEAN *Plus Three* (APT), que ganhou força na década de 2000. Esse arranjo institucional é considerado, na atualidade, espinha dorsal da integração no Leste da Ásia, seja pela sua amplitude de países – os dez membros que compõem a ASEAN, além das três maiores economias asiáticas, China, Japão e Coreia do Sul –, seja pelo peso e dinamismo que as economias que o constituem imprimem ao sistema econômico internacional contemporâneo.

3 RÁPIDA EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL E FATORES DE IMPULSÃO

Os escassos vínculos institucionais e jurídicos entre os países asiáticos, até a década de 1990, evidenciavam-se, sobretudo, pela baixa densidade de acordos comerciais intrarregionais, em contraste com outras regiões do globo, período no qual proliferam acordos notificados à OMC, processo denominado na literatura "Novo Regionalismo". Estima-se haver em todo o globo, na atualidade, 450 acordos regionais de comércio, em diferentes graus de integração.[5] Na Ásia, no entanto, até o ano 2000, havia apenas um acordo preferencial regional

5. Para uma análise pormenorizada do processo amplo de formação de regimes regionais de comércio e sua interação com o sistema multilateral de comércio, ver Oliveira (2012).

em vigência no Sudeste Asiático, o já mencionado Acordo de Livre Comércio da ASEAN – Agreement of the ASEAN Free Trade (AFTA) e um acordo envolvendo países da Ásia Meridional, o APTA. Não obstante formarem-se tardiamente, em relação a outras regiões, a construção dessas instituições tem sido acelerada nas últimas duas décadas. Para se ter ideia da rápida evolução desse quadro institucional de governança regional, se, em 2000, apenas dois acordos comerciais vigiam na região, ao final da mesma década, no ano de 2009, já havia 45 acordos preferenciais de comércio concluídos e em vigência, tendo países da região como signatários, e já havia negociações em curso de número equivalente de acordos (Pempel, 2008; Ravenhill, 2012).

Baldwin (2006) estimou acertadamente que em 2010 haveria cerca de noventa acordos preferenciais ou de livre comércio em vigência na Ásia, em processo que denominou *noodle bowl syndrome* naquele continente, em alusão ao termo *spaghetti bowl*, cunhado por Jagdish Bhagwati, que se refere ao fenômeno do surgimento de densa e complexa rede de acordos preferenciais de comércio, ocorrendo, em algumas circunstâncias, em detrimento do sistema multilateral. Baldwin (2006), no entanto, faz ressalvas a respeito da amplitude dos acordos regionais asiáticos, que considera insuficientes em razão da profundidade da redução tarifária proporcionada e, em matérias não tarifárias, como a incapacidade para gerir regras de origem. Segundo o autor, cortes unilaterais de tarifas promovidas pelos países asiáticos são os maiores responsáveis pela liberalização comercial na região. Em que pesem as críticas, a rápida evolução normativa na Ásia já constitui objeto digno de análise pormenorizada.

A principal instituição do regionalismo asiático contemporâneo, a ASEAN, sofreu grandes transformações de seu escopo e mandato. Com o fim da Guerra Fria, ampliou-se o número de países-membros, de cinco para dez, abarcando nações ex-socialistas como Vietnã, Laos e Camboja. Além disso, converteu-se também em acordo preferencial de tarifas – Preferential Trade Agreement (PTA), o AFTA, firmado em 1992, que previa a liberalização gradual de tarifas entre seus membros até o ano de 2002. Em processo que poderia ser analisado por uma perspectiva *neofuncionalista* das relações internacionais, porquanto transfigurou-se a finalidade dessa instituição, inicialmente proposta para lidar com temas de segurança e estabilidade regional, por meio do efeito *spill-over*[6] (Haas, 1971). Foram estabelecidas novas áreas de convergência, distintas daquelas estabelecidas precipuamente, transcendendo o interesse individual dos Estados, em razão da interdependência material – integração produtiva e complementaridade comercial – ao regular temas como o sistema financeiro regional e o comércio entre os países que a compõem.

Pode-se explicar o rápido crescimento do número de acordos e instituições por quatro razões fundamentais: a crise financeira asiática, em 1997; a ascensão econômica chinesa nos anos 2000; o impasse nas negociações multilaterais da Rodada de Doha da OMC, iniciadas em 2001, porém ainda inconclusas; e a atual crise global, iniciada em 2008 (Pempel, 2008). A China, nesse contexto, tem procurado adensar relações comerciais com os países da região, como instrumento para ampliar mercados para suas exportações, em alternativa ao arrefecimento da demanda por parte das economias europeia e norte-americana, e, concomitantemente, assegurar a competitividade internacional, diminuindo custos de sua produção transfronteiriça regionalizada.

A crise asiática em 1997 é considerada marco no processo de integração e convergência em matéria econômica dos Estados do Leste Asiático. Como consequência desse fenômeno, estabeleceu-se a dimensão financeira da cooperação na ASEAN. A crise, que se originou na Tailândia, em 1997, com a forte desvalorização do bath (moeda tailandesa) – que passou a flutuar devido à insuficiência de reservas cambiais para que o banco

6. Termo de difícil tradução, geralmente empregando-se o original em inglês, que se refere a algo como transbordamento dos efeitos obtidos em uma área temática para outras áreas, na cooperação entre Estados.

central daquele país pudesse manter a taxa de câmbio fixa, em momento de fuga de capitais – logo levou ao contágio de outros países da região, pois investidores internacionais ficaram temerários quanto à capacidade de solvências dos países da região. No período que precedeu a crise, entre 1993 e 1996, a proporção dívida externa/PIB dos países da ASEAN passou de 100% do PIB para mais de 160% do PIB (Asian Development Bank, 2003). Naquele contexto, o Japão propôs a criação de um fundo regional de estabilização financeira, o Fundo Monetário Asiático, em face da atuação limitada das instituições existentes. Essa proposta não vingou como propugnada pelo Japão, por falta de acolhida entre os países da região, além da oposição dos Estados Unidos e do próprio Fundo Monetário Internacional (FMI), mas ensejaria posteriormente, no ano 2000, a criação de um mecanismo regional, com o apoio decisivo da China no processo de negociação, durante a reunião do Banco Asiático de Desenvolvimento, realizada na cidade histórica tailandesa de Chiang-Mai, que daria nome ao mecanismo de estabilização regional (Kahler, 2011).

Descontentes com o tratamento dado pelas instituições internacionais multilaterais à crise asiática de 1997 a 1998, particularmente o FMI, líderes daquela região buscaram, nos anos seguintes, alternativas para lidar com problemas de liquidez de curto prazo e monitorar capitais voláteis, aos quais foram atribuídos grande responsabilidade pela crise de 1997. O mecanismo cunhado "Iniciativa Chiang-Mai" (CMI)[7] foi lançado em maio de 2000, durante a 33ª Reunião da Conferência Anual do Banco Asiático de Desenvolvimento juntando-se à rede de instituições de governança asiática. Essa instituição formal consiste em um arranjo multilateral de *swap* de divisas, entre os dez países-membros da ASEAN, além de China, Japão e Coreia do Sul, em um *pool* inicialmente estabelecido em apenas US$ 1 bilhão, para lidar com problemas de liquidez de curto prazo. Essa quantia inicial simbólica foi gradativamente ampliada em cúpulas posteriores, atingindo, durante a cúpula da ASEAN em Manila, em maio de 2012, o valor de US$ 240 bilhões (Henning, 2009; Mochizuki, Ng e Wang, 2012).

Embora tenha sido criada em 2000, o mecanismo Chiang Mai não teve sua eficácia testada, pois nenhum país o utilizou, devido a limitações estruturais, como a falta de um sistema de monitoramento regional próprio. Os países que excedem em 20% o valor das quotas a que têm direito a tomar emprestado, devem se submeter às condicionalidades do FMI. Por essa razão, a Coreia do Sul optou por recorrer ao mecanismo de *swap* bilateral que mantém com o Federal Reserve (Fed) americano, em 2009, para sanar problemas em sua balança de pagamentos. Espera-se, no entanto, que a ampliação dos aportes e o estabelecimento de um mecanismo de vigilância, intitulado ASEAN Plus Three Macroeconomic Research Office (Amro), conforme proposto na cúpula ASEAN em 2010, venham a sanar as debilidades do Chiang Mai (Zhang e Li, 2010).

Soma-se a essa estrutura institucional o papel estabilizador que a China desempenhou durante a crise asiática, ao refutar a desvalorização de sua moeda para recuperar competitividade em relação aos seus vizinhos – cujas moedas sofriam forte desvalorização –, fato que poderia gerar uma corrida de desvalorizações cambiais na região ao estilo *beggar-thy-neighbour*. Essa iniciativa de não provocar mudanças bruscas no câmbio, que gerariam ainda mais instabilidade regional, foi encarada pelos países do Leste Asiático como atitude indutora de confiança, alavancando o *status* chinês na região, com a melhora de percepção por parte dos vizinhos. Ademais dessa medida de *confience building*, encetada em momento crítico para a região, a China tem sido um dos principais artífices da arquitetura das instituições regionais que vêm se formando naquele continente (Ravenhill, 2012).

7. Como resposta à Crise Asiática de 1997, diversas propostas de mecanismos regionais foram aventadas. Além da mencionada malograda proposta japonesa da criação do Fundo Monetário Asiático, foram efetivamente lançados o *Manila Framework Group*, para intercâmbio de melhores práticas para gerenciar crises financeiras e o ASEAN *Surveillance Process* (ASP), para coordenar e estreitar políticas macroeconômicas entre os países-membros da ASEAN, que lançou as bases para a cooperação ASEAN + 3 na Iniciativa Chiang Mai. Para maior detalhamento da evolução do processo de cooperação financeira na Ásia, ver Zhang e Li (2010).

Na constituição do fundo Chiang-Mai, por exemplo, a China contribui com US$ 38,4 bilhões, quantia exatamente igual à contribuição do Japão. Esse valor reflete cálculo político por parte dos países negociadores, que revela estratégia de compartilhamento de liderança e seus custos. Assim como o Japão, a China limita a quantia que poderia tomar emprestado do fundo a cerca da metade do que contribui, US$ 19,5 bilhões, ao passo que a Coreia empresta US$ 19,5 bilhões, mas pode tomar emprestado a mesma quantia. Países com menor desenvolvimento relativo, como Indonésia e Filipinas, contribuem com apenas um terço do potencial a que podem tomar emprestado e as menores economias da região, como Brunei, Camboja, Laos e Myanmar colaboram com um quinto do valor potencial dos empréstimos (Ravenhill, 2012; Mochizuki, Ng e Wang, 2012). A crise asiática de 1997, portanto, trouxe consequências inesperadas: a crescente interdependência econômica e a convergência política entre os países asiáticos. Por tais razões, aquela crise foi considerada marco no processo de integração na Ásia, ao lançar as bases da cooperação e convergência entre Estados na região.

Outro evento digno de nota, no que se refere à participação asiática na arquitetura global de governança, ocorreu na mesma cúpula da ASEAN em Manila que duplicou o patamar do fundo regional Chiang-Mai, em maio de 2012. Naquela ocasião, os países que compõem a ASEAN+3 estabeleceram o compromisso de elevar suas participações nas quotas do FMI, passando dos atuais 30% para 40% a partir de 2014, aumentando a representatividade asiática naquele organismo multilateral. Essa decisão reflete o crescente grau de convergência dos países asiáticos em matéria econômica, em que pese ainda haver divergências em outras áreas, como no caso das disputas territoriais no Mar da China Meridional e em outras questões políticas (Mochizuki, Ng e Wang, 2012).

Uma nova onda de integração na Ásia foi encetada por outra crise internacional, iniciada em 2008. Dessa vez, no entanto, o epicentro da crise estava fora da Ásia e as medidas adotadas pelos países da região, bem como a forma de articulação política diferiam do contexto da crise de 1997. A questão central, nesse contexto, era buscar alternativas ao arrefecimento da demanda por partes dos países desenvolvidos. O então ministro do comércio chinês, Chen Deming, declarou preocupação com o fato de as economias mais afetadas, a saber, Estados Unidos, Europa e Japão serem responsáveis por mais de 60% das exportações chinesas (Ying, 2008). Nesse sentido, para mitigar os efeitos adversos da crise internacional iniciada em 2008 sobre o comércio exterior chinês, seria necessário potencializar o comércio com mercados emergentes.

Esse fator mencionado, a crise internacional atual, estava intrinsecamente relacionado a outra condicionalidade sistêmica, qual seja, o impasse nas negociações para liberalização multilateral do comércio internacional, no âmbito da Rodada Doha da OMC, desde o *deadlock* das negociações, ocorrido durante a reunião ministerial de junho de 2008, em Genebra. A falta de convergência de posições entre os países nas negociações da OMC foi agravada pela crise, despertando desconfianças mútuas de recorrerem à retomada do protecionismo comercial. A alternativa mais factível seria negociar acordos bilaterais ou "minilaterais" – aqueles negociados com número reduzido de países – ou ainda setoriais – limitados a determinadas linhas tarifárias de bens e serviços. Na Ásia, essa tendência foi mais evidente, pois a China buscava também potencializar complementaridades das cadeias produtivas já integradas, com vistas a competir, com maior eficiência, em terceiros mercados, fenômeno semelhante ao observado na década de 1980 tendo o Japão como articulador dessa dinâmica, como visto na seção 2. Sob a liderança chinesa, no entanto, além da complementaridade produtiva, tem-se buscado adensar a estrutura institucional e a teia de acordos regionais.

4 A CHINA E SEU PAPEL PREPONDERANTE NA INTEGRAÇÃO ASIÁTICA

O engajamento da China na Ásia, no início do século XXI, acompanhado do crescimento de sua pujança econômica, é peça central na compreensão do fenômeno do crescente regionalismo, em razão de sua postura proativa, porém aberta ao diálogo, flexível e pragmática, diferente da política periférica das décadas anteriores, cunhada por atitudes contumazes, clivadas ideologicamente. Tanto no plano bilateral, quanto no multilateral regional, a percepção dos países do entorno da China tem se tornado positiva e sua atuação internacional é vista como benéfica na Ásia, de maneira que muitos países da região anseiam pela liderança chinesa e esse fator – a hegemonia chinesa – é, frequentemente, levado em consideração no processo decisório dos países da região. Essa tendência política reflete-se nas instituições: é emblemático o fato de constituírem-se, em praticamente todas as chancelarias asiáticas, departamentos inteiros voltados à China na última década, *pari passu* os já existentes para Estados Unidos e UE (Shambaugh, 2005).

A inflexão do paradigma de integração asiática, observado na década de 2000 com a ascensão chinesa e a mudança de conjuntura internacional pós-crise de 1997 e respectiva mudança no padrão político-institucional desse processo, são expressas de forma contundente por Pempel (2008, p. 268):

> Os laços regionais asiáticos já não são mais preponderantemente o produto de conexões de mercado de baixo para cima. Pelo contrário, depois da crise [asiática, 1997-98], a maioria dos países asiáticos tem tomado medidas coletivas e individuais para aumentar suas atividades econômicas, inclusive o apelo a uma arquitetura regional aperfeiçoada e integrante (...). Hoje, o regionalismo da Ásia Oriental é tão governamental e político quanto econômico. Um grupo de novas instituições foi criado através da Ásia (...). E o novo regionalismo é mais Chinacêntrico (*sic*) e exclusivamente asiático do que antes.

A estratégia da China para a Ásia, na última década, tem sido a de ampliar a integração com os países do seu entorno e, por conseguinte, potencializar a interdependência dessas economias, como forma de contrabalançar a influência dos Estados Unidos na região, de maneira não confrontacional, afastando a hipótese de uma aliança antiChina em seu entorno. Para tanto, a China tem se esforçado para demonstrar que a cooperação econômica com ela é benéfica para países menores. Essa política tornou-se evidente durante a negociação do Acordo de Livre Comércio China-ASEAN – ASEAN-China Free Trade Agreement (ACFTA), em 2002, quando a China empregou a estratégia *early harvest* de negociação comercial, na qual se adotam reduções tarifárias mútuas em menor quantidade de produtos, antes de se estabelecer liberalização mais ampla. As ofertas chinesas no acordo eram mais benéficas aos países da ASEAN, para construir confiança e afastar o temor desses países de que a maior competitividade comercial industrial chinesa seria deletéria àquelas economias, tornando desejável, aos países do entorno, aprofundar laços comerciais com a China (Mingjiang, 2007).

Para a China, fortalecer seu poder regional é imperativo na estratégia para alavancar sua influência global, como atestam declarações oficiais acerca da chamada "política periférica", no 15º e 16º Congressos do Partido Comunista Chinês, ocorridos em 1997 e 2002, respectivamente. Líderes chineses têm consciência de que, para se firmar como potência global, a China deve ter bem definido seu *status* de potência regional, com ampla aceitação dos países circunvizinhos, como pré-requisito para sua ascensão internacional. Ademais, a crescente influência de Taiwan[8] no Sudeste Asiático, durante a década de 1990, particularmente em matéria de

8. Por requisição do governo de Pequim, Taiwan é denominada, por organismos internacionais – entre os quais Banco Mundial, FMI e OMC – "*Chinese Taipei*", embora não esteja listada como membro dos dois primeiros e, no último caso, figure como território aduaneiro, ao qual lhe é permitido adesão por força de seu tratado constitutivo.

comércio e investimentos, tornou-se preocupação premente para Pequim, de forma que tem se buscado ampliar a interdependência dos países da região com a China, para precaver-se de cenário de amplo reconhecimento regional da autonomia do governo de Formosa. Não se pretende fazer aqui, no entanto, discussão acerca do *status* político de Taiwan. Embora o governo de Pequim não reconheça a independência política daquela que considera uma "província rebelde", as relações econômico-comerciais bilaterais são intensas, de tal forma que, em 2010, China e Taiwan assinaram o histórico Acordo-Quadro de Cooperação Econômica – Economic Cooperation Framework Agreement (ECFA), com vistas à redução de tarifas e barreiras comerciais entre os dois signatários (Mingjiang, 2007; Tsai, 2010).

A estratégia de negociação pelo método *early harvest*, em benefício das economias menores, é observada, inclusive, nas tratativas para o estabelecimento do ECFA com Taiwan, denotando estratégia sistêmica da China para a região. Nesse acordo, foi estabelecida lista de ofertas chinesas de redução tarifária para 539 produtos e Taiwan reduziu suas tarifas em 267 produtos, de tal modo que se estima que o acordo beneficie Taiwan em US$ 13,8 bilhões, enquanto a China teria um benefício em seu fluxo comercial, com os cortes tarifários de apenas US$ 2,86 bilhões. Além de questões tarifárias, a China abrirá seu mercado de serviços em onze setores, como hospitalar, bancário, serviços contábeis, seguros e securitizações, ao passo que Taiwan abrirá seu mercado de serviços em apenas sete setores, entre os quais bancário e audiovisual. Ademais, a assinatura do ECFA corrobora a tese de que é necessário firmar estabilidade regional para alavancar estratégia de potência global da China, ao abrir espaço para a melhora do diálogo político entre as duas margens do Estreito de Taiwan (Tsai, 2010; Zhao e Tong, 2009).

Como um *latecomer* do processo de integração regional, porém com peso significativo nas relações internacionais asiáticas, a China foi capaz de remodelar as instituições regionais já existentes, uma vez que já não havia tanto espaço para a criação de novas instituições. Caso paradigmático foi o da ASEAN, como discutido na seção 3, em que sua funcionalidade foi alterada em razão da política chinesa de aprofundamento da integração regional. A participação da China nessas estruturas existentes, no entanto, não ocorre pela mera aderência às instituições, mas por meio da transformação desses arranjos institucionais, contemplando-se cálculos estratégicos chineses com relação à balança de poder regional. Na concepção do arranjo institucional que acomodaria as principais potências asiáticas à ASEAN, por exemplo, o governo de Pequim foi favorável à composição ASEAN + 3 – que compreende os dez países integrantes da organização do Sudeste Asiático, além da China, Japão e Coreia do Sul – porém, opôs à proposição de constituir a ASEAN + 6 – que abrangeria também Índia, Austrália e Nova Zelândia, por considerar que seu poder seria diluído com a participação da Índia, além de haver países que poderiam servir de veículo às aspirações americanas na Ásia (Ravenhill, 2012). Nesse sentido, a estratégia chinesa foi eficaz em estabelecer laços interestatais "exclusivamente asiáticos e sinocêntricos" de interdependência, como afirmava Pempel (2008).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora tenha ocorrido como processo tardio nas relações econômicas internacionais, o regionalismo asiático tem sido intenso e profícuo, consoante o rápido crescimento econômico da região. O "milagre asiático", termo cunhado pelo Banco Mundial em 1993, não terminou com a Crise Asiática de 1997-1998. Ao contrário, deu novo ímpeto ao crescimento daquela região, porém sob bases mais sustentáveis. A questão contemporânea a ser discutida não é *se* a Ásia terá papel central na economia internacional no século XXI, mas *como* ela

exercerá seu papel proeminente na arena global (Asian Development Bank, 2008). Concomitantemente, a crise iniciada em 1997, e a consequente busca por soluções e medidas preventivas, fez aprofundar a integração econômica regional, sob aspectos financeiros e comerciais, ao ressaltar interesses compartilhados e expor fragilidades institucionais.

Se as lideranças regionais eram reticentes ao modelo de integração interestatal, durante as décadas de 1970 a 1990, essa percepção não subsiste na atualidade. Segundo pesquisa realizada pelo Banco Asiático de Desenvolvimento (2008), com 600 lideranças dos países que compõem a ASEAN +3, quando questionados se os países asiáticos teriam a ganhar com a criação de uma comunidade econômica asiática, 83% responderam afirmativamente – que haveria grandes benefícios – enquanto 13% responderam que os custos não compensariam. Essa mudança de percepção quanto à institucionalidade da integração asiática reflete-se, portanto, nas iniciativas alcançadas.

A integração econômica que havia anteriormente, por meio de cadeias produtivas integradas e investimentos transnacionais, nas últimas três décadas, forneceu a base material para a integração por meio de acordos interestatais. Os Estados asiáticos seguiram o movimento de integração, inicialmente liderado pelo mercado, devido à conjunção de fatores elencados no texto, entre os quais se destaca a emergência chinesa e sua ambição de exercer liderança regional. Esse regionalismo, no entanto, é ainda nascente e guarda diversos desafios, tais como a coordenação de políticas macroeconômicas, em conjuntura de grande instabilidade internacional e possível tendência de protecionismo comercial. Por outro lado, a integração, por meio de acordos regionais, traz benefícios, como ganhos de produtividade – por meio da complementaridade comercial; estabilidade financeira – ao oferecer meios de solução para desequilíbrios provocados por choques externos; e ganhos políticos na arena global – pelo exercício de liderança em bloco, em cenário de maior aprofundamento das relações políticas regionais.

REFERÊNCIAS

ASIAN DEVELOPMENT BANK. **Asian development reviews**. 2003. Disponível em: <http://www.adb.org/data/publications/1125>.

_____. **Emerging asian regionalism**: a partnership for shared prosperity. Manila, 2008.

BALDWIN, R. **Managing the noodle bowl**: the fragility of East Asian regionalism. 2006 (C.E.P.R. Discussion Paper, n. 5.561).

DIETER, E. Searching for a nw role in East Asian regionalization – Japanese production networks in the electronics industry. *In:* KATZENSTEIN, P.; SHIRAISHI, T. **Beyond Japan**: the dynamics of East Asian regionalism. Nova York: Cornell University Press, 2006. p. 161-187.

HAAS, E. The study of regional integration: reflections on the joy and anguish of pretheorizing. *In*: LINDBERG, L.; SCHEINGOLD, S. **Regional integration. Theory and research**. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

HENNING, C. R. **The future of the Chiang Mai initiative**: an asian monetary fund? Policy Briefs. Washington: Peterson Institute for International Economics, 2009.

HURRELL, A.; FAWCETT, L. **Regionalism in world politics**: regional organization and international order. Oxford: Oxford University Press, 1995.

HYUN-SEOK, Y. Explaining the emergence of New East Asian regionalism: beyond power and interest-based aproaches. **Asian perspective**, Seul, v. 27, p. 261-288, 2003.

JANK, M.; TACHINARDI, M. H. Política comercial, negociações internacionais e internacionalização de empresas. *In:* FLEURY, A.; FLEURY, M. T. **Internacionalização e os países emergentes**. São Paulo: Atlas, 2007.

KAHLER, M. Weak ties don't bind: Asia needs dtronger dtructures to nuild lasting peace. **Global Asia**, v. 6, n. 2, p. 18-23, 2011.

MATTLI, W. **The logic of regional integration**: Europe and beyond. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MINGJIANG, L. **China's proactive engagement in Asia**: economics, politics and interactions. Singapura: S. Rajaratnam School of International Studies, 2007.

MOCHIZUKI, T.; Ng, J.; WANG, W. ASEAN+3 to agree to double Chiang Mai initiative to $240 Billion. **The wall street journal online**, 2012. Disponível em: <http://online.wsj.com/article/BT-CO -20120502-705031.html>.

NOGUEIRA, I. **A política regional da China e os processos de integração na Ásia**. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL, 3. Brasília: FUNAG, 2008. p. 289-325.

OLIVEIRA, I. **O regionalismo no século XXI**: comércio, regulação e política. Rio de Janeiro: Ipea, 2012 (Texto para Discussão, n. 1.709).

PEMPEL, T. J. **A China e o emergente regionalismo asiático.** *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL, 3. Brasília: FUNAG, 2008. p. 267-288.

PÉREZ, A. **Nuevo Regionalismo en el Este de Asia.** *In*: REUNIÓN DE LA RED DE ESTUDIOS DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE SOBRE ASIA-PACÍFICO (REALAP), 8. Bogotá: Universitad Externato de Colombia, 2008.

RAVENHILL, J. The 'new East Asian regionalism': a political domino effect. **Review of international political economy**, Oxford, v. 17, n. 2, p. 178-208, 2012.

SHAMBAUGH, D. China engages Asia: reshaping the regional order. **International security**, Harvard, v. 29, n. 3, p. 64-69, 2005.

TERADA, T. Constructing an 'East Asian' concept and growing regional identity: from EAEC to ASEAN+3. **The pacific review**, Nova York, v. 16, n. 2, p. 251-277, 2003.

TSAI, T. Taiwan, China to sign trade pact. **The wall street journal online**, 2010. Disponível em: <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704911704575326271338304574.html>.

UNESCAP – UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC. **Facts About the Asia-Pacific trade agreement (Bangkok Agreement). Informal information note**. Bangkok: UNESCAP, 2006. Disponível em: <http://www.unescap.org/tid/BAfacts.pdf>.

YING, D. Firms urged to diversify export markets. **China daily online**, 2008. Disponível em: <http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2008-12/24/ content_7334548.htm>.

ZHANG, L.; LI, J. **Regional financial cooperation in East Asia**: recent developments and prospects. Background Paper for Regional Financial and Regulatory Cooperation – a Chinese – European Dialogue. Beijing, 2010.

ZHAO, H.; TONG, S. **Taiwan-Mainland Economic Cooperation Framework Agreement (ECFA)**: implications for cross strait relation. Singapore: East Asia, 2009 (Institute Background Brief, n. 452).

FLUXOS DE CAPITAIS NA AMÉRICA DO SUL E CRESCIMENTO ECONÔMICO: UMA ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE POUPANÇA EXTERNA E INVESTIMENTO

Rodrigo Alves Teixeira*
Daniela Freddo**

RESUMO

Neste artigo, objetiva-se examinar a relação entre os fluxos de capitais e a dinâmica do investimento nas economias da América do Sul. Os países analisados foram escolhidos de acordo com o volume do produto interno bruto (PIB), em paridade de poder de compra (PPC): Brasil, Argentina, Colômbia e Venezuela. Sob a perspectiva das contas nacionais, relaciona-se o saldo de transações correntes com a demanda agregada dos países correspondentes e verifica-se a conexão entre aquele saldo, que mostra a capacidade ou necessidade de financiamento externo, e a formação bruta de capital fixo (FBCF). Nota-se que o fluxo de poupança externa para a América do Sul foi mais significativo na década de 1990. No entanto, não é possível generalizar que a poupança externa foi acompanhada por uma elevação da FBCF, pois houve, neste período, substituição da poupança externa pela interna em alguns países e também instabilidade dos fluxos de capitais, que conduziram a crises financeiras. No ciclo de crescimento de 2003 a 2008, o crescimento da poupança interna acompanha a expansão da FBCF, e isso pode ter contribuído para o menor contágio da crise financeira mundial nos países considerados.

Palavras-chave: investimento; crescimento econômico; poupança externa.

ABSTRACT[i]

This paper aims to exam the relation between capital flows and investment's dynamics on South-American economies. The countries analyzed were chosen regarding the amount of the Gross Domestic Product (GDP), by parity purchasing power: Brazil, Argentina, Colombia and Venezuela. Under the perspective of the National Accounts, using the Gross Disposable Income, it is analyzed the relation between the Current Account and the Aggregate Demand on those countries. More specifically, it will be focused on the dynamics of gross fixed capital formation, therefore the Current Account of the Balance-of-Payments corresponds to external savings, with the signal in reverse. The paper's hypothesis is that external savings were important in financing the investment on the South-American countries in the 1990's decade. However, it's not possible to generalize this hypothesis to all countries, since there were, in this period, external savings replacing internal savings in some countries and instability in the external flows, which conducted to several financial crises. In the growth cycle from 2003 to 2008, the internal savings' growth follows the investment's expansion which created the objective conditions to avoid a bigger fall of those economies in the 2008's world financial crisis.

Keywords: gross fixed capital formation; economic growth; external savings.

JEL: E00, E20.

* Diretor-adjunto da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

** Mestre em Teoria Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), doutoranda em Economia na Universidade de Brasília (UnB) e bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

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

Neste artigo, objetiva-se examinar a relação entre os fluxos de capitais e a dinâmica do investimento dos países da América do Sul ao longo das décadas de 1990 e 2000. As economias analisadas são aquelas que apresentam o maior Produto Interno Bruto (PIB), em termos de paridade de poder de compra (PPC) na região: Brasil, Argentina, Colômbia e Venezuela.

A metodologia apoia-se nas contas nacionais, relacionando o saldo em transações correntes (TC), ou a poupança externa, com a demanda agregada dos países correspondentes, por meio da Renda Disponível Bruta (RDB).

Neste contexto, uma ampla literatura trata da relação entre poupança externa, investimento e crescimento econômico, concentrando-se em duas vertentes principais: a ortodoxa, que defende a liberalização financeira e o uso da poupança externa para o aumento dos investimentos, e a heterodoxa, que busca mostrar como a liberalização financeira, ao menos nos países periféricos, pode conduzir à fragilidade financeira e à instabilidade, reduzindo o investimento e o crescimento.[1]

Dentro da vertente ortodoxa, destacam-se os trabalhos de McKinnon (1973) e Shaw (1973). Estes autores desenvolveram a proposição conhecida como a "tese da repressão financeira". Sob essa perspectiva, a liberalização financeira permitiria que os países mais pobres, com escassez de poupança e juros mais elevados, recebessem fluxos de capitais dos países ricos, os quais poderiam direcionar seu excesso de poupança para opções mais rentáveis nas economias subdesenvolvidas. Tais fluxos financiariam o desenvolvimento, permitindo superar tanto a escassez de poupança quanto a restrição externa dos países periféricos.

Na literatura heterodoxa, argumenta-se contrariamente à abertura financeira irrestrita, pois esta conduziria aos seguintes riscos: *i*) elevação do grau de vulnerabilidade externa e a instabilidade macroeconômica, conduzindo a crises financeiras (bancárias e/ou cambiais), devido à assimetria entre as moedas no sistema monetário internacional (Prates, 2005b); e *ii*) pode levar à substituição da poupança interna pela externa, em um contexto de apreciação cambial, gerada pelo ingresso de capital, em que a poupança externa teria como contrapartida o aumento do consumo doméstico e não do investimento (Bresser-Pereira, 2004; French-Davis, 2004).

Sob a perspectiva deste debate e por meio da análise das contas nacionais, investiga-se a relação entre poupança externa e investimento, nas últimas duas décadas para os países selecionados. Na segunda seção, delineia-se um panorama do recente ciclo de crescimento dos países em desenvolvimento em geral e da América do Sul em particular. Na terceira, desenvolve-se a análise individualizada das relações entre a poupança externa e o investimento nos países selecionados da região, focando as principais mudanças de médio e de longo prazo. Na quarta e última seção, apresentam-se as considerações finais.

2 O CICLO RECENTE DE CRESCIMENTO NA AMÉRICA DO SUL

A partir de 2003, os países em desenvolvimento passaram a apresentar taxas de crescimento significativamente mais elevadas do que os países desenvolvidos, especialmente, quando se compara com o período 1991-2002.

1. Para uma resenha da literatura sobre crises financeiras, no campo da ortodoxia, ver Prates (2005a), e para uma resenha da literatura heterodoxa, ver Prates (2005b).

Os países da América do Sul seguiram este movimento, ainda que com taxas de crescimento um pouco abaixo da média dos desenvolvidos, como mostra a tabela 1.

TABELA 1
Taxas de crescimento do PIB
(Em %)

	1991-2002	2003-2008	2009	2010	2011
Argentina	2,6	8,5	0,9	9,2	8,9
Bolívia	3,5	4,5	3,4	4,1	5,1
Brasil	2,5	4,2	–0,3	7,5	2,7
Chile	5,8	4,7	–1,0	6,1	6,0
Colômbia	2,6	5,2	1,7	4,0	5,9
Equador	2,4	5,3	0,4	3,6	4,8
Paraguai	1,7	4,6	–3,8	15,0	4,0
Peru	3,8	7,0	0,8	8,8	6,9
Uruguai	1,9	5,2	2,4	8,9	5,7
Venezuela	1,4	7,5	–3,2	–1,5	4,2
Países desenvolvidos (a)	2,7	2,3	–3,7	3,3	1,6
Países em desenvolvimento (b)	3,9	7,3	2,8	7,5	6,2
(b) – (a) (p.p.)	1,2	5,0	6,5	4,2	4,6
América do Sul (c)	2,6	5,3	–0,1	6,5	4,6
(c) – (a) (p.p.)	–0,1	3,0	3,6	3,2	3,0

Fontes: Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI). Elaboração dos autores.

Para os países da América do Sul em conjunto,[2] o crescimento médio anual foi de 5,3% em 2003-2008, 3 pontos percentuais (p.p.) acima da taxa média dos desenvolvidos, a qual foi de 2,3%. Estes países distanciaram-se da média do período anterior (1991-2002), quando ambas as regiões cresceram praticamente à mesma taxa, 2,7% e 2,6%, respectivamente. A diferença entre as taxas de crescimento dos países em desenvolvimento e dos desenvolvidos chegou a 5 p.p. no segundo período, ao passo que era de 1,2 p.p., na década anterior.

Em 2009, após o pico da crise financeira mundial em 2008, enquanto os países desenvolvidos permaneciam em recessão (queda de 3,7%), as economias em desenvolvimento cresceram 2,8% em 2009, 7,5% em 2010, e 6,2% em 2011. A América do Sul apresentou queda de 0,3% em 2009, mas acompanhou a trajetória daqueles países, com crescimento de 6,5% em 2010 e 4,6% em 2011.

Em 2011, os países desenvolvidos apresentaram nova desaceleração em consequência da crise na área do euro, e a diferença entre as taxas de crescimento destes e as dos países em desenvolvimento tornou a crescer, alcançando 4,6 p.p. As diferenças significativas na taxa de crescimento dos países desenvolvidos e em desenvolvimento ao longo da última década têm suscitado debates a respeito da possibilidade de haver convergência das rendas *per capita* entre estes grupos. Outras teses argumentam sobre a possibilidade de haver um descolamento do dinamismo dos países em desenvolvimento em relação ao mundo desenvolvido.

Na década de 2000, ocorre forte redução das dívidas pública e externa como proporção do PIB, como também um robusto acúmulo de reservas internacionais por todos os países da América do Sul, graças à elevada liquidez internacional, à melhora dos termos de troca e à queda do risco soberano da maioria destes

2. Não se consideram nessa análise Guiana Francesa e Suriname, pela dificuldade de se encontrar dados.

países. Por outro lado, os influxos de capitais conduziram à apreciação das moedas nacionais e aos déficits em conta-corrente. Objetiva-se analisar se estes déficits foram acompanhados de maior expansão do investimento ou do consumo agregados. Ou seja, se o investimento foi financiado pela poupança externa, ou se esta apenas substituiu a poupança interna, que caiu pelo aumento do consumo.

A seguir, investigam-se dados econômicos das quatro maiores economias sul-americanas já mencionadas (Brasil, Argentina, Colômbia e Venezuela), a fim de estabelecer as relações entre o investimento e a poupança externa.

3 ANÁLISE DAS ECONOMIAS SUL-AMERICANAS SELECIONADAS

Nesta seção, busca-se examinar os dados macroeconômicos, das contas nacionais e do balanço de pagamentos das maiores economias da região nas últimas duas décadas.

A metodologia utilizada apoia-se nas contas nacionais, mais precisamente, na RDB das economias selecionadas. Esta é dada pelo PIB mais o saldo da balança de rendas (BR) e o saldo das transferências unilaterais correntes (TUC): $RDB = PIB + BR + TUC$.

A demanda agregada é dada pela soma do consumo privado doméstico (C), o consumo do governo (G) e o investimento (I), este último sendo a soma da formação bruta de capital fixo (FBCF) e a variação nos estoques. A partir destas definições, a identidade macroeconômica das contas nacionais pode ser escrita, a partir da RDB, como: $RDB \equiv C + I + G + TC$.

Definindo a poupança bruta doméstica (S) como sendo a diferença entre a RDB e a soma das despesas com consumo das famílias (C) e governo (G), temos que: $S = I + TC$, ou $S - I = TC$.

Se o investimento doméstico supera a poupança doméstica, o saldo negativo em TC indica a necessidade de financiamento externo do país. O saldo de TC com sinal invertido é chamado de poupança externa.

Cumpre esclarecer que a análise não pressupõe uma determinação causal, por exemplo, a de que maior poupança gera maior investimento. No sistema de contas nacionais, a identidade entre investimento e poupança (interna mais externa) é uma tautologia, ou seja, deriva das próprias definições destes conceitos, especialmente na medida em que a igualdade entre oferta e demanda agregadas é assegurada pela inclusão dos estoques, junto com a FBCF, no investimento.

Quando se afirma, neste artigo, que a poupança externa pode auxiliar a "financiar" a FBCF, não se quer dizer que a poupança preceda o investimento. Considera-se apenas que, se em um ano considerado, o investimento doméstico for maior do que a poupança doméstica e, portanto, houver déficit em TC, este nível de investimento superior só terá sido possível pelo aumento da poupança externa, quer pelo ingresso de capitais, quer pela redução das reservas internacionais.

Caso não houvesse o ingresso de capitais ou volume suficiente de reservas internacionais disponíveis, o déficit externo não teria sido possível, e o maior investimento como proporção do produto só poderia ser obtido com a redução da parcela do consumo privado ou do governo no produto, ou seja, com o aumento da poupança interna como proporção do produto.

É apenas neste sentido que se considera a poupança externa ou a poupança interna como sendo um recurso para o financiamento do investimento, ou seja, apenas partindo da identidade contábil, sem atribuir uma noção de causalidade, uma vez que esta não se faz necessária para a análise.

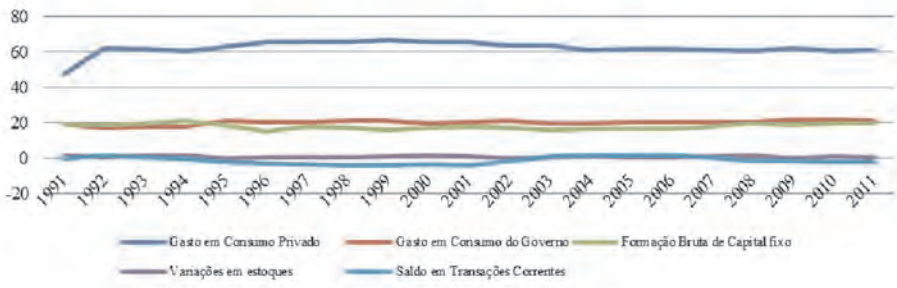
3.1 Brasil

A identidade da RDB é demonstrada no gráfico 1, em que os componentes da demanda agregada interna brasileira e o saldo em TC estão em porcentagem da RDB (a soma destes dados é 100%).

GRÁFICO 1

Brasil: componentes da demanda interna e saldo em TC

(Em % da RDB)



Fonte: FMI. Elaboração dos autores.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Os dados permitem visualizar diferenças estruturais entre os períodos 2003-2008 e 1991-2002. Com relação à participação do consumo privado, nota-se nos anos 1990 uma clara elevação. Desconsiderando-se o período recessivo no início dessa década, a participação do consumo privado saltou de 60,4% em 1994, início do Plano Real, para 66,7% em 1999, ano em que começa a cair, após a crise russa. Nos anos 2000, o consumo estabilizou-se ao redor de 61%-62%. No período recente, ainda que o modelo de crescimento, de acordo com as análises conjunturais de curto prazo, tenha sido puxado pelo consumo, isso não tem se refletido num aumento do consumo privado, como proporção da RDB.

O consumo do governo apresentou estabilidade ao redor de 20% da RDB, nas últimas duas décadas, nos anos de 2009 e 2010, elevou-se para 21,5%, devido às políticas anticíclicas adotadas no período.

A FBCF apresentou mudanças importantes sob a ótica do longo prazo. De um pico de 21% em 1994, com a euforia do plano de estabilização, a FBCF caiu sistematicamente até o piso de 15,7% em 2003, devido ao impacto da crise sobre a economia brasileira, a qual apresentou elevada vulnerabilidade externa em face das diversas turbulências na economia mundial no período. A partir daí, há uma retomada que a elevou para 19,6% em 2011.

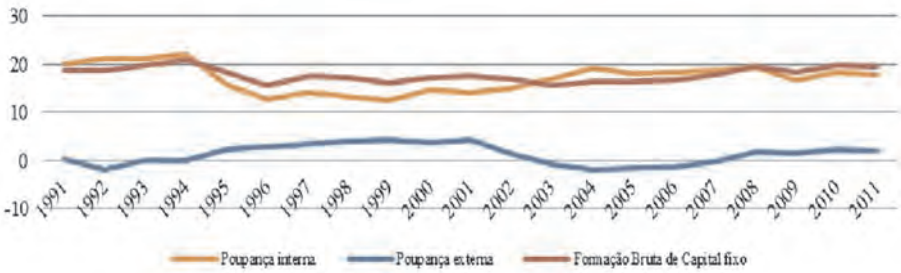
Em relação ao saldo em TC, nota-se uma tendência de déficits no período 1994-2002, os quais correspondem à elevação do consumo privado, indicando um processo de endividamento externo com elevação do consumo e redução do investimento. Ou seja, a poupança externa representada pelos déficits em TC não foi contrapartida de uma expansão dos investimentos, e sim do consumo. De 2003 a 2007, a economia brasileira voltou a apresentar superávits em conta-corrente, inicialmente pela depreciação da taxa de câmbio e, subsequentemente, pelo chamado efeito-China, que elevou rapidamente o preço das *commodities* exportadas, as quais mais do que compensaram a posterior apreciação cambial. Desde 2008, o país volta a apresentar déficits externos, pelo aumento do déficit na balança de serviços e de rendas.

No período de 2003 a 2007, é interessante notar, pelo gráfico 2, que a poupança externa se tornou negativa. Entretanto, a FBCF elevou-se persistentemente. Isso significou um importante aumento da poupança bruta doméstica neste período (a poupança bruta doméstica define-se pela diferença entre a RDB e os gastos do consumo privado e do governo; ou a diferença entre a FBCF e a poupança externa).

GRÁFICO 2

Brasil: poupança bruta doméstica, poupança externa e FBCF

(Em % da RDB)



Fonte: FMI. Elaboração dos autores.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

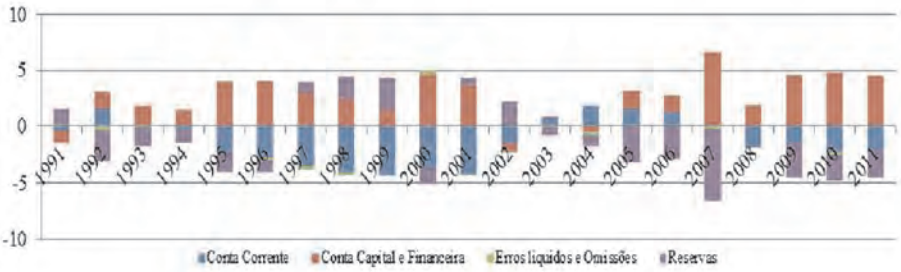
No período de 1994 a 1999, nota-se a queda acentuada da poupança interna de 22,2% para 12,4%, e o aumento da poupança externa. No período de 1994 a 2002, observa-se a queda da FBCF, apesar dos ingressos de poupança externa, o que pode ser explicado pela ocorrência da substituição da poupança interna pela externa. Este processo de substituição pode ocorrer quando o ingresso de capitais via conta financeira aprecia a taxa de câmbio, eleva o consumo de importados e reduz a poupança doméstica. Nessas condições, a abertura financeira e a atração de poupança externa não são acompanhadas pela elevação do investimento, mas sim do consumo. Esse parece ter sido o caso brasileiro na década de 1990.

Já no segundo período, de 2003 a 2008, a poupança externa caiu e tornou-se negativa, enquanto a poupança interna se elevou e superou a FBCF, que também estava em trajetória de crescimento. Apesar de a poupança externa ter sido negativa, houve fortes ingressos de capitais no país no período mais recente, conforme o gráfico 3.

GRÁFICO 3

Brasil: saldos das contas do balanço de pagamentos

(Em % do PIB)



Fonte: FMI. Elaboração dos autores.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

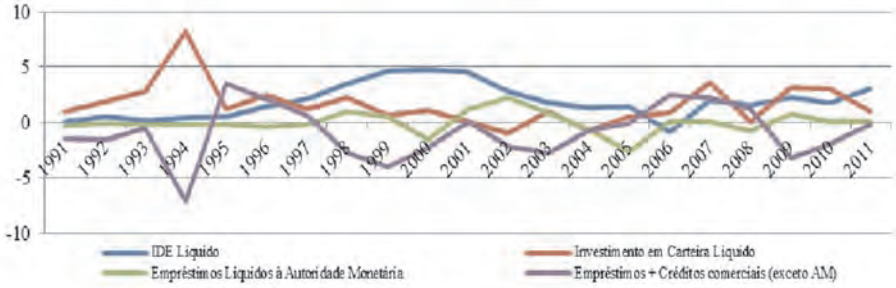
Ignorando os erros e omissões, a poupança externa deve ser igual ao saldo da conta capital e financeira (CCF) subtraída a variação das reservas. Ou, de forma alternativa, pode-se dizer que o saldo dos ingressos de capital pela CCF pode ser usado como poupança externa (na medida em que financia o déficit em TC) ou para acumular reservas. Pela análise do gráfico, explicita-se que parcela expressiva dos ingressos da CCF, no período de 2003 a 2011, serviu para financiar o aumento das reservas internacionais, especialmente entre os anos de 2007 a 2011.

O gráfico 4 detalha os componentes da conta financeira (CF) no período recente.

GRÁFICO 4

Brasil: componentes da CF

(Em % do PIB)



Fonte: FMI. Elaboração dos autores.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Nota-se que o Investimento Direto Externo (IDE) esteve em queda desde a crise de 2001-2002, em razão do contágio da crise Argentina e das eleições presidenciais no Brasil. O IDE tornou-se negativo em 2006 (cerca de –1% do PIB), e desde então passou a se recuperar mesmo após um breve recuo entre 2009 e 2010, devido à crise internacional – até atingir o pico de 3% do PIB em 2011. Houve também expressivos ingressos de investimentos em carteira, especialmente de 2005 até o ano da crise, com forte retomada desde então. Os saldos de empréstimos e créditos comerciais também foram elevados entre 2005 e 2008, mas, por força da contração do crédito internacional, os fluxos líquidos se tornaram negativos a partir de 2009.

Quanto à relação entre poupança externa e FBCF, pode-se inferir que, no período de 1991 a 2002, após a abertura financeira, a elevação da poupança externa não foi estimulada pelo aumento da FBCF, uma vez que esta caiu no período. Isso ocorreu devido à substituição da poupança doméstica pela externa, em um contexto de uso da âncora cambial como estratégia de controle inflacionário, com elevação do consumo de importados e de sobreapreciação da moeda brasileira.

As sucessivas crises cambiais da década de 1990, dada à vulnerabilidade externa que se seguiu à abertura comercial e financeira, geraram instabilidade no balanço de pagamentos e crises. Além disso, associadas às respostas de políticas fiscal e monetária restritivas, produziram um contexto de redução da atividade econômica e elevado desemprego. Isso fez com que a demanda por investimento das empresas fosse baixa neste período.

Em relação ao recente ciclo de retomada dos investimentos na economia brasileira, de 2003 a 2007, a contrapartida foi principalmente a elevação da poupança doméstica, e não os ingressos de poupança externa. A entrada de capital pela CF financiou, sobretudo, o acúmulo de reservas. Isso fez com que a poupança externa fosse negativa nesse período.

A partir de 2008, o déficit em TC deveu-se não à elevação dos investimentos sobre a poupança doméstica, mas principalmente ao aumento das importações de bens de consumo, devido à combinação de políticas de

estímulo ao consumo (políticas sociais, elevação da massa salarial e do crédito) com o câmbio sobreapreciado. Esta combinação refletiu-se em vazamento da expansão da demanda por consumo para o exterior, o que explica a manutenção de elevadas taxas de crescimento do consumo varejista ao lado de taxas inexpressivas, ou mesmo negativas, de crescimento industrial no período. O que sinaliza para o risco de um novo período de substituição de poupança doméstica pela externa no pós-crise.

Ressalte-se, entretanto, a expansão do IDE desde 2006, que pode ter auxiliado a manutenção dos investimentos, especialmente após a crise de 2008, quando a poupança doméstica caiu. Esta queda ocorreu pela adoção de políticas anticíclicas, com a expansão dos gastos públicos e o estímulo ao consumo privado. No período recente, a poupança doméstica fica abaixo da FBCF e a poupança externa volta a ser positiva. A FBCF também se sustenta, em parte, pelo aumento dos investimentos públicos.

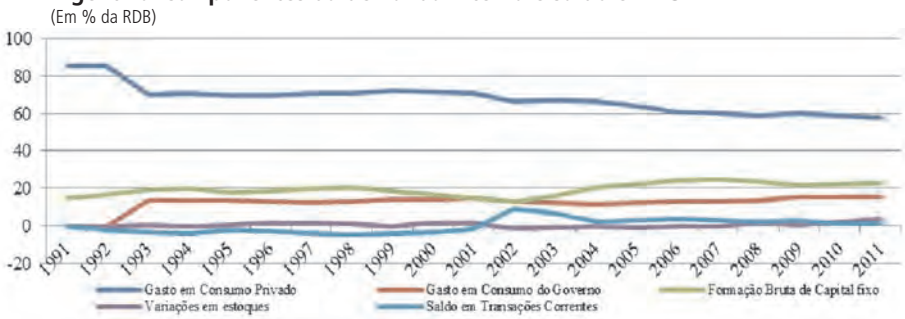
3.2 Argentina

No gráfico 5, constam os componentes da demanda agregada argentina. Entre 1991 e 2002, o consumo privado manteve-se praticamente estável em torno de 70% da RDB,[3] e, devido à crise argentina, caiu consideravelmente em 2002, chegando a 66%. Continuou em queda até se estabilizar entre 59% e 60% da RDB em 2006, e permaneceu nesse patamar até 2011.

GRÁFICO 5

Argentina: componentes da demanda interna e saldo em TC

(Em % da RDB)



Fonte: FMI. Elaboração dos autores.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

O consumo do governo também se mostrou bastante uniforme em ambas as décadas, com mudanças significativas, somente, após a crise financeira de 2008. Saindo do patamar de 13% para chegar a 15,5% da RDB em 2009, no qual permanece.

A FBCF apresentou dois ciclos de crescimento e queda bem definidos. O primeiro de 1991 a 2002, interrompido pela crise financeira que abalou a economia argentina em 2001, cujo pico ocorreu em 1998, quando esta variável atingiu a marca de 20,4% da RDB. O segundo ocorreu entre 2003 e 2009, o pico de 24% da RDB é atingido em 2006. Em fins de 2008 e início de 2009, a economia argentina sofreu as consequências da crise financeira mundial, mas não perdeu o seu vigor. Apesar de a FBCF cair em 2009, ela volta a crescer em 2010 e, novamente, em 2011.

3. A queda brusca no início da década, dessa variável, deve-se a decomposição do consumo agregado entre consumo privado e consumo do governo a partir de 1993.

A importância do saldo em TC no financiamento do investimento ocorreu de forma diversa nesses dois ciclos de aumento do investimento. No primeiro, de 1991 a 2002, parece ter ocorrido devido ao aumento da FBCF, uma vez que o saldo foi deficitário e o consumo agregado privado e do governo mantiveram-se estáveis. Já no período de 2003 a 2008, mais vigoroso, o saldo em TC não demonstra ter desempenhado o mesmo papel. Essa análise pode ser amparada pelo gráfico 6.

GRÁFICO 6

Argentina: poupança bruta doméstica, poupança externa e FBCF

(Em % da RDB)

Fonte: FMI. Elaboração dos autores.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

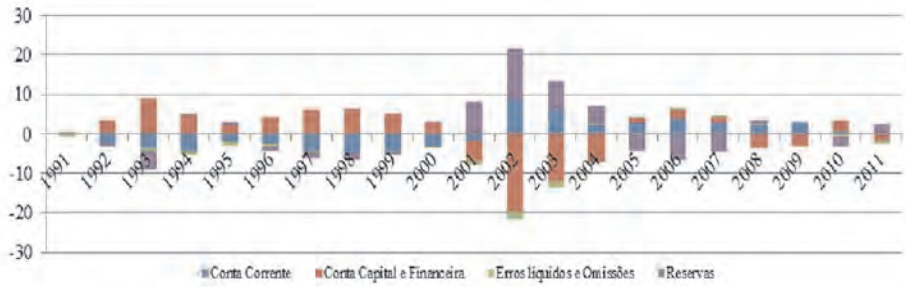
Novamente, os dois ciclos de investimento (de 1991 a 2002 e de 2003 a 2009) são evidenciados no gráfico 6. E, como se sugeriu no parágrafo anterior, no período de 1991 a 2002, a poupança externa desempenhou papel fundamental, mostrando-se como um reflexo das oscilações na FBCF. Entretanto no período entre 2003 e 2011, ocorreu forte relação entre a poupança interna e a FBCF. E, como enfatizado anteriormente nesse período o crescimento do investimento é mais robusto.

Condizente com a análise acerca do impacto dos fluxos de capitais na economia argentina, o acúmulo de reservas no primeiro período (1991 a 2002) deveu-se majoritariamente aos superávits em CCF; e, no segundo período (2003 a 2008) aos superávits em TC, conforme o gráfico 7.

GRÁFICO 7

Argentina: saldos das contas do balanço de pagamentos

(Em % do PIB)



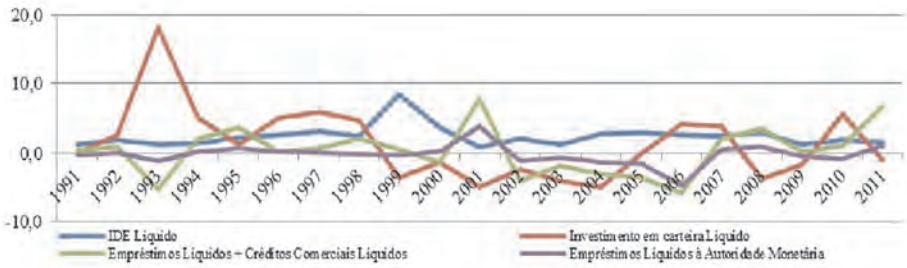
Fonte: FMI. Elaboração dos autores.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Note-se também que, de 2001 a 2004, a economia argentina enfrentou forte saída de capital e perdas de reservas, devido à crise financeira e ao padrão de financiamento do período anterior. Já na crise financeira de 2008 o impacto no balanço de pagamentos não foi tão severo quanto no início desta década.

O gráfico 8 apresenta a composição da CF para os períodos analisados. De 1991 a 2002, os investimentos em portfólio exerceram maior influência sobre o saldo da CF. Principalmente, em 1993, quando esses investimentos chegaram a 18% do PIB. A entrada de capital, por meio desta rubrica, cessa em 1999, provavelmente pelo efeito contágio da crise cambial brasileira. Como consequências das crises na região, apenas a partir de 2005, tornou-se positiva novamente. Mas com a crise financeira de 2008, volta a apresentar volatilidade.

GRÁFICO 8
Argentina: componentes da CF
(Em % do PIB)



Fonte: FMI. Elaboração dos autores.
Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Já o IDE líquido apresentou uma postura menos volátil para todo o período analisado, oscilando em torno de 2% do PIB, exceto para o ano de 1999, ano em que apresenta um pico de 8,5% do PIB.

Os empréstimos e créditos comerciais líquidos oscilaram significativamente. No período de maior crescimento da FBCF, de 2003 a 2008, tornaram-se positivos apenas em 2007. Apesar da queda em 2009, voltaram a crescer no período recente.

No caso argentino, infere-se pelos dados que o aumento do investimento teve principalmente ingressos de poupança externa como contrapartida no primeiro período analisado, de 1991 a 2002. Neste período, existe relação entre o crescimento da FBCF e da poupança externa. No entanto, este padrão de financiamento do investimento contribuiu para a deflagração da crise financeira em 2001, ao aumentar a vulnerabilidade externa da economia argentina.

Sob essa ótica, o padrão de financiamento do período de 2003 a 2008, por meio de poupança interna, associa-se a um maior patamar de crescimento da FBCF cuja média foi de 21,8% da RDB, enquanto no período anterior (1991 a 2002) alcançou apenas 17,5% da RDB, isso permitiu que a economia argentina apresentasse a maior taxa média de crescimento, 8,5% (tabela 1), dentre os países da América do Sul. Além disso, este padrão permitiu um melhor enfrentamento, por parte da economia argentina, das turbulências financeiras internacionais do fim da década de 2000 em relação ao início deste decênio.

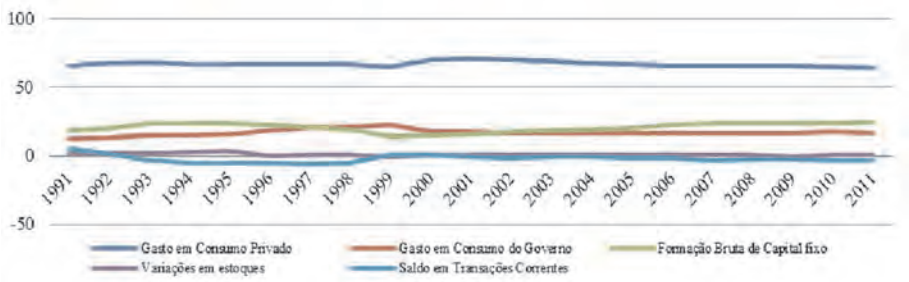
3.3 Colômbia

Os componentes da demanda agregada colombiana tiveram importantes movimentos estruturais nas últimas duas décadas, conforme se verifica no gráfico 9.

GRÁFICO 9

Colômbia: componentes da demanda interna e saldo em TC

(Em % da RDB)



Fonte: FMI. Elaboração dos autores.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Durante toda a década de 1990, o consumo privado ficou estável ao redor de 66%-67% da RDB, e a partir de 2000 elevou-se para cerca de 70% de 2000 a 2002, quando passou a cair sistematicamente até atingir 64% em 2011.

Quanto ao consumo do governo, inicialmente, houve um crescimento persistente que o elevou de 11,9% em 1991 para 22,1% em 1999. Em 2000, contudo, caiu bruscamente para 16,9% do PIB, quando se estabilizou ao redor de 16%-16,5%.

A FBCF elevou-se no início da década de 1990, de 17,7% em 1991 a 23,4% em 1994. A partir daí, caiu continuamente até 13,2% em 1999. Nos anos 2000, ela cresceu ininterruptamente até atingir o patamar de 23,7% em 2011.

O saldo em TC foi deficitário durante a maior parte da década de 1990, com déficits ao redor de 5% do PIB entre 1993 e 1998. Esses déficits coincidiram inicialmente com a elevação da FBCF, indicando financiamento externo do investimento até meados da década, mas, posteriormente, o déficit pode ser explicado pelo aumento do consumo do governo. De 2001 a 2005, o déficit em TC reduziu-se para uma média de 1% do PIB, e, a partir de 2006, elevou-se até alcançar o patamar médio de 3% do PIB, novamente coincidindo com o aumento da FBCF.

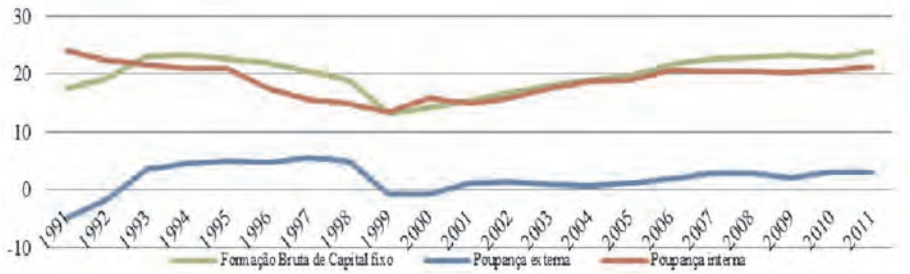
Visualiza-se, pelo gráfico 10, a relação entre as poupanças interna e externa e a FBCF para o caso colombiano. Nota-se que, após uma elevação inicial nos primeiros anos, a FBCF caiu de 1993 a 1999, mas permaneceu acima da poupança interna que também estava em queda neste interstício, pelo aumento do consumo do governo. Há indícios de que o excesso de investimento sobre a poupança doméstica tenha sido financiado pela poupança externa no período, mas a queda da poupança interna decorrente da diminuição dos investimentos não foi totalmente suprida pelo ingresso de poupança externa. Aqui, ao contrário do caso brasileiro, o argumento de substituição da demanda doméstica pela externa não cabe, já que não é o consumo privado que se eleva como consequência da apreciação cambial, mas o consumo do governo.[4]

4. De 1992 a 1997, há forte apreciação da moeda colombiana.

GRÁFICO 10

Colômbia: poupança bruta doméstica, poupança externa e FBCF

(Em % da RBD)



Fonte: FMI. Elaboração dos autores.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

De 2000 a 2004, a poupança externa ficou estável ao redor de 1% do PIB, mas a FBCF cresceu juntamente com o crescimento da poupança interna, assentado na redução sistemática da parcela do consumo privado. A partir de 2005, entretanto, a taxa de investimento continuou crescendo e ultrapassou a poupança doméstica. E, então, a elevação da FBCF tem como contrapartida a expansão tanto da poupança externa como da poupança doméstica.

O gráfico 11 permite visualizar que a CCF financiou principalmente o déficit em TC (poupança externa), embora também tenha financiado, em menor proporção, o aumento das reservas internacionais da Colômbia no período recente.

GRÁFICO 11

Colômbia: saldos das contas do balanço de pagamentos

(Em % do PIB)

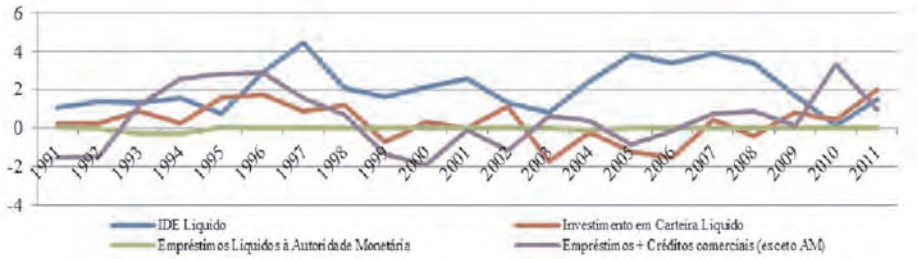
Fonte: FMI. Elaboração dos autores.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Estes dados reforçam o argumento de que, no caso colombiano, o aumento do investimento, na primeira metade da década de 1990 e no ciclo de crescimento a partir de 2005, teve como contrapartida a elevação da poupança externa. Essa hipótese é evidenciada no gráfico 12.

Como demonstra o gráfico 12, o principal componente da CF no período 2003-2008 foi o IDE, que somente perdeu importância para os empréstimos e investimentos de carteira em 2010, mas apresentou recuperação em 2011.

GRÁFICO 12
Colômbia: componentes da CF
(Em % do PIB)



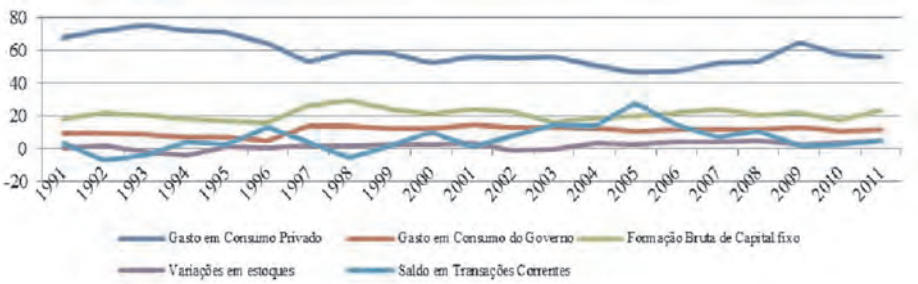
Fonte: FMI. Elaboração dos autores.
Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Pelo exposto, o caso colombiano mostra-se bastante diferente do brasileiro, na medida em que há evidências de que a expansão do investimento teve como contrapartida a expansão da poupança externa, tanto no período recente quanto na década anterior.

3.4 Venezuela

Sob a ótica da RDB, podem-se observar as mudanças estruturais na demanda agregada da economia venezuelana pelo gráfico 13. Verifica-se uma tendência de queda do consumo privado a partir de 1993, cujo vale chegou a 46,5% da RDB em 2005. Desde então, há aumento do percentual desta variável na composição da RDB, com pico de 64,9% em 2009, quando volta a cair.

GRÁFICO 13
Venezuela: componentes da demanda interna e saldo em TC
(Em % da RBD)



Fonte: FMI. Elaboração dos autores.
Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

O consumo do governo caiu de 1991 a 1996, chegando ao patamar de 5,1% da RDB neste último ano. Recuperou-se entre 1997 e 2005, desde então oscilou entre 11% e 13% da RDB, exceto para o ano de 2009.

A FBCF tem dois períodos de crescimento distintos: o primeiro, de 1996 a 2002, cujo pico ocorreu em 1998, quando esta variável chegou a 29,5% da RDB; e o segundo, de 2003 a 2008, com valor máximo de 24,3% da RDB atingido pela FBCF em 2007. No período recente, o investimento voltou a crescer na economia venezuelana.

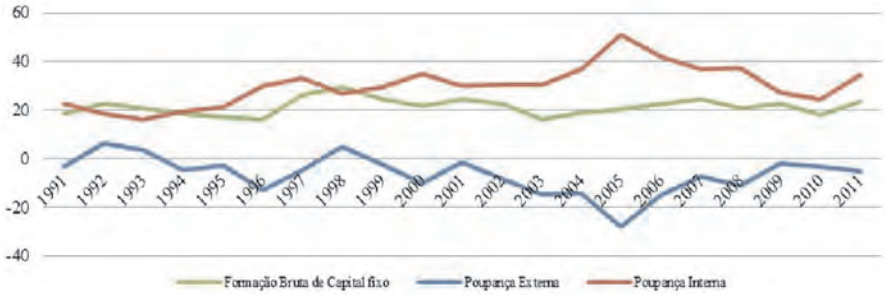
Quanto ao saldo em TC, este foi positivo para quase todos os anos do período, exceto em 1992, 1993 e 1998. No entanto, os superávits são mais expressivos de 2002 a 2005, quando começam lentamente a cair. Por esse motivo a FBCF foi financiada, sobretudo, pela poupança doméstica, na economia venezuelana, ao longo das duas últimas décadas.

Como se pode verificar no gráfico 14, a poupança doméstica superou a FBCF durante todo o período analisado, exceto para os anos de 1992, 1993 e 1998. No entanto, nos períodos em que o saldo negativo da poupança externa foi menor, a taxa de investimento mostrou-se maior.

GRÁFICO 14

Venezuela: poupança bruta doméstica, poupança externa e FBCF

(Em % da RBD)



Fonte: FMI. Elaboração dos autores.

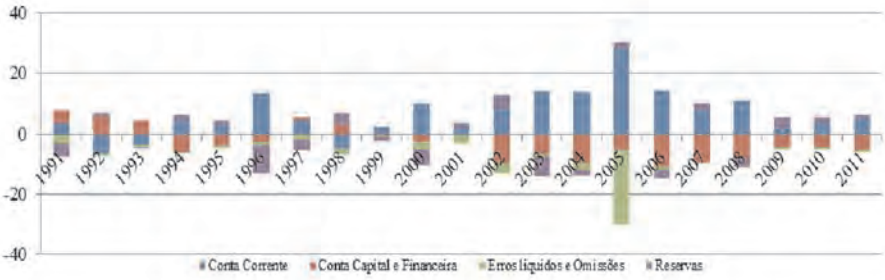
Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Coerentemente com a análise nos parágrafos precedentes, o gráfico 15 demonstra que o acúmulo de reservas na economia venezuelana resultou, primordialmente, dos saldos positivos em TC.

GRÁFICO 15

Venezuela: saldos das contas do balanço de pagamentos

(Em % do PIB)



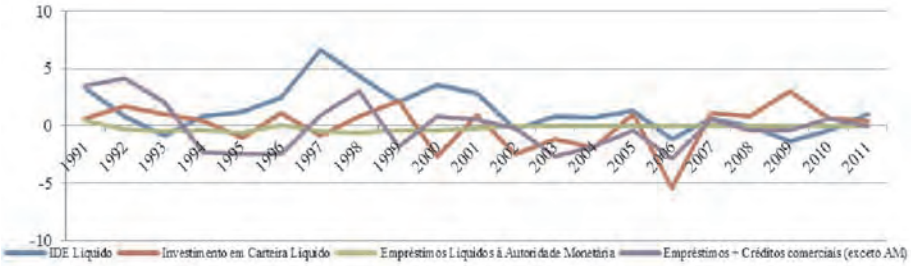
Fonte: FMI. Elaboração dos autores.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Apesar das altas taxas de crescimento, no período de 2003 a 2008 (tabela 1) e também de FBCF na economia venezuelana, o saldo de reservas oscila consideravelmente em todo o período analisado, sendo financiado pelos saldos positivos em TC. Dentre os países da América do Sul, a Venezuela é um dos que mais acumulou reservas entre 2001 e 2007, mas tem seu volume reduzido desde 2007.

Conforme se verifica no gráfico 16, o ingresso de IDE foi especialmente importante para a economia venezuelana entre 1993 e 2002, o que assegurou as maiores taxas de FBCF, neste período. Já no período de 2003 a 2008, o IDE perdeu o vigor da década precedente, e tornou-se negativo em vários anos do último quinquênio.

GRÁFICO 16
Venezuela: componentes da CF
(Em % do PIB)



Fonte: FMI. Elaboração dos autores.
Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Os créditos comerciais e os investimentos em portfólio foram bastante voláteis, portanto, incapazes de fornecer financiamento sistemático à economia venezuelana.

Pelos dados apresentados para a economia venezuelana, deduz-se que a poupança externa não desempenhou papel relevante no financiamento da FBCF nas últimas duas décadas, exceto em momentos específicos, como no ano de 1998. Isso, no entanto, não impactou negativamente na taxa de crescimento desta economia, que, conforme se pôde verificar na tabela 1, apresentou o segundo melhor desempenho, ficando atrás apenas da economia argentina, no período de 2003 a 2008.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sob uma perspectiva de longo prazo, buscou-se, neste artigo, examinar a relação entre os fluxos de capitais externos e a FBCF, para as maiores economias da América do Sul. Ao se considerar o investimento como variável-chave do sistema econômico, essa análise contribui para o debate acerca do crescimento na região.

Nos países estudados, a FBCF teve como contrapartida a elevação da poupança externa na Argentina, especialmente de 1991 a 2002, e na Colômbia em ambas as décadas. No primeiro caso, o padrão de inserção da economia argentina nos fluxos internacionais, de financiamento da conta-corrente pela conta financeira, majoritariamente por investimento em carteira, perdurou até a crise financeira de 2001. Após esse episódio, cessam os fluxos de capitais para esta economia e os investimentos são financiados pela poupança doméstica. Nesta segunda etapa, privilegiam-se os recursos internos no financiamento do investimento e as taxas de crescimento da FBCF são consideravelmente maiores. A economia Argentina mostra-se mais robusta ao enfrentar a crise financeira internacional em 2008 e 2009. Evidência disso é que não se verificou nos dados macroeconômicos recentes do país as mesmas variações abruptas que ocorreram no início da década de 2000. Já o desempenho da economia colombiana é uma exceção dentre os países abordados, pois se trata do único caso em que, no período de 2003 a 2008, a economia experimentou déficits em TC em todos os anos, os quais guardam relação positiva com o investimento e são supridos por entradas de IDE.

Nas economias brasileira e venezuelana, a poupança externa não parece ter sido relevante para financiar a FBCF nas últimas duas décadas. No caso brasileiro, de 1994 a 2000, ela teve como contrapartida o aumento do consumo e elevou-se mesmo com a queda do investimento. E, na década de 2000, tampouco se pode afirmar que a FBCF teve como contrapartida a poupança externa. Já na economia venezuelana, ela desempenhou um

papel menor por ser majoritariamente negativa, no entanto isso não impediu que esta economia alcançasse altas taxas de investimento no recente ciclo de crescimento, de 2003 a 2008.

Pelas análises realizadas, observa-se que a poupança externa nem sempre foi absorvida para financiar o investimento nas economias sul-americanas; em alguns casos, como no brasileiro, teve como principal contrapartida o aumento do consumo. Além disso, há evidências de que ela tenha contribuído para aumentar a vulnerabilidade externa dos países da região, notadamente nos casos argentino e brasileiro.

No entanto, o essencial a ser destacado é que no recente ciclo de crescimento dos países da América do Sul, o maior observado desde a abertura financeira do início dos anos 1990, a expansão da FBCF teve como contrapartida o crescimento da poupança doméstica e não da externa. Isso ocorreu mesmo no caso da Colômbia, posto que nesta economia a poupança externa também tenha desempenhado um papel importante no financiamento do investimento, especialmente a partir de 2005. O padrão de crescimento com elevação da poupança doméstica é um dos fatores que contribuiu para uma recuperação mais rápida das economias da região, após a crise financeira deflagrada em 2008, dado que implicou menor contágio destas economias em relação às oscilações dos fluxos internacionais de capitais. O melhor desempenho das economias sul-americanas no período recente é particularmente visível quando comparado àquele observado durante as turbulências financeiras ocorridas durante a década de 1990.

REFERÊNCIAS

BRESSER-PEREIRA, L. C. Brazil's quasi-stagnation and the growth cum foreign savings strategy. **International journal of political economy**, v. 32, n. 4, p. 76-102, 2004.

FRENCH-DAVIS, R. **Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad, três décadas de política econômica em Chile**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2004.

McKINNON, R. **Money and capital in economic development**. Washington, D. C.: The Brooking Institution, 1973.

PRATES, D. Resenha crítica: a literatura convencional sobre crises financeiras nos países "emergentes": os modelos desenvolvidos nos anos 90. **Revista estudos econômicos**, v. 35, n. 2, p. 359-385, abr./jun. 2005a.

_____. As assimetrias do sistema monetário internacional. **Revista de economia contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 263-288, maio/ago. 2005b.

SHAW, E. S. **Financial deepening in economic development**. Oxford: Oxford University Press, 1973.

A INCLUSÃO DA REPRESENTATIVIDADE DIRETA NO PARLAMENTO DO MERCOSUL

Bruno Theodoro Luciano*

RESUMO

O presente artigo busca explorar a construção do Parlamento do Mercosul, sua evolução institucional (iniciada com o estabelecimento da Comissão Parlamentar Conjunta, nos primórdios da integração regional) e as competências e prerrogativas conquistadas na atualidade. A inserção da proporcionalidade, de modo atenuado, é identificada como um dos grandes elementos de mudança na evolução do Parlamento Regional. Ademais, são mencionados os projetos de lei que regulamentam as eleições dos representantes do Mercosul, não somente no Brasil, mas incluindo-se o projeto aprovado no Paraguai e as propostas em tramitação na Argentina. Discute-se que a crescente adoção de decisões e instituições relacionadas a temas não estritamente comerciais, como seguridade social, meio ambiente e educação, demandam a construção de um Parlamento Regional legitimamente eleito, o qual poderia exercer um papel de controle democrático dentro da integração regional.

Palavras-chave: integração regional; Mercosul; parlamento do Mercosul; proporcionalidade das bancadas nacionais; eleições diretas.

ABSTRACT[i]

The present paper explores the construction of the Mercosur Parliament, its institutional evolution (which starts with the establishment of the Joint Parliamentary Commission, in the beginnings of regional integration) and its current competences and prerogatives. The insertion of proportionality, in an attenuated mode, is identified as one of the great elements of change in the Regional Parliament evolution. Moreover, it is mentioned the legislative projects which regulate the elections of the Mercosur delegates, not only in Brazil, but also the project approved in Paraguay and the proposals found in Argentine. Is its discussed that increasing adoption of decisions and institutions related to non-commercial subjects, as social security, environment and education, demands the construction of a Regional Parliament elected legitimately, which could present a democratic control role within the regional integration.

Keywords: regional integration; Mercosur; Mercosur parliament; proportionality of national delegations; direct elections.

JEL: F55, F59.

* Mestrando do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL-UnB) e bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

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

A recente criação de uma instituição de natureza parlamentar no sistema institucional do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a subsequente previsão de inclusão de eleições diretas para a escolha de seus membros indicam a transformação ou a ampliação do perfil da integração regional do Cone Sul. O processo de integração regional, iniciado nos anos 1990, com viés predominantemente econômico e comercial, tem se ampliado para as esferas políticas e sociais, por meio da criação de novas instâncias e instituições regionais, como o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), o Tribunal Permanente de Revisão e o próprio Parlamento do Mercosul (Parlasul).

O presente artigo busca explorar a construção do Parlasul, sua evolução institucional (iniciada com o estabelecimento da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), nos primórdios da integração regional) e as competências e prerrogativas conquistadas na atualidade. A inserção da proporcionalidade, de modo atenuado, é identificada como um dos grandes elementos de mudança na evolução do Parlamento Regional. Ademais, são mencionados os Projetos de Lei (PLs) que regulamentam as eleições dos representantes do Mercosul, não somente no Brasil, mas incluindo-se o projeto aprovado no Paraguai e as propostas em tramitação na Argentina. Discute-se que a crescente adoção de decisões e instituições relacionadas a temas não estritamente comerciais, como seguridade social, meio ambiente e educação, demandam a construção de um Parlamento Regional legitimamente eleito, o qual poderia exercer um papel de controle democrático dentro da integração regional.

2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PARLASUL

O primeiro documento que apresenta a inclusão da esfera parlamentar na integração do Cone Sul é anterior à criação do Mercosul. O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Brasil-Argentina de 1988 instituiu uma CPC de Integração, responsável pela apreciação dos acordos negociados entre os executivos dos dois países (Mariano, 2011). A sua inclusão não foi uma demanda dos parlamentares argentinos e brasileiros, mas uma opção dos executivos nacionais como forma de tornar mais ágil a implementação dos termos acordados entre os Estados. A CPC de Integração foi uma instância criada no âmbito do Tratado para facilitar a necessária aprovação *ex post* das negociações que ambos os países tinham a intenção de aprofundar.

Com vistas a esse mesmo objetivo, o Tratado de Assunção, de 1991, que associa Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai em um processo de desgravação tarifária, em seu artigo 24 define que "com o objetivo de facilitar a implementação do Mercado Comum, estabelecer-se-á uma CPC do Mercosul" (Mercosul, 1991). A CPC apresentava a mesma composição e função expressas no Tratado de Integração Brasil-Argentina. A CPC não participava da negociação dos acordos, apresentando somente caráter consultivo no processo decisório do Mercosul.

O papel da CPC em seu período de consolidação (1991-1994) foi muito limitado, devido tanto à dificuldade no recebimento de informações dos demais órgãos sobre as decisões e negociações na agenda do Mercosul quanto pela dificuldade em sua própria organização, a saber, o não estabelecimento da seção brasileira da CPC como uma comissão parlamentar permanente no Congresso Nacional (Mariano, 2011). Esses e outros percalços, como a inexistência da CPC como um órgão pertencente à estrutura institucional do recém-criado Mercosul, levaram à ineficácia do papel da CPC em analisar as normas e decisões mercosulinas, com a finalidade de facilitar a incorporação destas nos ordenamentos jurídicos nacionais.

A assinatura do Protocolo de Ouro Preto, em 1994, inseriu a CPC na estrutura institucional do Mercosul. Ouro Preto inclui como órgãos institucionais do Mercosul, além da CPC, a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e a Secretaria Administrativa do bloco (SAM), envolvendo-os aos já existentes Conselho Mercado Comum (CMC) e Grupo Mercado Comum (GMC). Acerca de seu papel no Mercosul, a CPC também recebeu competências mais objetivas, especialmente esclarecendo seu papel na internalização e harmonização das normas regionais. O único novo elemento incorporado ao Protocolo de Ouro Preto foi a inclusão da possibilidade de a Comissão encaminhar Recomendações ao Conselho, por intermédio do GMC. De modo geral, o Protocolo de Ouro Preto esclareceu a posição e o papel da Comissão dentro da estrutura mercosulina.

Na segunda reunião da CPC, já esteve presente o interesse na construção de uma instituição parlamentar no âmbito do Mercosul, com a ideia de união dos povos mercosulinos (Ribeiro, 2008). Essa intencionalidade da CPC é visível em seu Regimento Interno (RI), ao indicar como um dos objetivos da Comissão "fortalecer o espaço parlamentar no processo de integração, com vistas a futura instalação do Parlamento do Mercosul" (Comissão Parlamentar Conjunta, 1991). As decisões e disposições adotadas pela CPC reforçaram esses interesses por parte de seus membros. No entanto, nos anos 1990 essas propostas não chegaram a obter apoio do CMC, órgão decisor do bloco.

As dificuldades econômicas que Brasil e Argentina passaram a partir do final dos anos 1990 abalaram o processo de desgravação tarifária e o estabelecimento de um Mercado Comum acordados no início da década. Essa conjuntura econômica também apresentou reflexos na esfera política, culminando, nos primeiros anos do novo século, nas vitórias eleitorais dos partidos opositores, associados a uma visão diferenciada quanto à integração regional. Essa perspectiva da integração regional considera a impossibilidade de uma construção regional somente baseada em aspectos econômicos e comerciais, expressando que as trocas comerciais são insuficientes para garantir a consolidação da integração (Dri, 2006). Na verdade, segundo esta ótica, é impossível distinguir os aspectos econômicos dos políticos e sociais.

Essas transformações nas configurações políticas do Cone Sul levaram à possibilidade de aprofundamento das políticas de integração, especialmente por duas vias: mudanças institucionais e adesão de novos membros ao bloco (Mariano, 2011). No campo das mudanças institucionais, há a consolidação de duas esferas adicionais à integração regional: a judiciária, por meio da criação do Tribunal Permanente de Revisão (TPR); e a legislativa, com a transformação da CPC no Parlasul.

Em outubro de 2003, derivada dessa renovação da política integracionista, a demanda dos membros parlamentares que compunham a CPC é alcançada pelo Acordo Interinstitucional CPC – CMC, o qual previa a futura implantação de um Parlamento para o Mercosul na estrutura institucional do bloco (Ribeiro, 2008). Pela primeira vez, o órgão máximo do Mercosul, o CMC, composto pelos representantes dos executivos nacionais, apoiou a construção do Parlamento do Mercosul, almejada pelos Parlamentares da CPC. O CMC encarregou a CPC de elaborar o Protocolo Constitutivo dessa nova instituição parlamentar até 2006, para a sua efetiva implementação. Dessa forma, o grande sucesso da CPC foi a criação de um Parlamento para o Mercosul (Coutinho, 2009).

Em 2005, foi aprovado pelo CMC o projeto de Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, entrando em vigor em 2006. O Protocolo Constitutivo é o documento-chave para se entender as principais características do Parlasul nos seus primeiros anos. Nele estão estabelecidos os princípios norteadores do Parlasul, suas prerrogativas, sua composição, e inserida nesta última a inclusão do critério de representatividade direta no recém-criado Parlamento do Cone Sul.

Os princípios e os propósitos do Parlasul estão intrinsecamente conectados às tradições parlamentares. Sua grande importância é a inserção das premissas da democracia parlamentar no âmbito regional, limitada anteriormente pela natureza estritamente intergovernamental do bloco. Inseridos nos Artigos 2º e 3º do Protocolo, podem ser encontradas referências a valores como representação, pluralidade, democracia, participação, solidariedade, cooperação, transparência, proteção dos direitos humanos, repúdio à discriminação, equidade e justiça (Parlamento do Mercosul, 2005). O papel do Parlasul, baseado nesses artigos, foi o de inserir ou realçar esses valores na estrutura institucional do Mercosul.

No campo das competências, coube ao Parlasul: "(...) emitir pareceres sobre projetos de norma, apresentar anteprojetos que visem à harmonização das legislações nacionais, promover audiências públicas, receber petições de particulares, aprovar seu orçamento e elaborar relatório sobre a situação dos Direitos Humanos no bloco" (Ribeiro, 2008).

As prerrogativas do Parlasul em sua primeira fase se limitaram a um papel consultivo no processo decisório do Mercosul, por meio dos pareceres sobre os projetos pertencentes às demais instâncias do bloco. O Parlasul, portanto, no escopo legislativo, na formulação e aprovação dos acordos, permanece como esfera consultiva no Mercosul.

Baseado nos princípios já explicitados, o Parlasul é responsável pela inserção da sociedade civil nos debates políticos sobre o Mercosul, alcançando essa meta pelas audiências públicas e o recebimento de petição de particulares. Essas últimas responsabilidades representam o papel de órgão de controle que o Parlasul deve receber na evolução institucional do bloco, como garantidor do princípio da transparência do bloco (Dri, 2006). Também relacionado aos propósitos enunciados, o Parlasul deve emitir relatório anual sobre os Direitos Humanos nos Estados-membros, reforçando a postura de defesa dos direitos humanos e da democracia sob a égide do Mercosul.

A principal funcionalidade do Parlasul é herdada da CPC, a qual era encarregada de auxiliar na incorporação e harmonização das normas do Mercosul nos legislativos nacionais. Os anteprojetos que visam à harmonização das normas objetivam garantir a coerência e a adaptação das leis de cada Estado às decisões dos órgãos regionais do Mercosul. Em suma, o Parlasul apresenta: *i*) um papel consultivo no âmbito legislativo; *ii*) um papel de controle dos demais âmbitos mercosulinos; *iii*) um papel de defensor dos Direitos Humanos e da democracia no bloco; e *iv*) função de harmonização das normas regionais com as nacionais, em estrita cooperação com os legislativos nacionais.

O Parlamento do Mercosul apresentaria, quanto às três esferas de poderes parlamentares tradicionais (legislação, representação e escrutínio) (Mariano, 2011): *i*) um poder de consulta, no entanto pouco institucionalizado, dada a ausência de um mecanismo formal de consulta, o qual estabeleceria a obrigatoriedade de consulta ao Parlamento por parte dos demais órgãos regionais; *ii*) um poder de representação, também pouco nivelado, dada a não conclusão das eleições diretas em todos os Estados-membros e os fracos canais de comunicação com os atores sociais (Dri, 2006); e *iii*) um poder de controle orçamentário ausente, diferentemente de outros parlamentos de integração como o Parlamento europeu.

3 A INSERÇÃO DA PROPORCIONALIDADE DAS BANCADAS NACIONAIS NO PARLASUL

O Parlasul, de acordo com seu Protocolo Constitutivo, é composto por representantes dos Estados-membros, diretamente eleitos pelos seus cidadãos, com base em legislação eleitoral nacional. Para esse fim, foram incluídas no texto do protocolo disposições transitórias, que ordenavam as etapas pelas quais o Parlamento passaria até alcançar a composição da totalidade de seus membros por representatividade direta.

Segundo o Protocolo, o Parlasul passaria por duas etapas de transição: a primeira seria uma fase transitória, na qual o Parlasul estaria composto por dezoito parlamentares de cada Estado-membro, oriundos dos legislativos nacionais, quadro similar ao da antiga CPC. Nessa etapa, cujo limite de duração iria até o final de 2010, seria projetado e aprovado pelo CMC o critério de representatividade do Parlasul, e consequentemente seriam realizadas as eleições diretas em cada Estado-membro, com vistas à completa composição do Parlamento por representantes escolhidos diretamente pelos seus cidadãos para ocuparem com exclusividade a bancada legislativa regional.

A partir da segunda etapa, todos os deputados do Mercosul seriam eleitos diretamente, baseados no critério de representação adotado pelo Parlasul. Seria posteriormente adotado o "Dia do Mercosul Cidadão", no qual os representantes do Parlasul seriam escolhidos na mesma data em todos os Estados-membros, por sufrágio universal, direto e secreto. A partir dessa fase não haveria a duplicidade de mandatos dos parlamentares com cargos legislativos nacionais, consolidando um parlamento em tempo integral. Ainda que possa ser entendida como simples simbolismo, as eleições diretas consolidariam uma estrutura supranacional no seio do Mercosul, a partir de membros que não seriam derivados das indicações das estruturas nacionais. Essa natureza distinta escaparia da estrutura institucional exclusivamente intergovernamental do Mercosul (Mariano, 2011).

A baixa institucionalidade e a ausência de poderes do Parlasul indicam uma fraca potencialidade de papel significativo dessa estrutura parlamentar na integração regional. A criação formal de um parlamento para o Mercosul não apresentou a criação de grandes prerrogativas a essa recém-criada instituição. No entanto, a inserção de dois novos processos no Parlasul –, ou seja, a proporcionalidade das bancadas nacionais e as eleições diretas para seus membros – pode trazer-lhe novas dinâmicas, favorecendo o aumento de suas competências e de seus poderes, ao longo do tempo, em quaisquer das três esferas de poder tradicionais.

A primeira fase do Parlasul foi marcada pela manutenção das estruturas de delegações nacionais no âmbito regional, nas quais os parlamentares se organizam dentro de seus legislativos nacionais para formular a composição que atuará no âmbito do Mercosul. O grande papel das delegações nacionais, tanto na antiga CPC quanto no atual Parlasul, é garantir a incorporação e harmonização das normas regionais nas estruturas legislativas nacionais, por meio do diálogo dos membros do Parlasul com os Congressos Nacionais. Curiosamente, esses poderes que a CPC e o atual Parlasul receberam estão vinculados às assembleias nacionais, e não ao nível regional (Drummond, 2011).

No caso da Delegação Brasileira, é válido dar destaque, no escopo de acréscimo de eficácia e rapidez na incorporação das normas mercosulinas nos quadros nacionais, a sua posição no Congresso Nacional como responsável pela inserção das normas do Mercosul, em vez das tradicionais Comissões de Relações Exteriores (CREs). Essa atuação garantiu a aceleração da incorporação das normas no ordenamento nacional, tornando a Representação Brasileira a mais efetiva dentre as Delegações Nacionais no Mercosul (Drummond, 2011).

Um dos elementos necessários para a construção de um Parlamento do Mercosul diretamente eleito foi a adoção de um critério de representação dos membros por Estado-membro. Houve um grande debate na escolha do sistema de representação adotado no Parlasul. Enquanto o Paraguai manteve a defesa da manutenção do número igualitário de parlamentares do Mercosul por Estado-membro, os demais países, especialmente Brasil e Argentina, defendiam a representação proporcional, como base para a legítima representatividade dos povos do Mercosul, e não dos Estados Nacionais (Drummond, 2009). Dessa forma, o Artigo 5 do Protocolo estabelece o critério da *representação cidadã*, baseado nos princípios de proporcionalidade das bancadas nacionais.

Devido à grande discrepância entre as populações dos Estados do Mercosul, das quais consta entre elas o Brasil com cerca de 190 milhões de habitantes, no mesmo bloco que Paraguai e Uruguai, compostos por cerca de 6 milhões e 3 milhões de habitantes respectivamente, a proporcionalidade não poderia ser seguida à risca, causando grandes desequilíbrios nas votações do Parlasul. A *representação cidadã* do Parlasul teve de ser adotada com base na *proporcionalidade atenuada*, mesmo princípio existente no Parlamento europeu. A inclusão do princípio da proporcionalidade atenuada na representação cidadã garante a diferenciação de peso entre as bancadas nacionais, dando mais cadeiras aos países mais populosos, respeitando, portanto, a dimensão populacional dos países. Ao mesmo tempo, cria um mecanismo de mitigação das disparidades populacionais entre os Estados, reduzindo as assimetrias no âmbito do Parlasul.

A tabela 1, que representa a incorporação do critério da representação cidadã no Parlasul, exibe o número de cadeiras por cada Estado-membro, juntamente com sua população, relacionadas às etapas expressas no Protocolo Constitutivo. Também é considerada na tabela a possibilidade de completa adesão da Venezuela, ainda dependente da aprovação do Senado paraguaio.[1]

TABELA 1

Incorporação da representação cidadã no Parlasul

Estados-membros	População (aproximada em milhões)	Primeira etapa (2006-2010)	Segunda etapa I (2011-2014)	Segunda etapa II (pós-2014 e adesão da Venezuela)
Uruguai	3,3	18	18	18
Paraguai	6,4	18	18	18
Venezuela	27,6	-	-	31
Argentina	41,7	18	26	43
Brasil	203,4	18	37	74
Total	282,4	72	99	184

Fontes: Drummond (2009) e CIA (2011). Elaboração do autor.

Conforme estabelecido nas etapas transitórias do Protocolo, na primeira fase os Estados permaneceriam com a composição igualitária da CPC, até o estabelecimento do critério de representatividade e a posterior eleição direta dos membros do Parlasul em cada Estado. Na segunda etapa transitória, na qual todos os Estados deveriam ter escolhido seus representantes diretamente, inicia-se a adoção gradual da proporcionalidade atenuada, mantendo-se as delegações uruguaia e paraguaia com dezoito parlamentares, e a brasileira e argentina passando para 37 e 26, respectivamente (Segunda Etapa I). Em um segundo momento desta última etapa (Segunda Etapa II), consolida-se a representação cidadã, acrescendo para 74 e 43 os números das delegações brasileira e argentina, respectivamente. Ademais, com a entrada da Venezuela, somar-se-iam 31 novos membros ao Parlasul.

1. Na reunião do CMC de 29 de junho de 2012 foi aprovada, pelos Estados-membros participantes, a adesão da Venezuela ao Mercosul. Uma reunião oficial com a finalidade de consolidar a inclusão daquele país deve se realizar em 31 de julho, no Rio de Janeiro.

Distintamente do que previa o Protocolo Constitutivo, o critério de representação adotado pelo Parlasul somente foi acordado pelo CMC no final de 2010, impossibilitando a aprovação das eleições diretas para o Parlasul na Argentina, no Brasil e no Uruguai no âmbito da primeira etapa transitória. O único país que atualmente conta com representantes diretamente eleitos é o Paraguai, o qual elegeu dezoito parlamentares para o Parlasul em 2008. A eleição do Paraguai ocorreu em conjunto às de presidente, governadores, deputados e senadores, elegendo dezoito parlamentares titulares do Mercosul e dezoito suplentes, adotando circunscrição nacional (Paraguay, 2007).

A adoção do número de dezoito parlamentares como base da representação cidadã foi pressionada pelo adiantamento da delegação do Paraguai em eleger diretamente seus *mercodeputados,* sem esperar a conclusão das negociações que estabeleceriam o número de vagas a que cada Estado-membro teria direito no Parlamento. A eleição de dezoito parlamentares paraguaios para o Parlasul fez com que o piso estabelecido para as bancadas dos sócios menores no mesmo mantivesse esse número elevado, tendo como consequência o relevante aumento do número total de cadeiras no Parlasul após a conclusão da adoção da representatividade direta no bloco.

A demora na adoção do critério de representação desajustou as etapas transitórias do Protocolo, especialmente quanto à composição das bancadas do Parlasul por representantes diretamente eleitos em seus países. O ano de 2012, desse modo, mantém-se vinculado, segundo a tabela 2, à Segunda Etapa I, na qual se inicia o gradual estabelecimento da representação cidadã (Brasil e Argentina passam a ter 37 e 26 membros, respectivamente), no entanto somente uma das delegações, a paraguaia, é composta por representantes diretamente eleitos, aguardando-se as eleições diretas nos demais Estados do Mercosul.

4 OS PROJETOS DE ELEIÇÕES DIRETAS DO PARLASUL NOS ESTADOS-MEMBROS

Vale ressaltar a atual tramitação de projetos de lei nestes Estados com vistas ao estabelecimento dos representantes do Parlasul por eleições diretas. Enquanto no Uruguai ainda não foram encontrados projetos de relevância em fase de tramitação, Argentina e Brasil apresentam PLs em fase de aprovação, indicando grande possibilidade de consecução das eleições diretas para o Parlasul nestes países nos próximos anos.

O PL do Brasil se encontra em um estágio mais avançado de aprovação que o argentino. O substitutivo do PL nº 5.279 de 2009, que estabelece as eleições para 5 de outubro de 2014 dos parlamentares do Mercosul, está em fase final de aprovação, tendo sido aprovado na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN), somente aguardando sua votação no Plenário. O PL estabelece as regras das eleições de 2014 para 74 deputados do Parlasul no Brasil, levando em conta a adoção dos critérios da Segunda Etapa II, a última etapa de transição do Parlasul.

Esse PL, de autoria do Deputado Carlos Zaratini e relatoria do Deputado doutor Rosinha, apresenta duas grandes características. Relacionado ao Mercosul, conforme já explicitado, o projeto estabelece as normas para as eleições em 2014 dos 74 deputados do Mercosul e não apresenta nenhuma observação quanto à atual composição do Parlasul, de 37 deputados brasileiros. Devido à impossibilidade de adoção das eleições em 2010, a bancada brasileira da Segunda Etapa I foi designada pela Resolução do Congresso Nacional nº 1/2011, que delegou à discussão pelos partidos a indicação de membros do Congresso Nacional de 37 parlamentares para ocuparem assento em Montevidéu até a realização de eleições diretas no país. O PL da Câmara frisa a

consolidação final da representação do Brasil no Parlasul, de 74 deputados, buscando garantir ao menos a certeza das eleições diretas em 2014, fase final da transição do Parlasul.

Outro elemento relevante no PL é a proposta de circunscrição nacional e de lista fechada para as eleições do Parlasul (Ipea, 2012). Este último ponto pode ser visto como um ensaio de um dos principais elementos da reforma eleitoral pretendida no país para os próximos anos. As eleições do Parlasul podem ser uma tentativa de aplicação do sistema de lista fechada no sistema eleitoral brasileiro, e seu sucesso pode corroborar a sua futura adoção nos demais pleitos do país. Quanto à fixação da circunscrição nacional, esse segue a mesma linha das eleições paraguaias, que adotou esse mesmo âmbito em vez de dividir as vagas de deputados do Mercosul entre seus *Comícios Departamentales.* A circunscrição nacional foge da divisão de vagas entre os Estados da Federação, segmentação muito difícil, dada a dificuldade na própria adoção de um critério de divisão por Estados e também o número reduzido de deputados para representar a proporção populacional de cada Estado, ademais do interesse prioritário de países da região Sul e Sudeste nos cargos do Mercosul, por serem regiões de fronteira com os demais países do bloco.

É também válido mencionar o recente PL apresentando no Senado Federal do Brasil pelo Senador Lindbergh Farias. O PL nº 126 de 2011 previa a eleição dos parlamentares do Mercosul para o ano de 2012, simultaneamente à escolha de prefeitos e vereadores. Passado o tempo hábil para sua aprovação, foi incluído ao mesmo um substitutivo que redireciona a data das eleições "mercosulinas" para 2014, do mesmo modo que o PL da Câmara. Esse projeto mantém a ideia de lista fechada, também incorporada no PL apresentado pela Câmara dos Deputados, porém se diferencia quanto à circunscrição adotada. No PL apresentado no Senado Federal há uma composição mista de circunscrições eleitorais. Enquanto 48 vagas, das 74 estipuladas para o Brasil no Parlasul, mantêm-se atreladas à circunscrição nacional, 27 vagas são distribuídas entre os Estados da Federação e o Distrito Federal, como forma de evitar a inexistência de representantes de todos os Estados brasileiros no Parlamento Regional. Esse Projeto representa a tentativa de contribuição do Senado Federal à consolidação das eleições diretas no Brasil.

No caso da Argentina, foram encontrados dois PLs em tramitação, ainda não tendo sido aprovados em nenhuma instância. Um de autoria do senador Rodriguez Saa (S-2555/2010) e outro do deputado West Mariano (D-7116/2010). Ambos os projetos, de modo geral, apresentam as condições essenciais para a votação dos representantes da Argentina no Parlasul. Um aspecto relevante, no qual ambos os projetos coincidem e se diferem significativamente dos projetos paraguaio e brasileiro, é com relação à circunscrição. Enquanto no Brasil (ainda em fase de aprovação) e no Paraguai é favorecida a circunscrição nacional em detrimento das instâncias regionais e estaduais, a Argentina, em ambos os projetos, pretende distribuir seus deputados do Mercosul por todas as províncias e a cidade autônoma de Buenos Aires de modo igualitário. De acordo com os projetos, que apresentam a eleição de 26 membros para o Parlasul, relacionando-se com a Segunda Etapa I do período transitório, cada província e a cidade autônoma escolherão (com base em lista partidária fechada, como o Brasil) um representante, totalizando 24 *mercodeputados*, enquanto as demais vagas serão preenchidas por âmbito nacional. Desse modo, o projeto argentino apresenta similaridade com o PL do Senado brasileiro, com relação à inclusão da distribuição igualitária das vagas entre as Unidades que compõem os países.

Os projetos argentinos, mesmo que ainda não aprovados, assemelham-se ao brasileiro quanto à adoção do sistema de lista fechada, todavia distanciando-se quanto ao sistema de representação das Unidades. O PL, em estágio mais avançado de aprovação no Brasil, indica a preferência pela escolha de candidatos à escala nacional, distanciando-se dos modelos adotados tanto pela escolha de deputados federais, estadual e

proporcional, e de senadores, estadual e igualitária, enquanto a Argentina preza por uma seleção igualitária entre as Unidades, similar ao modelo de escolha do Senado. Logicamente, no PL da Câmara dos Deputados do Brasil, as listas partidárias devem conter elementos de diversificação das regiões representadas, ou seja, devem os cinco primeiros lugares de cada lista ser ocupados por candidatos das cinco regiões do país (Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Norte, Nordeste). O PL do Senado demonstra maior preocupação com a garantia de distribuição da representação, distribuindo igualitariamente uma parte das vagas às Unidades Federativas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As eleições diretas do Parlasul, ainda inconclusas, começaram a ser gestadas com a criação da CPC no marco do Tratado de Assunção, de 1991. Em seus primeiros comunicados, a Comissão priorizava a construção de um Parlamento Regional que tivesse seus membros eleitos diretamente pelos cidadãos do Mercosul. Devido à natureza intergovernamental do Mercosul, a ampliação das competências parlamentares foi limitada enquanto não houvesse apoio dentro dos executivos nacionais. No início do século XXI, com a entrada de governos de orientação ideológica de centro-esquerda no Brasil, Argentina e Uruguai, houve o surgimento do apoio dos executivos ao pleito parlamentar. O grande sucesso da CPC foi a construção do Parlasul, que iniciou os seus trabalhos em 2006/2007.

A construção da representatividade direta no Mercosul ainda está em fase de implementação com somente a delegação paraguaia apresentando membros diretamente eleitos. Baseado nos critérios adotados pela representação cidadã e nos PLs em andamento na Argentina e Brasil, essa fase transitória deve se consolidar até 2014. A possível entrada da Venezuela também apresenta alterações na dinâmica do Parlasul. A entrada de mais uma delegação parlamentar, com um número de parlamentares de expressão intermediária, pode equilibrar as proporções entre os Estados no Parlasul, e diminuir o peso relativo da bancada brasileira em relação ao somatório das demais, tornando mais complexas as votações no Parlamento Regional.

A análise desse novo fenômeno no seio da integração regional torna-se fundamental, tendo em vista a crescente incorporação de temas políticos e sociais à agenda do Mercosul. Assuntos que afetam diretamente os cidadãos dos países do bloco, tais quais os relacionados a reconhecimento de diplomas, seguridade social, temas migratórios, passam sucessivamente a ser discutidos no âmbito regional. A inserção de elementos de caráter democrático e representativo na integração regional tem sido apresentada, por políticos e acadêmicos, como um meio de se evitar a presença de um *déficit democrático* no processo decisório regional. A consolidação de um Parlamento diretamente eleito e que tenha seus membros exclusivamente direcionados para as funções regionais pode ser um modo de garantir legitimidade democrática e transparência às discussões realizadas no Mercosul.

Um Parlamento regional eleito diretamente por seus cidadãos terá legitimidade para exercer um controle democrático da integração regional. Decisões que atualmente são tomadas pelos representantes do CMC e do GMC podem vir a ser objeto de fiscalização por parte de uma instituição parlamentar diretamente eleita. As atividades das comissões e da plenária do Parlasul, caso adotem os padrões de audiências públicas encontrados nos parlamentos nacionais, podem favorecer maior transparência às discussões regionais, as quais crescentemente têm alcançado temas de interesse direto da população.

REFERÊNCIAS

CIA. **The world factbook**. 2011. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>. Acesso em: 15 mar. 2012.

COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA. **Regulamento da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul.** Montevidéu, 6 dez. 1991.

COUTINHO, G. O Parlamento do Mercosul em sua primeira fase: uma análise preliminar da transnacionalização da política do Cone Sul. **Ciências sociais unisinos**, v. 45, n. 3, set./dez. 2009.

DRI, C. O poder do parlamento do Mercosul: integração para além da economia? **Pontes**, v. 2, n. 1, jan./fev. 2006.

DRUMMOND, M. C. Representación ciudadana en el parlamento del Mercosur: la construcción del acuerdo político. **Puente @ Europa**, ano XII, dez. 2009.

_____.**The Brazilian parliamentary delegation to Mercosur**: its functions in the Brazilian National Congress. Joint IPSA-ECPR Conference, São Paulo, 16 fev. 2011.

IPEA. **Parlamento do Mercosul**: análise das propostas de eleição direta em discussão no Congresso Nacional. Brasília, 2012 (Comunicado, n. 143).

MARIANO, K. L. P. **The parliamentary dimension of Mercosur**. Paper apresentado na Joint IPSA-ECPR Conference, São Paulo, 16 fev. 2011.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção**. Assunção, 26 mar. 1991.

PARAGUAY. Tribunal Superior de Justicia Electoral. **Resolución TSJE nº 55/2007**. Assunção, 20 ago. 2007.

PARLAMENTO DO MERCOSUL. **Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul**. Montevidéu, 9 dez. 2005.

RIBEIRO, E. O Parlamento do Mercosul como recurso para a construção do direito comunitário. **Revista universitas jus**, Brasília, n. 16, jan./jul. 2008.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Substituto ao Projeto de Lei nº 5.270**, 2009.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei nº 126**, 2011.

OLHANDO PARA A ÁGUIA: VISÕES DA OPINIÃO PÚBLICA NO BRASIL E NO MUNDO SOBRE OS ESTADOS UNIDOS

Edison Benedito da Silva Filho*
Rodrigo Fracalossi de Moraes*

RESUMO

O artigo analisa a percepção da opinião pública em vários países acerca dos Estados Unidos e de sua atual influência no mundo. São abordadas as mudanças de percepção advindas a partir da eleição de Barack Obama, em novembro de 2008, e de como o chamado "efeito Obama" pode indicar desconfiança na percepção sobre os Estados Unidos em alguns países do Oriente Médio. Analisa-se, especificamente, o Brasil e como a percepção da população do país sobre os Estados Unidos melhorou após a eleição de Barack Obama. Ainda em relação ao Brasil, são analisados dados da pesquisa Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) – Defesa Nacional, demonstrando-se que as faixas etárias mais jovens da população percebem os Estados Unidos mais como possível ameaça do que como possível aliado do Brasil para os próximos vinte anos.

Palavras-chave: Estados Unidos; antiamericanismo; opinião pública; *soft power*; diplomacia pública; Brasil.

ABSTRACT[i]

This article analyzes the public opinion views in some countries about the United States and its current influence in the world. It examines the changes in perceptions resulting from the election of Barack Obama in November 2008, and how the "Obama effect" may indicate distrust of the United States in some Middle Eastern countries. It analyzes, specifically, how the perception of the Brazilian population over the United States improved after the election of Barack Obama. Also in relation to Brazil, we analyze some data from the Social Perception Indicators System – National Defense, demonstrating that younger age groups of the Brazilian population perceive the United States more as a possible threat than as a possible ally of Brazil for the next twenty years.

Keywords: United States; anti-americanism; public opinion; soft power; public diplomacy; Brazil.

JEL: F50, F59.

---

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

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, maior potência econômica, tecnológica e militar contemporânea, possuem interesses espalhados por todo o globo. O alcance da presença de governo, Forças Armadas, empresas, organizações não governamentais, cultura, bem como de outros aspectos/instituições deste país ainda não encontra paralelo: a economia norte-americana permanece a maior do mundo; as empresas do país operam em todo o planeta; a maior parte das transações econômicas internacionais ocorre por meio do dólar norte-americano; os gastos militares do país são os maiores do globo; os produtos de sua indústria cultural são amplamente difundidos; o país é o maior provedor de assistência oficial para o desenvolvimento (em valores absolutos); e a sua rede de missões diplomáticas não possui equivalentes em termos de alcance global.

Em função de tal presença/influência, a opinião pública na maior parte dos países geralmente não assume posições de neutralidade em relação aos Estados Unidos. É difícil ser neutro em relação a um país com tamanho poder: as opiniões geralmente são ou positivas ou negativas. Em parte pelo mesmo motivo, atribui-se aos Estados Unidos a responsabilidade – ou ao menos a corresponsabilidade – por diversos fracassos e sucessos econômicos, políticos, militares e/ou ambientais em diversas partes do mundo, sejam estes locais, nacionais, regionais ou mundiais. E, com o progresso das tecnologias de comunicação de massa e o consequente acesso a informações da mídia internacional, cada vez mais a visão a respeito dos Estados Unidos não se restringe à sua influência exercida em cada nação/região isoladamente, mas incorpora percepções acerca da forma como aquele país atua em nível global.

Do ponto de vista da política externa norte-americana, visões positivas são um importante ativo de *soft power* para o país, utilizado para se alcançar objetivos no exterior com menor necessidade de medidas coercitivas, nem sempre eficientes e quase nunca populares junto à população do país-alvo.

Mas qual é exatamente a parcela da população ao redor do mundo que percebe de forma negativa a influência norte-americana? E qual é, particularmente, a percepção dos brasileiros em relação aos Estados Unidos? A eleição de Barack Obama, um democrata afro-americano, provocou impacto sobre a percepção de cidadãos de outros países em relação aos Estados Unidos?

O objetivo deste trabalho será apontar possíveis respostas para estas questões, discutindo a percepção da população de países selecionados (com enfoque no Brasil) em relação aos Estados Unidos. Ademais desta introdução e das considerações finais, o trabalho possui quatro seções. A segunda seção explora a importância da opinião pública na determinação do formato da política externa dos Estados, relacionando-a aos conceitos de *soft power* e diplomacia pública. A terceira seção analisa os diferentes "antiamericanismos" a partir dos trabalhos de Katzenstein e Keohane (2006; 2007). A quarta seção analisa os perfis das posições contrárias aos Estados Unidos em distintas regiões do globo a partir de *surveys* realizados em vários países do mundo. E a quinta seção analisa a percepção do brasileiro sobre os Estados Unidos a partir de dados obtidos por meio da pesquisa Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) – Defesa Nacional, realizada em agosto de 2011 pelo Ipea, e de *surveys* internacionais.

2 OPINIÃO PÚBLICA, *SOFT POWER* E DIPLOMACIA PÚBLICA

Um dos tópicos presentes nos debates entre integrantes das escolas Realista e Liberal, no âmbito da disciplina de Relações Internacionais, refere-se ao papel da opinião pública na determinação do formato da política externa dos Estados.

Para realistas/neorrealistas tal papel deveria ser de pouca ou nenhuma importância, em função da volatilidade da opinião pública e do pouco contato da maioria das pessoas – na maior parte dos países – com os temas de política externa. Em alguns casos, admite-se que a opinião pública de fato poderia se tornar um obstáculo, mas o Estado deveria ignorá-la ou buscar moldá-la da forma que mais se adequasse ao interesse nacional, cuja definição e interpretação caberiam ao próprio Estado. Segundo esta percepção, o Estado deveria ser o *líder* da opinião pública, como afirmado por Lippman (1978, p. 16-27), Morgenthau (2003, p. 1.018-1.019) e Kennan (1984, p. 61, 93, 158).

Para liberais/neoliberais a opinião pública possuiria papel relevante nas relações internacionais, sobretudo nos regimes democráticos (Holsti, 2004; Nye Jr., 2004, p. 105; Knecht e Weatherford, 2006; Wilson III, 2008, p. 113). Do ponto de vista interno, ela imporia um limite à ação dos governos, que não poderiam ignorar a opinião dos cidadãos na formulação da política externa, dado o custo político interno que isto lhes acarretaria. Do ponto de vista externo, uma opinião pública favorável a um país estrangeiro (ou seja, a opinião pública em um país "B" acerca de um país "A") seria um importante ativo de *soft power*, facilitando as atividades de suas instituições naquele mesmo país e ampliando as possibilidades de estabelecimento ou manutenção de relações cooperativas. Segundo esta percepção, o Estado seria *seguidor* (e não líder) da opinião pública (Guraziu, 2008).

Independentemente da orientação de tendência mais realista ou liberal da política externa de cada nação, governos buscam obter e manter uma imagem positiva de si próprios junto à opinião pública de outros países. E os custos e benefícios associados a essa imagem tendem a se tornar mais relevantes em um cenário de acesso cada vez mais disseminado à informação e de fortalecimento da participação popular nas políticas governamentais.

No caso dos Estados Unidos, o país travou contra a União Soviética, durante a Guerra Fria, uma disputa não apenas pela supremacia militar, econômica, tecnológica e política, mas também no campo das ideias. O governo norte-americano promoveu uma "demonização" sistemática do "modelo soviético", destacando seu autoritarismo, falta de livre iniciativa e ineficiência, enquanto o governo soviético destacava a desigualdade, a ganância e o racismo presentes no "modelo norte-americano". Para promover uma imagem positiva de si próprio (bem como uma imagem negativa do outro) o governo dos Estados Unidos utilizou diversos instrumentos de diplomacia pública, coordenados pela Agência de Informação dos Estados Unidos – The United States Information Agency (Usia), criada em 1953.[1] Com este aparato, difundiam-se imagens de grandeza, riqueza, liberdade, oportunidades profissionais e serviços públicos de qualidade, todas associadas ao "modelo capitalista", enquanto apontava-se que o "outro modelo" não oferecia tais benesses, que o mesmo rumava na "contramão da história" e que seus valores eram incompatíveis com as tradições nacionais.

Contudo, a partir da percepção de que a diplomacia pública era um resquício da Guerra Fria, o aparato desta foi encolhido nos Estados Unidos ao longo dos anos 1990, culminando na desativação da Usia em 1999 (Nakamura e Weed, 2009, p. 2, 20-21). Ademais, como as visões sobre os Estados Unidos naquela década foram majoritariamente positivas em quase todo o mundo (à exceção do Oriente Médio) (Katzenstein e Keohane, 2007, p. 10), considerou-se que não havia necessidade de se manter a estrutura de diplomacia pública com a dimensão que esta possuía até então.

Após o 11 de Setembro, no entanto, no bojo da Guerra contra o Terror, a imagem dos Estados Unidos junto à opinião pública de outros países deteriorou-se rapidamente, reacendendo o interesse na diplomacia

1. Até 1973, a Seção de Assuntos Educacionais e Culturais do Departamento de Estado – U.S. Department of State under the Bureau of Educational and Cultural Affairs (ECA) – também coordenava a diplomacia pública no país, ano no qual esta foi absorvida pela Usia.

pública norte-americana como instrumento de política externa (Nakamura e Weed, 2009, p. 6).[2] A Força-Tarefa sobre Comunicação Estratégica da Junta de Ciências de Defesa – Defense Science Board Task Force on Strategic Communication (DSB) – afirmou que a diplomacia pública do país estava em crise e destacou os problemas de imagem que os Estados Unidos estavam enfrentando, particularmente em países muçulmanos (Department of Defense, 2004), conclusão semelhante à de trabalhos de outras instituições, como: Rand Corporation (Wolf Jr. e Rosen, 2004); Heritage Foundation (Johnson e Dale, 2003; Johnson, Dale e Cronin, 2005); Brookings Institution (Amr, 2004); Council on Foreign Relations (2003); Grupo Consultivo sobre Diplomacia Pública para o Mundo Árabe e Muçulmano – Advisory Group on Public Diplomacy for the Arab and Muslim World –, criado pelo Departamento de Estado (Advisory Group..., 2003); e Center for Strategic and International Studies (CSIS, 2007) (Nakamura e Weed, 2009, p. 2-3; Kelley, 2005, p. 1).

Em relação ao Brasil, o Council on Foreign Relations (CFR) já havia apontado a existência de uma série de "mal-entendidos" na percepção da população acerca da política externa norte-americana, obstaculizando o aprimoramento das relações entre os dois países. Em um memorando de 2000, destinado a orientar os esforços da Presidência dos Estados Unidos para o fortalecimento das relações com o Brasil, a instituição elencou cinco temas críticos a serem superados por meio do diálogo com a sociedade brasileira:

> (...) o legado e a ambiguidade da política dos Estados Unidos para o Brasil no passado; o medo no Brasil (e, para alguns, nos Estados Unidos) de que o livre comércio no hemisfério irá prejudicá-los; a percepção no Brasil de que os Estados Unidos visam limitar a soberania brasileira na região amazônica; a cautela, tanto interna como entre os vizinhos do Brasil, quanto a uma relação muito próxima entre Brasil e Estados Unidos; e os elementos de concorrência, bem como de cooperação, que existem entre Estados Unidos e Brasil (Council on Foreign Relations, 2000, tradução dos autores).

No entanto, apesar das vozes influentes nos Estados Unidos em torno desta questão, as iniciativas de diplomacia pública durante a administração de George W. Bush (2003-2009) não foram capazes de conter a deterioração da imagem dos Estados Unidos e de reverter a imagem unilateralista e militarista da política externa do país (Nye Jr., 2004; 2005).

Apenas com a eleição de Barack Obama, em novembro de 2008, foi possível uma ruptura positiva na imagem dos Estados Unidos. Com uma história pessoal profundamente diversa da de seu antecessor (democrata, afro-americano, sobrenome árabe, filho de um estudante africano, não serviu às Forças Armadas etc.) e com um discurso conciliador frente à comunidade internacional, Obama representava a antítese da figura e do governo de George W. Bush. Em seu discurso inaugural, afirmou que seu governo buscaria um novo caminho nas relações com o mundo muçulmano, ademais de ter se comprometido com a retirada das tropas norte-americanas do Iraque e com a busca da paz no Afeganistão. No dia seguinte à sua posse, comprometeu-se ainda a fechar a Base Naval da Baía de Guantánamo e centros de detenção secretos da Agência Central de Inteligência – Central Intelligence Agency (CIA). Em março de 2009, buscando a reconciliação com a Rússia, afirmou que o projeto do escudo antimísseis balísticos no Leste Europeu seria suspenso. E rejeitou ainda alguns termos, como "guerra global contra o terror" e "extremismo islâmico". Ainda em 2009, Obama recebeu o Prêmio Nobel da Paz.[3]

---

2. Outros fatores também contribuíram para a existência de visões negativas sobre os Estados Unidos no período, tais como: *i*) o *status* do país como única superpotência do mundo; *ii*) a reação contra a globalização, muitas vezes interpretada como benéfica apenas para os Estados Unidos; *iii*) a rejeição do país em integrar importantes regimes internacionais, como a Convenção de Ottawa, o Protocolo de Quioto e o Tribunal Penal Internacional; e *iv*) a aparente incompetência do país na resposta a alguns eventos, como o Furacão Katrina (CSIS, 2007, p. 20).

3. Para uma análise crítica da questão, destacando as mudanças na diplomacia pública advindas com o governo Obama, mas, ao mesmo tempo, com sugestões para seu aprimoramento, ver Krause e Evera (2009).

Em função destas e de outras iniciativas/eventos, a imagem dos Estados Unidos no exterior melhorou substancialmente em seu governo, fenômeno denominado "efeito Obama", como analisado na seção 4 deste trabalho. Isto não ocorreu, contudo, na maior parte do Oriente Médio, onde a visão do país manteve-se negativa. Para compreender esta questão é preciso destacar a complexidade das visões da opinião pública acerca dos Estados Unidos ao redor do mundo, variando de acordo com o país/região observado e o tema em questão. Este tópico será tratado na próxima seção.

3 DIFERENTES "ANTIAMERICANISMOS": ENTRE A OPINIÃO E O VIÉS

Ações de política externa dos Estados Unidos estão relacionadas a diversos processos que trouxeram problemas e soluções em vários temas e em distintas regiões do globo. Por um lado, o país apoiou – ou continua apoiando – regimes e grupos autoritários e/ou associados a violações de direitos humanos. Tais ações contribuíram para a queda de governos democráticos e/ou para a manutenção no poder de governos não democráticos, tal como ocorreu: no Irã em 1953; em países latino-americanos durante as décadas de 1950 a 1980; na Espanha durante grande parte do regime de Francisco Franco (1938-1973); no Egito durante o regime de Hosni Mubarak (1981-2011); ou como ainda ocorre no apoio à família real da Arábia Saudita. Por outro lado, a recuperação econômica do Japão, da Coreia do Sul e dos países da Europa Ocidental no pós-Segunda Guerra Mundial (após 1950 no caso da Coreia do Sul), bem como a construção de instituições democráticas na maior parte destes países, decorreu, em grande parte, do apoio econômico e militar norte-americano, tornando o país peça-chave na defesa, estabilização e democratização destas regiões.

Contudo, atribui-se muitas vezes aos Estados Unidos a responsabilidade por mazelas ou malogros que possuem pouca ou nenhuma relação com o governo, as políticas, a população ou a cultura norte-americanas. Ao atuarem em outros países, os Estados Unidos muitas vezes enfrentam intensa oposição, a qual denuncia frequentemente as supostas conexões entre as ações norte-americanas e supostos interesses escusos que as motivaram. Tais denúncias também são observadas quando o país não age. Tanto a comissão como a omissão podem igualmente ser atribuídas a interesses escusos:

> Em todo o mundo, não apenas no Oriente Médio, quando coisas ruins acontecem, há uma tendência generalizada de se culpar a América por seus pecados, seja de comissão seja de omissão. Quando a Embaixada Chinesa em Belgrado é bombardeada, os chineses acreditam que isto foi um ato deliberado do governo dos Estados Unidos; conspirações terroristas por súditos britânicos são vistas como reflexo do apoio britânico à política americana; quando a AIDS assola grande parte da África, os Estados Unidos são culpados por não fazer o suficiente para interrompê-la (Katzenstein e Keohane, 2006, tradução dos autores).

Contudo, deve-se destacar a complexidade do fenômeno. Certos grupos em alguns países podem apresentar visão negativa acerca da influência econômica dos Estados Unidos e, ao mesmo tempo, admirar a pujança tecnológica e os produtos de sua indústria cultural. Diferentemente, outros grupos podem expressar resistência ou admiração quase incondicional pelos Estados Unidos, rechaçando ou absorvendo suas ideias, informações e produtos simplesmente por serem provenientes daquele país ou a ele estarem associados. Tal fato decorre tanto da complexidade da sociedade norte-americana como das variadas "lentes" pelas quais diferentes grupos observam os Estados Unidos e suas ações (Katzenstein e Keohane, 2006).

Com o objetivo de clarificar a questão, Katzenstein e Keohane (2006) diferenciam duas formas básicas de posições contrárias aos Estados Unidos: a *opinião* e o *viés:*

> Algumas manifestações de atitudes desfavoráveis refletem apenas opinião: julgamentos desfavoráveis acerca dos Estados Unidos ou das suas políticas. Outros, no entanto, refletem um viés: a predisposição em acreditar nos relatos negativos sobre os Estados Unidos e em desconsiderar os positivos. O viés implica uma distorção do processamento de informações, enquanto a opinião contrária é consistente com a manutenção da abertura para novas informações que podem levar à mudança da opinião de alguém (Katzenstein e Keohane, 2006, tradução dos autores).[4]

Em parte baseadas em elementos concretos (opinião), em parte por "apriorismo" (viés), posições contrárias aos Estados Unidos estão presentes em diversos segmentos das sociedades civis e dos governos em vários países.[5] Propostas/ações do governo norte-americano, bem como a atuação de suas empresas e a difusão de seus produtos culturais, rendem discussões muitas vezes acaloradas entre parlamentares, técnicos de governo, acadêmicos, imprensa, grupos religiosos e sociedade civil acerca da sua convergência em relação aos interesses nacionais. Segundo os autores, contudo, opinião e viés devem ser entendidos não como posições absolutas, mas como tipos ideais: entre os dois extremos há um *continuum* de posições, com a *desconfiança* situando-se em posição intermediária (Katzenstein e Keohane, 2007).

Apesar destas ressalvas, é possível identificar diferentes padrões de percepção acerca dos Estados Unidos de acordo com as regiões do mundo. Por meio das mudanças de opinião observadas antes e depois do início da Guerra contra o Terror, pode-se observar que as posições contrárias aos Estados Unidos assumem diferentes contornos em termos regionais. Segundo a classificação proposta por Katzenstein e Keohane (2006; 2007), verifica-se que essas posições tendem a ser *de desconfiança* na maior parte do Oriente Médio e *opinativas* na maior parte da Ásia, da Europa e da América Latina.

4 VISÕES SOBRE OS ESTADOS UNIDOS NO MUNDO

Em pesquisas de percepção realizadas em diversos países, observa-se que a visão da opinião pública sobre os Estados Unidos, na atualidade, é majoritariamente positiva na maior parte das nações, embora com importantes variações regionais. Além disso, na maior parte do mundo, as visões negativas são decorrentes mais de *opiniões* do que de *desconfiança* ou *viés*, segundo a distinção de Katzenstein e Keohane (2006; 2007): ou seja, se alteram em resposta a mudanças na política externa dos Estados Unidos. A tendência a uma posição de desconfiança ou viés concentra-se no Oriente Médio e no Paquistão, onde a visão negativa sobre os Estados Unidos é permanentemente alta, independentemente das ações e do perfil do governo norte-americano (Katzenstein e Keohane, 2006). As posições antiamericanas são ali, portanto, mais estruturais que voláteis (Chioza, 2007, p. 95).

Na tabela 1, constam dados de pesquisas feitas entre 2002 e 2011 pelo Pew Global Attitudes Project (2012), no qual se indagou para entrevistados em 56 países se a visão destes em relação aos Estados Unidos

4. O trecho citado consta de um artigo publicado pelos dois autores em 2006, que serviu de base para um capítulo de livro publicado por Katzenstein e Keohane em 2007. No trabalho de 2007 os autores incluíram a *desconfiança* como uma terceira posição.

5. Ademais da divisão entre *opinião*, *desconfiança* e *viés*, os autores estabelecem uma tipologia com quatro tipos de motivação para o antiamericanismo: *i*) soberano e nacionalista; *ii*) liberal; *iii*) social; e *iv*) radical. Incluem ainda duas categorias adicionais: *i*) elitista; e *ii*) herdado (Katzenstein e Keohane, 2007). Tais tipologias não serão abordadas neste trabalho por limitações de escopo e espaço. Para uma explicação sintética de cada uma destas formas de antiamericanismo, ver Princeton Task Force... (2010, p. 1-2). E para uma visão crítica dessa mesma temática, ver Zogby International (2010).

era favorável ou desfavorável. Os dados estão separados por países/grupos de países, ordenados da visão mais positiva para a menos positiva, quais sejam: África Subsaariana; Ásia e Pacífico; América do Norte e Europa; América Latina; Rússia; e Oriente Médio e Paquistão.[6]

TABELA 1

Visões favoráveis sobre os Estados Unidos
(Em %)

		2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008-2009	2010-2011	Média total
África Subsaariana	Quênia	80	-	87	90	89	87
	Gana	83	-	80	-	-	82
	Nigéria	69	-	66	72	81	70
	Senegal	-	-	69	-	-	69
	África do Sul	65	-	-	60	-	63
	Tanzânia	53	-	46	65	-	55
Ásia e Pacífico	Filipinas	90	-	-	-	-	90
	Japão	72	-	62	55	76	65
	Coreia do Sul	49	-	58	74	79	64
	Austrália	59	-	-	46	-	53
	China	-	42	41	44	51	45
	Indonésia	38	38	30	50	57	43
	Índia	-	-	-	-	41	41
América do Norte e Europa	Estados Unidos	-	83	78	86	82	82
	Polônia	79	62	61	68	72	69
	Canadá	68	59	55	68	-	63
	Grã-Bretanha	73	57	54	61	63	61
	Itália	65	-	53	-	-	61
	França	52	40	39	59	74	53
	Alemanha	53	40	34	48	63	47
	Espanha	38	41	29	46	63	44
América Latina	Venezuela	82	-	56	-	-	69
	Peru	67	-	61	-	-	64
	Brasil	-	-	-	-	62	62
	México	64	-	56	58	54	57
	Argentina	34	-	16	30	42	30
	Rússia	49	49	42	45	57	48
Oriente Médio e Paquistão	Israel	78	-	78	71	72	75
	Líbano	32	42	47	53	51	45
	Egito	-	-	26	25	19	23
	Jordânia	13	13	18	22	17	17
	Paquistão	12	22	21	18	15	17
	Turquia	23	27	11	13	14	17
	Territórios Palestinos	0	-	13	15	18	12

Fonte: Pew Global Attitudes Project (2012, p. 58-60).

Obs.: 1. A pergunta foi feita da seguinte forma: "*Please tell me if you have a very favorable, somewhat favorable, somewhat unfavorable or very unfavorable opinion of the United States.*" ["Por favor, me diga se você tem uma opinião muito favorável, um pouco favorável, um pouco desfavorável ou muito desfavorável sobre os Estados Unidos."].

2. A resposta "favorável" inclui as opções "muito favorável" (*very favorable*) e "um pouco favorável" (*somewhat favorable*).

6. Em cada um destes grupos foram desconsiderados alguns países de pouca expressão em relação a países do mesmo grupo (Eslováquia, Bulgária e Bolívia, por exemplo).

Dos 34 países listados, visões favoráveis tiveram percentuais médios superiores a 50% em 21 e superiores a 40% em 28. Observa-se nesta mesma tabela as mudanças advindas a partir da eleição de Barack Obama. Comparando-se os períodos 2006-2007 e 2010-2011, dos 22 países com dados disponíveis para estes dois biênios, os percentuais de visões favoráveis se ampliaram em dezessete deles, com doze países apresentando ampliação igual ou maior a 10 pontos percentuais (p.p.).

Os países da África Subsaariana onde foram realizadas entrevistas apresentaram, em média, as visões mais favoráveis, sobretudo no Quênia e em Gana. Há mudanças ao longo do tempo, mas a tendência é de manutenção de uma visão positiva, destacando-se, contudo, o aprimoramento da imagem norte-americana na Nigéria nos últimos dois biênios.

Em patamar um pouco inferior, situam-se as visões de países da Ásia/Pacífico e da América do Norte/Europa. Na Ásia/Pacífico destaca-se, por larga margem, a visão favorável entre os filipinos, a mais alta dentre os países entrevistados, superior até mesmo à visão dos próprios norte-americanos sobre seu país (com a ressalva de que os dados para as Filipinas não são recentes), seguida das visões favoráveis de japoneses e sul-coreanos. No caso da Coreia do Sul, observa-se uma evolução significativa do percentual entre o primeiro e o último biênio (de 49% para 79%).

Entre os países da América do Norte/Europa (ademais dos Estados Unidos), destacaram-se as percepções favoráveis de Polônia, Canadá, Grã-Bretanha e Itália. França, Alemanha e Espanha apresentaram mudanças significativas nas percepções ao longo do período, chegando a menos de 40% em alguns anos (e menos de 30% no caso da Espanha).[7] Nestes três países, é digna de nota a visão mais favorável nos períodos 2008-2009 e 2010-2011 em relação aos períodos anteriores, indicando, em grande parte, o chamado "efeito Obama".

Na América Latina, à exceção da Argentina, as visões mostraram-se positivas.[8] Chama atenção a percepção positiva dos venezuelanos, divergindo da posição do governo do país em relação aos Estados Unidos. No caso do Brasil, observa-se percentual elevado de visão favorável, em patamar próximo ou superior a de importantes aliados dos Estados Unidos, como Coreia do Sul, Austrália, Canadá e Reino Unido.

Na Rússia, a visão é moderadamente positiva, enquanto no Oriente Médio ela é negativa. A percepção é positiva em Israel e moderadamente positiva no Líbano, enquanto nos demais países se mantém quase sempre abaixo de 25%. Na Turquia, os percentuais foram baixos durante todo o período, chegando a 11% no biênio 2006-2007, mesmo sendo um país da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e um importante aliado dos Estados Unidos. Observa-se, dessa forma, o distanciamento da população do país em relação à política externa do Estado turco quanto a esta matéria.[9] Destaca-se também o caso do Paquistão, cujo governo possui uma aliança com o governo dos Estados Unidos que igualmente não reflete a percepção da população paquistanesa.[10] O Oriente Médio é, de fato, distinto em comparação às demais regiões do mundo. Embora alguns aspectos dos Estados Unidos sejam vistos de forma positiva na região, estes não são capazes de produzir nos indivíduos uma percepção positiva dos Estados Unidos como um todo. No caso do Paquistão, por exemplo, mesmo com a ajuda prestada de US$ 600 milhões pelos Estados Unidos após as

7. Para uma análise do antiamericanismo na Europa ver Gienow-Hecht (2006).

8. Tanto Katzenstein e Keohane (2006) como Chioza (2007, p. 96) consideram que a Argentina é um país que se aproxima mais do Oriente Médio do que do restante da América Latina nesta questão.

9. Para uma análise do antiamericanismo na Turquia em período recente, destacando-se a forma como este tem se transformado em uma força política no país, ver Grigoriadis (2010).

10. Para uma análise das relações entre Paquistão e Estados Unidos, com ênfase na percepção da população paquistanesa, ver Ajami (2010/2011). Para uma análise do antiamericanismo no mundo árabe ver Lynch (2007).

enchentes no país em 2010, a percepção não melhorou (Wike, 2012). Ademais, a opinião pública na região é a que possui visão mais negativa em relação a diferentes aspectos dos Estados Unidos, tais como: a democracia norte-americana; o povo do país; ideias e costumes; música, filmes e televisão; confiança no presidente dos Estados Unidos; entre outros.[11]

Outra forma de se captar a visão sobre os Estados Unidos é indagar acerca da influência norte-americana no mundo. Na tabela 2, constam dados de *surveys* feitos pelo BBC World Service Poll entre 2008 e 2011 sobre esta questão. Com o objetivo de se observar o "efeito Obama", constam médias comparadas para os períodos 2007-2008 e 2009-2010.

Embora a forma da pergunta e os resultados apresentem algumas divergências em relação à pesquisa anteriormente analisada, as tendências se mantêm.

A percepção dos Estados Unidos melhorou significativamente desde 2008 em função do chamado "efeito Obama". Dentre os 21 países listados e com dados para ambos os biênios, ela melhorou em dezessete, enquanto os percentuais de visões negativas diminuíram em vinte países.

Os países da África Subsaariana apresentaram as visões mais positivas, novamente destacando-se Quênia e Gana. Países da Ásia e Pacífico apresentaram visões que foram de moderadamente negativas a moderadamente positivas, destacando-se as visões positivas nas Filipinas e na Coreia do Sul. O Japão, embora tenha apresentado percentual relativamente baixo de respostas positivas (diferentemente do que consta da tabela 1), apresentou ao mesmo tempo um percentual baixo de respostas negativas, superior apenas ao das Filipinas, havendo amplo percentual que se mostrou neutro (o maior entre os países listados). Nestes países, observa-se o crescimento da percepção positiva, indicativa do "efeito Obama", demonstrando-se ao mesmo tempo a existência de *opinião* e não de *desconfiança* ou *viés*.

Entre os países da América do Norte e Europa, as visões vão de moderadamente negativas a moderadamente positivas, destacando-se que na Alemanha e, em menor escala, no Canadá, os percentuais de respostas negativas foram superiores aos de positivas. A França, particularmente, apresentou no último biênio a visão mais positiva entre os países listados. Apesar de se manter a tradição na França e em outras partes da Europa Ocidental de se denegrir os Estados Unidos por sua suposta religiosidade e pouco apreço pelas artes, trata-se de um fenômeno majoritariamente de elite, não encontrando respaldo na maioria da população (Katzenstein e Keohane, 2006).[12] Reforça-se a tese de Katzenstein e Keohane (2006) da não existência de desconfiança ou viés na visão de países europeus sobre os Estados Unidos.

Na América Latina destacaram-se as visões positivas de Brasil e Peru, pouco inferiores, contudo, às da tabela 1. O percentual da população brasileira com visões positivas, ainda assim, esteve novamente acima ou próximo do encontrado junto à população de importantes aliados dos Estados Unidos. Dos 27 países onde foram realizadas entrevistas (nem todos listados na tabela 2), o Brasil foi o sexto em termos de visões positivas. Também se observa, neste caso, a melhoria da percepção acerca dos Estados Unidos.

11. Ver dados disponíveis em Pew Global Attitudes Project (2012). Para uma análise destes dados para o ano de 2002, ver Chioza (2007). Para visões distintas acerca do antiamericanismo no mundo, ver Makdisi (2003) e Blaydes e Linzer (2012).

12. Ver também Anti-americanism ... (2003).

TABELA 2

Percepção sobre o caráter da influência dos Estados Unidos no mundo (biênios 2007-2008 e 2009-2010)
(Em %)

		Biênio	Percepção		
			Predominantemente positiva	Neutra	Predominantemente negativa
África	Gana	2007-2008	80	7	13
		2009-2010	78	13	9
	Quênia	2007-2008	71	13	17
		2009-2010	77	10	14
	Nigéria	2007-2008	66	7	28
		2009-2010	70	7	23
	África do Sul	2009-2010	54	32	14
Ásia e Pacífico	Filipinas	2007-2008	80	11	12
		2009-2010	86	7	8
	Coreia do Sul	2009-2010	66	6	29
	Indonésia	2007-2008	33	13	49
		2009-2010	47	21	32
	Austrália	2007-2008	32	10	57
		2009-2010	41	20	39
	Índia	2007-2008	31	58	22
		2009-2010	41	32	28
	Japão	2007-2008	25	41	34
		2009-2010	35	51	15
	China	2007-2008	36	16	52
		2009-2010	31	21	49
América do Norte e Europa	Estados Unidos	2007-2008	58	9	34
		2009-2010	48	20	33
	Itália	2007-2008	47	16	37
		2009-2010	59	18	23
	Reino Unido	2007-2008	38	13	49
		2009-2010	47	14	39
	França	2007-2008	34	14	52
		2009-2010	46	15	40
	Canadá	2007-2008	33	9	59
		2009-2010	42	16	43
	Espanha	2007-2008	30	16	55
		2009-2010	41	24	36
	Alemanha	2007-2008	19	13	69
		2009-2010	38	17	46
América Latina	Brasil	2007-2008	39	21	40
		2009-2010	59	14	28
	Peru	2009-2010	53	24	23
	México	2007-2008	11	34	55
		2009-2010	18	39	44
	Rússia	2007-2008	19	25	56
		2009-2010	32	28	41
Oriente Médio e Paquistão	Turquia	2007-2008	21	12	68
		2009-2010	13	28	59
	Egito	2007-2008	14	21	66
		2009-2010	37	24	40
	Paquistão	2009-2010	13	39	49

Fonte: BBC World Service Poll.

Nos dois países do Oriente Médio listados e no Paquistão predominaram visões negativas, destacando-se, ao mesmo tempo, a ampla parcela de visões neutras no Paquistão e a melhoria ocorrida no Egito. O BBC World Service Poll (2009; 2010) destacou a melhora na visão dos egípcios acerca dos Estados Unidos a partir da eleição de Barack Obama. Contudo, em pesquisa do Pew Global Attitudes Project (2012), a melhora foi bastante inferior e tanto o governo dos Estados Unidos como outros aspectos da sociedade norte-americana permaneceram impopulares no país. Os resultados aparecem contraditórios e, ao se analisar dados de outras pesquisas, como os do World Public Opinion (2009), do Zogby International (2010; 2011), bem como trabalhos científicos sobre a questão (Krause e Evera, 2009; Blaydes e Linzer, 2012), observa-se mais proximidade com os resultados do Pew Global Attitudes Project.

A seguir, será analisada mais detidamente a percepção dos brasileiros acerca da influência exercida pelos Estados Unidos, tomando por base dados recentemente produzidos pelo Ipea e alguns dados do Pew Global Attitudes Project (2012).

5 PERCEPÇÃO BRASILEIRA SOBRE OS ESTADOS UNIDOS: DADOS DA PESQUISA SIPS – DEFESA NACIONAL

A posição dos Estados Unidos no cenário político internacional e a ubiquidade de sua influência econômica e cultural podem ter contribuído para a consolidação de uma imagem à primeira vista contraditória daquele país entre a população brasileira: observa-se a percepção dos Estados Unidos, por um lado, como possível ameaça no futuro e, por outro, como um importante parceiro estratégico.

A pesquisa com a população brasileira acerca de temas relacionados à defesa nacional, realizada no âmbito do Projeto SIPS, produziu resultados que evidenciam essa dualidade "ameaça-oportunidade" na visão sobre as relações do Brasil com os Estados Unidos.

Na pesquisa, perguntou-se aos entrevistados acerca de sua percepção sobre a possibilidade de que algum país (a partir de uma lista pré-selecionada) pudesse ser uma ameaça militar para o Brasil nos próximos vinte anos. A tabela 3 apresenta a percepção dos entrevistados acerca desta questão.

TABELA 3

Percepção de ameaça militar estrangeira (nos próximos vinte anos, por região do país)
(Em %)

	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Brasil
Estados Unidos	43,7	36,9	40,9	41,1	20,6	37,1
Argentina	13,3	14,4	22,2	14,6	18,6	15,6
Bolívia	11,9	7,7	24,8	10,6	18,6	12,2
Colômbia	8,5	9,2	20,5	10,0	9,9	10,5
China	9,3	8,1	14,4	10,5	7,9	9,7
Países da Europa	8,9	7,6	12,8	9,4	5,7	8,6
Rússia	10,4	9,2	18,1	8,5	4,4	9,0
Paraguai	7,8	6,2	8,1	5,0	3,7	5,6
Venezuela	7,4	7,0	9,4	5,4	2,9	5,9
Índia	1,1	3,3	3,7	1,9	0,7	2,2
Outros	0,4	1,0	2,0	1,5	0,4	1,2
Nenhum	28,5	19,2	14,1	25,3	23,2	22,6
Não sabe/não respondeu	1,8	9,6	2,0	3,9	7,5	5,7

Fonte: Pesquisa SIPS/Ipea de 2011.

Obs.: Pergunta: "(...) o Brasil, atualmente, vive em paz com os outros países do mundo. Mas e quanto ao futuro? O(a) Sr(a). acha que alguns dos países listados a seguir poderão, nos próximos vinte anos, ser uma ameaça militar para o Brasil?"

Os Estados Unidos foram o país mais citado pelos entrevistados (37,1%) como possível ameaça ao Brasil para as próximas duas décadas. Para efeito comparativo, o segundo mais citado (Argentina) alcançou menos da metade do percentual norte-americano (15,6%). A tabela mostra também as diferenças na percepção da população brasileira em termos regionais: a visão dos Estados Unidos como possível ameaça alcança percentuais próximos de 40% em todas as regiões do país, com exceção do Sul, onde apenas 20,6% dos entrevistados consideraram essa ameaça relevante para os próximos vinte anos.

Contudo, possivelmente o dado mais relevante captado pela pesquisa quanto a este tema surge quando se contrapõe a percepção de ameaças militares àquela de oportunidades em termos de parcerias ou alianças para as próximas duas décadas. Conforme consta na tabela 4, os resultados indicam que, longe de haver uma clara cisão entre países "amigos" e "inimigos", os países apontados como principais ameaças também figuram como os mais relevantes parceiros em potencial do nosso país.

TABELA 4

Percepção de possibilidade de alianças ou parcerias com outros países (nos próximos vinte anos, por região)
(Em %)

	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Brasil
Estados Unidos	37,0	32,8	54,7	32,0	18,6	32,4
Argentina	30,7	24,7	34,6	34,0	35,2	31,4
China	21,9	13,8	14,8	19,8	12,0	16,7
Bolívia	21,9	7,7	18,8	17,4	17,5	15,1
Paraguai	22,6	11,3	16,1	17,1	12,0	15,0
Países da Europa	18,5	12,2	27,9	15,7	6,8	14,6
Colômbia	11,5	5,7	13,1	11,4	8,9	9,6
Venezuela	10,4	6,3	11,7	9,8	4,6	8,3
Índia	7,0	6,1	10,1	6,2	6,6	6,6
Rússia	6,3	4,8	7,4	6,1	3,7	5,5
Outros	2,2	1,6	3,0	1,8	1,6	1,8
Nenhum	12,6	12,5	7,4	17,2	14,8	14,4
Não sabe/não respondeu	2,2	11,5	1,0	6,1	11,7	7,7

Fonte: Pesquisa SIPS/Ipea de 2011.
Obs.: Pergunta: "O(a) Sr(a). acha que alguns dos países listados a seguir serão, nos próximos vinte anos, importantes aliados do Brasil? Ou seja, serão países amigos/parceiros do Brasil?"

Novamente os Estados Unidos despontaram com o maior número de respostas: 32,4% dos entrevistados apontaram este país como provável aliado ou parceiro importante, percentual próximo ao alcançado pela Argentina (31,4%). Em seguida figuraram China (16,7%), Bolívia (15,1%), Paraguai (15%) e países da Europa (14,6%).

Verificou-se nas regiões Norte e Centro-Oeste a preponderância de uma visão mais otimista acerca das possibilidades de cooperação estratégica do Brasil com os Estados Unidos para os próximos vinte anos: respectivamente, 54,7% e 37% dos entrevistados dessas regiões apontaram aquele país como um eventual parceiro. A região Sul apresentou a percepção mais cética neste quesito, com apenas 18,6% de apontamentos entre os entrevistados.

Mas em quais segmentos da população brasileira se concentra a percepção de ameaça e de possibilidade de aliança com os Estados Unidos?

A tabela 5 demonstra que os mais jovens tendem a apresentar maior percepção de ameaça que os mais velhos. Embora tal fato também ocorra em relação a outros países, a exemplo da Argentina, a diferença de percepção por faixa etária é mais pronunciada no caso dos Estados Unidos. Em relação à China não se observam variações significativas em termos das diferentes faixas etárias.

TABELA 5

Percepção de ameaça militar estrangeira: Estados Unidos, Argentina e China (nos próximos vinte anos, por idade e escolaridade)

(Em %)

	Estados Unidos	Argentina	China
Faixa etária			
18 a 24 anos	43,0	17,6	10,6
25 a 34 anos	42,4	17,3	9,6
35 a 44 anos	39,2	14,9	11,5
45 a 54 anos	35,3	13,4	8,6
55 a 64 anos	29,6	12,6	8,6
+ de 64 anos	28,3	17,8	8,3
Grau de escolaridade			
Não escolarizado e fundamental (incompleto/completo)	34,1	16,9	9,2
Ensino médio (incompleto/completo)	39,5	16,3	9,3
Superior (incompleto/completo)/pós-graduação	40,3	8,0	13,0

Fonte: Pesquisa SIPS/Ipea de 2011.

Analisando-se a escolaridade, observa-se que as diferenças são menos acentuadas do que entre as faixas etárias. Observa-se, contudo, uma ligeira tendência das pessoas com ensino médio ou superior em apresentarem maior percepção de ameaça em relação aos Estados Unidos, o que também ocorre no caso da China. Para a Argentina, observa-se uma relação inversa.

Na tabela 6, constam dados acerca da percepção de possibilidade de alianças ou parcerias com os mesmos três países elencados na tabela 5. Observa-se que as variações entre as faixas etárias também se manifestam, mas as diferenças são menores do que na percepção de ameaças. Ou seja, os mais jovens tendem a perceber os Estados Unidos mais como ameaça do que como possível aliado. Em relação à Argentina, estas diferenças entre faixas etárias não são significativas e, no caso da China, há uma leve tendência a que os mais jovens enxerguem naquele país um possível aliado ou parceiro estratégico.

Acerca da escolaridade, não há diferenças significativas em relação à percepção de possibilidade de aliança com os Estados Unidos. No caso da Argentina, entrevistados de nível superior manifestaram tendência ligeiramente superior de enxergarem no país um possível aliado ou parceiro. Em relação à China, observa-se que a diferença da percepção positiva entre os entrevistados com nível superior e os demais é maior do que para Estados Unidos e Argentina.

Há também que se considerar que as visões dos brasileiros são mais favoráveis para alguns aspectos dos Estados Unidos que outros. Nas relações bilaterais, ambos os governos podem considerar que o estreitamento da cooperação bilateral em áreas ligadas aos assuntos com percepções mais positivas implicará, possivelmente, oposição interna menor. Em ordem decrescente, conforme dados do Pew Global Attitudes Project (2012), as visões positivas dos brasileiros sobre alguns aspectos dos Estados Unidos são as seguintes: quanto aos avanços

científicos e tecnológicos norte-americanos, 80% dos brasileiros os admiram; quanto às ações antiterroristas lideradas pelos Estados Unidos, 66% disseram aprovar; quanto às músicas, aos filmes e à televisão, 60% afirmaram gostar; quanto às ideias e costumes, 49% afirmaram que são bons; quanto à democracia norte-americana, 48% afirmaram gostar; e quanto à forma de norte-americanos fazerem negócios, 45% afirmaram gostar.

TABELA 6

Percepção de possibilidade de alianças ou parcerias: Estados Unidos, Argentina e China (nos próximos vinte anos, por idade e escolaridade)

(Em %)

	Estados Unidos	Argentina	China
Faixa etária			
18 a 24 anos	33,6	30,9	16,7
25 a 34 anos	35,1	30,9	17,1
35 a 44 anos	34,0	29,6	17,6
45 a 54 anos	31,4	32,8	17,7
55 a 64 anos	27,4	30,8	15,6
+ de 64 anos	30,8	29,3	13,8
Grau de escolaridade			
Não escolarizado e fundamental (incompleto/completo)	30,4	32,0	15,0
Ensino médio (incompleto/completo)	34,8	28,7	16,9
Superior (incompleto/completo)/pós-graduação	31,7	34,4	22,7

Fonte: Pesquisa SIPS/Ipea de 2011.

Como as visões dos brasileiros são particularmente favoráveis (visões positivas iguais ou superiores a dois terços dos entrevistados) quanto aos avanços científicos e tecnológicos e às ações antiterroristas, estes temas implicariam, possivelmente, menor oposição interna no Brasil ao estreitamento de ações de cooperação (a depender, é claro, das formas pelas quais a cooperação ocorrer na prática, sobretudo no caso das ações antiterroristas). De fato, se observam ações recentes de cooperação nestes campos, tais como: o Programa Ciência sem Fronteiras; o Acordo entre Brasil e Estados Unidos sobre cooperação em matéria de Defesa (assinado em abril de 2010); e o Diálogo de Cooperação em Defesa (DCD) Estados Unidos-Brasil.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o início da Guerra contra o Terror, os Estados Unidos têm buscado aprimorar sua imagem no exterior, no bojo dos efeitos deletérios das guerras iniciadas na administração George W. Bush sobre a opinião pública em outros países. Esse esforço ganhou ímpeto com a eleição de Barack Obama para a Presidência dos Estados Unidos em 2008, baseada numa plataforma de governo que pregava a pacificação dos conflitos armados envolvendo o país no exterior e a aproximação com os países em desenvolvimento na busca por interesses comuns.

Não obstante o grau de sucesso e efetividade dessas iniciativas ser questionável, elas produziram, na maior parte do mundo, no curto prazo, um efeito positivo para a imagem dos Estados Unidos junto às populações locais. Uma vez que a influência sobre a opinião pública estrangeira constitui uma das bases essenciais para o acúmulo de *soft power* e, não por acaso, o objetivo declarado da diplomacia pública norte-americana, é de se esperar uma preocupação cada vez maior deste país em estreitar seus vínculos diretos de comunicação com a população dos países emergentes, favorecido pela rápida disseminação das novas tecnologias de comunicação.

No caso do Brasil, pesquisas recentes de opinião apontam uma percepção favorável da população do país acerca dos Estados Unidos. Essa visão positiva contrasta, à primeira vista, com os resultados levantados pelo SIPS, que destacam os Estados Unidos como principal ameaça militar ao Brasil. No entanto, esses resultados revelam-se coerentes quando se consideram os condicionantes metodológicos dessas pesquisas e os seus diferentes objetivos. O fato de a maior parte dos brasileiros enxergar nos Estados Unidos um importante parceiro não significa que os Estados Unidos não continuem a ser temidos em função de sua supremacia bélica.

Visões favoráveis acerca de um determinado país, quer digam respeito a sua cultura, economia ou papel político desempenhado no cenário internacional, implicam menor resistência interna ao estreitamento das relações bilaterais. Do ponto de vista do governo brasileiro, o estreitamento da cooperação com os Estados Unidos passa a implicar um custo político interno menor na medida em que melhora a imagem deste país junto à população brasileira. Nesse sentido, a mudança na direção de uma percepção mais favorável sobre os Estados Unidos por parte dos brasileiros a partir do início do governo Obama representa oportunidade para o aprofundamento das relações econômicas e políticas entre os dois países, ainda que seu alcance possa ser limitado por outros fatores.

REFERÊNCIAS

ADVISORY GROUP ON PUBLIC DIPLOMACY FOR THE ARAB AND MUSLIM WORLD. **Changing minds, winning peace**: a new strategic direction for U.S. public diplomacy in the Arab & Muslim world. Washington, 1st Oct. 2003. Disponível em: <http://www.state.gov/documents/organization/24882.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2012.

AJAMI, F. Pakistan and America. **Policy review**, Stanford, v. 164, Dec. 2010-Jan. 2011.

AMR, H. **The need to communicate**: how to improve U.S. public diplomacy with the Islamic world. The Brookings Project on U.S. Policy towards the Islamic World, Washington, Jan. 2004 (Analisys Paper, n. 6). Disponível em: <http://www.brookings.edu/~/media/research/files/papers/2004/1/01islamicworld%20amr/amr20040101.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2012.

ANTI-AMERICANISM over here. **The Economist**, Mar. 13, 2003. Disponível em: <http://www.economist.com/node/1632950>. Acesso em: 27 mai. 2012.

BBC WORLD SERVICE POLL. **Global views of USA improve**. London, 2008. Disponível em: <http://www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/apr08/BBCEvals_Apr08_rpt.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2012.

_____. **Views of China and Russia Decline in Global Poll**. London, 6 Feb. 2009. Disponível em: <http://www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/feb09/BBCEvals_Feb09_rpt.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2012.

_____. **Global views of United States improve while other countries decline**. London, 18 Apr. 2010. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/160410bbcwspoll.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2012.

_____. **Views of U. S. continue to improve in 2011 BBC country rating poll**. London, 7 Mar. 2011. Disponível em: <http://www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/mar11/BBCEvalsUS_Mar11_rpt.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2012.

BLAYDES, L.; LINZER, D. A. Elite competition, religiosity, and anti-americanism in the Islamic World. **American political science review**, Washington, v. 106, n. 2, May 2012.

CHIOZA, G. Disaggregating anti-americanism: an analysis of individual attitudes toward the United States. *In*: KATZENSTEIN, P. J.; KEOHANE, R. O. (Ed.). **Anti-americanisms in world politics**. Ithaca; London: Cornell University Press, 2007.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. **A letter to the president and a memorandum on U.S. policy toward Brazil**. Washington, 2000. Disponível em: <http:// www.cfr.org/brazil/letter-president-memorandum-us-policy-toward-brazil/p3900?excerpt=1>. Acesso em: 27 mai. 2012.

_____. **Finding America's voice a strategy for reinvigorating U.S. public diplomacy**. Washington, 2003. Disponível em: <http://i.cfr.org/content/publications/attachments/public_diplomacy.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2012.

CSIS – CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES. **CSIS commission on smart power**: a smarter, more secure America. Washington: CSIS Press, 2007.

DEPARTMENT OF DEFENSE. **Report of the defense science board task force on strategic communication**. Washington, Sept. 2004. Disponível em: <http://www.fas.org/irp/agency/dod/dsb/commun.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2012.

GIENOW-HECHT, J. C. E. Always blame the Americans: anti-americanism in Europe in the twentieth century. **American historical review**, v. 111, n. 4, Oct. 2006.

GRIGORIADIS, I. N. Friends no more? The rise of anti-American nationalism in Turkey. **The Middle East journal**, v. 64, n. 1, Winter 2010.

GURAZIU, R. **To what extent is foreign policy making affected by public opinion in a liberal democracy?** Middlesex University, School of Health and Social Sciences, Jan. 2008. Disponível em: <http://www.atlantic-community.org/app/webroot/files/articlepdf/To%20what%20extent%20is%20foreign%20policy%20making%20affected%20by%20public%20opinion.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2012.

HOLSTI, O. R. **Public opinion and American foreign policy**. Ann Arbor: University of Michigan, 2004.

JOHNSON, S.; DALE, H. How to reinvigorate U.S. public diplomacy. **Backgrounder** [Heritage Foundation], n. 1.645, Washington, 23 Apr. 2003. Disponível em: <http://www.heritage.org/research/reports/2003/04/old-how-to-reinvigorate-us-public-diplomacy>. Acesso em: 27 mai. 2012.

JOHNSON, S.; DALE, H.; CRONIN, P. Strengthening U.S. public diplomacy requires organization, coordination, and strategy. **Backgrounder** [Heritage Foundation], n. 1.875, Washington, 5 Aug. 2005. Disponível em: <http://www.heritage.org/research/reports/2005/08/strengthening-us-public-diplomacy-requires-organization-coordination-and-strategy>. Acesso em: 27 mai. 2012.

KATZENSTEIN, P. J.; KEOHANE, R. O. Anti-americanisms. **Hoover institution policy review**, n. 139, 2006. Disponível em: <http://www.hoover.org/publications/policy-review/article/7815>. Acesso em: 27 mai. 2012.

_____. Varieties of anti-americanisms: a framework for analysis. *In*: _____. (Ed.). **Anti-americanisms in world politics.** Ithaca; London: Cornell University Press, 2007.

KELLEY, J. R. **U.S. public diplomacy**: a cold war success story. 2005-2006 Cold War studies centre seminar series, London School of Economics, London, 2 Nov. 2005. Disponível em: <www2.lse.ac.uk/IDEAS/programmes/coldWarStudiesProgramme/word/ usPublicDeplomacy.doc>. Acesso em: 27 mai. 2012.

KENNAN, G. **American diplomacy**. Expanded edition. Chicago; London: University of Chicago Press, 1984.

KNECHT, T.; WEATHERFORD, M. S. Public opinion and foreign policy: the stages of presidential decision making. **International studies quarterly**, v. 50, issue 3, Sept. 2006. Disponível em: <http://clas.georgetown.edu/files/Knecht%20and%20Weatherford%20Public%20Opinion%20and%20Foreign%20Policy.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2012.

KRAUSE, P.; EVERA, S. Public diplomacy: ideas for the war of ideas. **Middle East Policy**, Washington, v. XVI, n. 3, Fall 2009.

LEBOW, R. N.; RISSE-KAPPEN, T. (Ed.). **International relations theory and the end of the Cold War**. New York: Columbia University Press, 1995.

LYNCH, M. Anti-americanisms in the Arab World. *In*: KATZENSTEIN, P. J.; KEOHANE, R. O. (Ed.). **Anti-americanisms in world politics**. Ithaca; London: Cornell University Press, 2007.

LIPPMAN, W. **Essays in the public philosophy**. Boston: Atlantic Monthly Press, 1978.

MAKDISI, U. "Anti-Americanism" in the Arab World: an interpretation of a brief history. **The journal of american history**, Bloomington, v. 89, n. 2, 2002.

MEARSHEIMER, J. J. **The tragedy of great power politics**. New York: W. W. Norton, 2001.

MONROE, A. D. Public opinion and public policy, 1980-1993. **The public opinion quarterly**, v. 62, n. 1, Spring 1998. Disponível em: <http://www.following-sea.com/dmp/Texts/Public_Opinion_and_Public_Policy.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2012.

MORGENTHAU, H. J. **A política entre as nações**: a luta pelo poder e pela paz. Brasília: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Universidade de Brasília; Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais, 2003.

NAKAMURA, K. H.; WEED, M. C. U.S. public diplomacy: background and current issues. **Congressional research service report for congress**. Dec. 2009. Disponível em: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R40989.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2012.

NYE JR., J. S. The decline of America's soft power. **Foreign affairs**, v. 83, issue 3, May-Jun. 2004.

_____. In fighting terrorism, Bush has forgotten to use 'soft power'. **Daily star**, Beirut, 25 Oct. 2005. Disponível em: <http://www.dailystar.com.lb/Opinion/Commentary/Oct/25/In-fighting-terrorism-Bush-has-forgotten-to-use-soft-power.ashx#axzz20nygSThh>. Acesso em: 27 mai. 2012.

PEW GLOBAL ATTITUDES PROJECT. **Global opinion of Obama slips, international policies faulted**. Washington, 13 Jun. 2012. Disponível em: <http://www.pewglobal.org/files/2012/06/Pew-Global-Attitudes-U.S.-Image-Report-FINAL-June-13-2012.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2012.

PRINCETON TASK FORCE ON ANTI-AMERICANISM. **Anti-americanism in the Obama Era**. Princeton, NJ, Dec. 2010. Disponível em: <http://www.princeton.edu/~smeunier/Anti-Americanism%20Task%20Force%20Report%20FINAL.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2012.

WIKE, R. U.S. does humanitarian aid improve America's image? **Pew global attitudes project**. Mar. 2012. Disponível em: <http://www.pewglobal.org/2012/03/06/does-humanitarian-aid-improve-americas-image>. Acesso em: 27 mai. 2012.

WILSON III, E. J. Hard power, soft power, smart power. **The annals of the American Academy of political and social science**, v. 616, Mar. 2008.

WOLF JR., C.; ROSEN, B. **Public diplomacy**: how to think about and improve it. [Rand Corporation], Santa Monica-CA, 2004 (Occasional paper). Disponível em: <http:// www.rand.org/pubs/occasional_papers/2004/RAND_OP134.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2012.

WORLD PUBLIC OPINION. **Egyptians on Obama, U. S. policies, and democracy**. [s. l.], 2009. Disponível em: <http://www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/jun09/WPO_Egypt_Jun09_quaire.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2012.

ZOGBY INTERNATIONAL. **2010 six nation survey**. [s. l.], 2010. Disponível em: <http://www.aaiusa.org/page/-/Images/Polls/6%20Nation%202010%20Report.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2012.

_____. **Arab attitudes**. [s. l.], 2011. Disponível em: <http://aai.3cdn.net/7bd3659607410109f3_x2m6baq6q.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2012.

ZOGBY, J. **Arab voices**: what they are saying to us, and why it matters. London: Palgrave Macmillan, 2010. 272 p.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

NYE JR., J. S. **Soft power**: the means to success in world politics. New York: Public Affairs, 2008a.

_____. Public diplomacy and soft power. **The annals of the American Academy of political and social science**, v. 616, Mar. 2008b.

PAGE, B. I.; SHAPIRO, R. Y. **The rational public**: fifty years of trends in Americans' policy preferences. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. **Under secretary for public diplomacy and public affairs**, 2012. Disponível em: <http://www.state.gov/r>. Acesso em: 27 mai. 2012.

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.

ABSTRACT[i]

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). Pecequilo (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 Pecequilo (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 relevo: *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 Pecequilo (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. Rousseff (2011a), ademais, reforça a afinidade entre os dois governos relembrando 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 Rousseff, 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 enérgica, 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 instituía 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 Rousseff, 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.

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.

ABSTRACT[i]

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*) sugeriam 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 qunize 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 consideram como prioridades de primeira ordem. Os Estados Unidos e o Brasil não compartem 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.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão
Cristina Celia Alcantara Possidente
Eliezer Moreira
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luciana Nogueira Duarte
Míriam Nunes da Fonseca

Editoração eletrônica
Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Maria Hosana Carneiro Cunha

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 11/14,5 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
couché fosco 250g/m² (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea
Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

ISSN 2176-9915
9 772176 991000

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA