

TEXTOS PARA DISCUSSÃO CEPAL • IPEA

30

Relações Brasil-Estados Unidos

Tullo Vigevani



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

ipea

TEXTOS PARA DISCUSSÃO CEPAL • IPEA

LC/BRS/R.259

30

Relações Brasil-Estados Unidos

Tullo Vigevani



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

ipea

© Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, 2011

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2011

Tiragem: 250 exemplares

Vigevani, Tullo

Relações Brasil-Estados Unidos / Tullo Vigevani. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 30).

48p.

ISSN: 2179-5495

1. Relações bilaterais – Brasil/Estados Unidos I. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. CEPAL II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IPEA III. Título

CDD: 327.3

Este trabalho foi realizado no âmbito do Acordo CEPAL – IPEA.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da CEPAL e do IPEA.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

A presente publicação encontra-se disponível para *download* em <http://www.cepal.org/brasil>

Sumário

APRESENTAÇÃO	
INTRODUÇÃO	7
1 QUESTÕES GERAIS NA RELAÇÃO BILATERAL.....	9
2 MUDANÇAS INTERNACIONAIS E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA A RELAÇÃO COM OS ESTADOS UNIDOS NA PERSPECTIVA BRASILEIRA	22
CONCLUSÃO	42
REFERÊNCIA.....	45

APRESENTAÇÃO

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) mantêm atividades conjuntas desde 1971, abrangendo vários aspectos do estudo do desenvolvimento econômico e social do Brasil, da América Latina e do Caribe. A partir de 2010, os Textos para Discussão Cepal–Ipea passaram a constituir instrumento de divulgação dos trabalhos realizados entre as duas instituições.

Os textos divulgados por meio desta série são parte do Programa de Trabalho acordado anualmente entre a Cepal e o Ipea. Foram publicados aqui os trabalhos considerados, após análise pelas diretorias de ambas as instituições, de maior relevância e qualidade, cujos resultados merecem divulgação mais ampla.

O Escritório da Cepal no Brasil e o Ipea acreditam que, ao difundir os resultados de suas atividades conjuntas, estão contribuindo para socializar o conhecimento nas diversas áreas cobertas por seus respectivos mandatos. Os textos publicados foram produzidos por técnicos das instituições, autores convidados e consultores externos, cujas recomendações de política não refletem necessariamente as posições institucionais da Cepal ou do Ipea.

RELAÇÕES BRASIL-ESTADOS UNIDOS

Tullo Vigevani¹

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar os aspectos políticos e econômicos que influenciam a relação Estados Unidos-Brasil. A dinâmica do sistema internacional e a evolução dos últimos anos, década de 1990 e primeira década do século XXI, foram intensas em todos os aspectos e pesam sobre essa relação. Produziram a percepção de uma parte das elites e do povo brasileiros, consolidada e ampliada ao longo do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), de que o país deveria desempenhar no mundo papel mais significativo. Essa percepção foi ao longo dos anos traduzida em termos institucionais e de política internacional. As mudanças havidas nas relações entre Estados Unidos da América (EUA) e Brasil devem ser entendidas como uma fase de amadurecimento. Convivem ao mesmo tempo coincidências de interesses, divergências importantes e atitudes cooperativas em inúmeros temas, tanto no campo político, quanto no econômico. Há interesses diferentes, em alguns casos contrapostos, particularmente na forma de entender as relações internacionais.

Os dados demonstram que nos últimos 20 anos, a partir da queda do Muro de Berlim e do fim da União Soviética, o fim da bipolaridade tal qual entendida ao longo de todo o período da Guerra Fria, o fim da expansão de uma parte dos valores considerados ocidentais, como a democracia política, o fim da expansão do comércio internacional e as mudanças havidas reduziram em termos relativos o papel dos países centrais – particularmente o papel dos Estados Unidos – e aumentaram o de alguns países antes periféricos, sobretudo, o da China, mas também o do Brasil. Essa dinâmica e essa evolução são importantes para a compreensão dos acontecimentos

1 Professor da Universidade Estadual Paulista (Unesp), pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec) e membro do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-Ineu). E-mail: <vigevani@uol.com.br ou vigevani@unesp.br>. Agradeço a colaboração de Kelly Ferreira.

em curso, que impactam as relações externas do Brasil, em particular com os Estados Unidos. Explicam como essas relações não devem ser consideradas de enfrentamento, nem de subordinação. Situação nem sempre compreendida quando prevalecem interpretações esquemáticas ou tradicionais nas relações entre os Estados e, em especial, nas análises das relações entre os Estados Unidos e a América Latina.

A postura do Estado e dos governos brasileiros é pautada pelo interesse no fortalecimento das relações com os Estados Unidos, como se verificou ao longo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, ao longo das administrações de Bill Clinton, George W. Bush e agora de Barack Obama. Busca que se verifica não apenas no campo econômico, mas no quadro geral dessas relações. Esse interesse vincula-se, também, ao objetivo de garantir melhores condições de inserção em outras arenas internacionais. Partindo da hipótese de que as transformações do cenário mundial influenciaram e viabilizaram as posturas do Brasil, serão identificados neste artigo os elementos de continuidade e de mudança no comportamento que o país adotou em relação aos Estados Unidos. A crise financeira e econômica internacional desencadeada a partir do segundo semestre de 2008 parece não alterar a tendência de busca do fortalecimento do papel do país no mundo. Ao contrário, a evolução havida no ano de 2009 parece fortalecer a posição brasileira – até mesmo a escolha do Rio de Janeiro para sediar as Olimpíadas de 2016 iria nessa direção – e consolida uma política pragmática de relações cordiais, visando ao próprio fortalecimento. Nesse contexto, surge diminuída a importância relativa para o Brasil da relação com os Estados Unidos, sem alterar o objetivo da busca de fortalecê-la. Fala-se em agenda diversificada, não marcada por maniqueísmos, não centrada em um problema apenas, não dependente de uma única pauta.

Esse país continua tendo uma posição central no sistema internacional, mas modificada, ao menos no início do século XXI, tendente a uma situação de *primus inter pares*, em que sua capacidade decisória não é absoluta.

1

QUESTÕES GERAIS NA RELAÇÃO BILATERAL

O objetivo deste trabalho é analisar os aspectos políticos e econômicos internacionais que influenciam as posições brasileiras em relação aos Estados Unidos. Serão identificados os elementos de continuidade e mudança no comportamento brasileiro e, em parte, no comportamento dos Estados Unidos nas relações entre os dois países, com base na hipótese de que as transformações do cenário mundial influenciaram as posturas. Partimos do pressuposto de que a política do Estado combinou-se com as mudanças objetivas ocorridas no cenário econômico e político mundial desde o início de 1990 até os dias de hoje. Referindo-se ao período, refletindo as posições do governo brasileiro, Patriota afirma:

Embora os Estados Unidos permaneçam a única superpotência do sistema internacional, já não se pode dizer, hoje, que a ordem mundial se enquadre em um modelo rigorosamente “unipolar”. Os recursos políticos e militares de que dispõem o governo e a sociedade norte-americanos, ainda que virtualmente incontrastáveis, não lhes asseguram a capacidade de definir resultados em escala global. O aparecimento de novos atores e o funcionamento, ainda que imperfeito, de mecanismos multilaterais impedem que Washington possa ser equiparada ao que foi Roma, como bem ilustra o jornalista Cullen Murphy em seu recente livro **Are we Rome?** (PATRIOTA, 2008).

A percepção de que o poder dos Estados Unidos passa por um processo de relativização tem progredido e torna-se significativamente consensual na sociedade. Essa evolução da percepção no Brasil resulta também da crítica do mau uso desse poder. Essa crítica tem sido constante e tem raízes fortes. Com relação à oposição política ao governo de Lula, alguns setores do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e dos Democratas (DEM), ao criticar a política externa, insistem em sublinhar a importância dos Estados Unidos e de outros países ricos, mas reconhecem haver debilitamento relativo daquele país. No Brasil, a crítica do mau uso do poder tem raízes longínquas que remontam ao período do Império e aos primeiros anos da República. Por isso mesmo, os Estados Unidos realizam ciclicamente movimentos, buscando a melhoria das relações com a América Latina. Como lembra Hirst (2009), depois da política do esplêndido isolamento, que coincidiu com ações intervencionistas na região, o secretário de Estado, Cordell Hull, em 1933, anuncia a política de boa vizinhança, exemplificada pela retirada do Haiti. Essas formas de ação, alternativas, reproduziram-se em outros contextos ao longo do tempo. O que é certo é que a centralidade norte-americana foi importante e, de todos os modos, permanece na contemporaneidade, ainda que atenuada.

Nos Estados Unidos, a discussão sobre o poder americano é de grande importância e se dá nos campos da política, da economia, do poder estratégico. Os realistas, como Waltz (2000), percebem as dificuldades da unipolaridade, entre os neoconservadores (STELZER, 2004), com todas as suas diferenças, prevalece a crença normativa na excepcionalidade e na permanência da própria supremacia. Nos meios acadêmicos, no campo dos estudos sobre relações internacionais, a percepção existente no Brasil do debilitamento relativo encontra contrapartida e insere-se no debate relativo à América Latina por meio da crítica ao unilateralismo. Hakim (2006) sinaliza os problemas que foram criados pela lógica unilateral do período George W. Bush, com consequentes dificuldades para a cooperação, ainda que as relações bilaterais e as no quadro dos órgãos internacionais tenham-se mantido francamente amistosas. Lowenthal (2008), antes das eleições norte-americanas de novembro de 2008, afirmava que:

A maior contribuição que poderá ser feita pelo próximo governo para a melhoria das relações interamericanas seria uma restauração do papel mundial desempenhado pelos Estados Unidos, que respeitasse o direito internacional, e a opinião pública mundial, que cooperasse sem dominar, que fosse comprometido com o multilateralismo e as instituições internacionais (inclusive a Organização dos Estados Americanos e as Nações Unidas), sensível às aspirações latino-americanas de um maior reconhecimento internacional [...] (2008).

Os temas da década de 2000 têm origens longínquas. As relações assimétricas foram fonte permanente de contenciosos e de debate, na segunda metade do século XIX e em todo o século XX, a questão de Cuba origina-se em 1961 e chega aos dias de hoje. Porém, encontram um quadro modificado que viabilizou, em contexto ainda assimétrico, relações mais equilibradas. Em estudo para o Congresso dos Estados Unidos, Seelke e Meyer caracterizam esse relativo equilíbrio:

Atualmente, as relações entre os Estados Unidos e o Brasil podem ser caracterizadas como amigáveis. Os Estados Unidos olham crescentemente o Brasil como uma significativa potência regional, especialmente em seu papel de força estabilizadora na América Latina. Apesar de desacordos periódicos em relação ao comércio e a temas políticos, Brasil e Estados Unidos têm trabalhado de forma próxima num largo espectro de temas bilaterais e regionais. Funcionários norte-americanos responderam positivamente aos esforços brasileiros para afirmar sua liderança regional, que tem sido desafiada pelo crescimento de Hugo Chávez na Venezuela, baseado na riqueza petrolífera (Monte Reel, *Washington Post*, 8 fevereiro 2007). Logo no começo de 2007, dois encontros de alto nível entre os Presidentes Bush e Lula fortaleceram as relações Estados Unidos-Brasil. O último encontro culminou, em março 2007, com a assinatura do *Memorandum* Estados Unidos-Brasil relativo ao Acordo (MOU) para promover o desenvolvimento dos biocombustíveis no Hemisfério

Ocidental (CRS Report RL 34191, Seelke and Yacobucci). A iniciativa foi ampliada em Novembro 2008 de forma a incluir mais Estados da África, da América Central, e do Caribe (U.S. Department of State, Office of the Spokesman, November 20, 2008).

[Currently, relations between the United States and Brazil may be characterized as friendly. The United States has increasingly regarded Brazil as a significant regional power, especially in its role as a stabilizing force in Latin America. Despite periodic disagreements on trade and political issues, Brazil and the United States have worked closely on a wide range of bilateral and regional issues. U.S. officials have responded positively to Brazil's recent efforts to reassert its regional leadership, which has been challenged by the rise of the oil-rich Hugo Chávez in Venezuela (Monte Reel, Washington Post, February 8, 2007). Early in 2007, two high-level meetings between Presidents Bush and Lula strengthened U.S.-Brazilian relations. The latter meeting culminated in the March 2007 signing of a U.S.-Brazil Memorandum of Understanding (MOU) to promote bio-fuels development in the Western Hemisphere (CRS Report RL 34191, Seelke and Yacobucci). The initiative was expanded in November 2008 to include additional countries in Africa, Central America, and the Caribbean (U.S. Department of State, Office of the Spokesman, November 20, 2008)] (SEELKE; MEYER, 2009).

A ideia de relações equilibradas deve ser considerada de forma bastante relativa. Alcançá-las não é questão que se restrinja aos dois países, nem pode ser alcançada, na atual fase histórica, no quadro das relações bilaterais. Quando afirmamos haver relações mais equilibradas, o fazemos considerando o tema mais geral das relações internacionais contemporâneas e como vão se desenhando para o século XXI.

Como apontou Buzan (2008), as próximas décadas serão caracterizadas ou pela permanência da configuração atual do sistema internacional – uma superpotência e várias grandes potências –, ou por um desses cenários alternativos: duas ou três superpotências e algumas poucas grandes potências ou nenhuma superpotência, e várias grandes potências. O surgimento de cenários alternativos à configuração atual depende em parte da forma como os Estados Unidos irão exercer sua liderança e do tipo de reação que essa hegemonia pode despertar nos demais países. Se houver condições para a postura unilateral se consolidar como possibilidade dominante, se ela afirmar-se no sistema multilateral de comércio, impedirá que regimes sejam respeitados no quadro da Organização Mundial do Comércio (OMC). Ou melhor, esses regimes, como a teoria dos regimes internacionais sugere, subsistiriam na medida em que servem para sustentar os interesses gerais daqueles que os formularam. Isso bloquearia a perspectiva da aceitação consensual de suas regras de parte de todos. Do ponto de vista brasileiro, o debate atual sobre execução das decisões da OMC relativas às decisões do *panel* sobre os subsídios à produção de algodão nos Estados Unidos é importante. Caso haja contrarretaliações, ainda que a partir de benefícios unilaterais, como seria a retirada das vantagens do

Sistema Geral de Preferências, sugerida pela presidente e vice-presidente da Comissão de Agricultura do Senado, Blanche Lincoln, democrata, e Saxby Chambliss, republicano (LANDIM, 2010), o resultado seria exatamente o debilitamento do regime.

Raciocínio semelhante vale para os temas de segurança. Se eles forem tratados sem o devido respeito pelas decisões dos órgãos internacionais, inclusive das Nações Unidas, pode-se afirmar tendência à crescente busca de contraposição às ações norte-americanas por meio da formação de coalizões contrárias à agenda daquele país. Veiga, Iglesias e Rios (2009) acreditam que os movimentos brasileiros em diferentes cenários internacionais, meio ambiente, G20 financeiro, sinalizam um interesse afirmativo, proativo, que encontra sustentação interna e só poderia ser paralisado se houvesse retrocessos protecionistas e nacionalistas originados nos países centrais ou mesmo na China. Essa análise tem a ver diretamente com as relações entre Estados Unidos e Brasil: seu nível amigável caminha paralelamente ao fortalecimento do multilateralismo. A regulamentação, em fevereiro de 2010, pela Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos (EPA), do uso de combustíveis renováveis em misturas na gasolina e no diesel, de forma que poderia futuramente favorecer o etanol produzido no Brasil, pode ser considerada sinal positivo para perspectiva amigável. Há outros sinais cujos possíveis desdobramentos não asseguram uma evolução na mesma direção. São os casos em que não se percorre até o fim o caminho das soluções negociadas. Um exemplo é o que sucede ou sucedeu em algumas regiões, como no Oriente Médio, onde não prevaleceu o multilateralismo para solução dos complexos e dos perigosos temas relativos à paz, à segurança e à não proliferação nuclear. Nesses casos, divergências e contraposições fazem-se sentir. Na viagem da secretária de Estado Hillary Clinton ao Brasil, em março de 2010, em clima amigável, as questões estratégicas, no caso as relações com o Irã, passaram a ter peso maior.

Em outras palavras, se na configuração internacional consolida-se a situação de existência de uma única superpotência, na percepção do governo Lula da Silva, a consequência seria insegurança para os demais Estados. Trata-se de sentimento difuso na sociedade brasileira. No caso de situação de prevalência de uma única superpotência, como ensina a experiência histórica, poderia acentuar-se a tendência à adoção, isoladamente ou em coalizões, de políticas para contrabalançá-la. Isso explica aspectos importantes da política brasileira, cujos movimentos visam ao fortalecimento dos organismos multilaterais. Foi assim no momento da participação ativa na constituição da Minustah (United Nations Stabilization Mission in Haiti) em 2004, após a aprovação da Resolução nº 1.542, do Conselho de Segurança. Após o terremoto de janeiro de 2010, essa perspectiva consolida-se. No caso da criação e da continuidade da Minustah, evidenciou-se identidade com a posição norte-americana. Em outras questões, as diferenças vieram à tona, mesmo nos temas latino-americanos. Foi assim no tocante à crise de Honduras de 2009 e também na avaliação de alguns governos críticos dos Estados Unidos, como é o caso da Venezuela.

A presença ativa do Brasil na criação do G20 comercial, em 2003, antes da reunião da OMC para dar continuidade à Rodada Doha em Cancun, resulta de uma decisão do governo que visava a evitar e a debilitar a

capacidade impositiva dos países centrais. Buscava-se nesse caso contrastar os interesses comerciais dos países ricos e os riscos de uma aliança União Europeia-Estados Unidos que consolidasse um regime internacional de comércio que não favorece a busca de equilíbrio e os interesses dos países produtores de bens agrícolas, como o Brasil. Tratava-se de

criar condições factíveis, efetivas e equilibradas para as negociações agrícolas, que se acham comprometidas pela incapacidade demonstrada pela União Europeia de liberalizar o seu mercado, pela falta de conteúdo real e efetivo das propostas norte-americanas e pelas reticências com que países como a Índia e a China abordam a agenda agrícola. Seria necessário que o Brasil aumentasse o nível de pressão sobre a União Europeia e os Estados Unidos para um maior engajamento em agricultura [...] (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 31 jan. 2003).

O interesse do Brasil pelo G20 financeiro, cuja origem remonta a 1999, passando a ter papel mais efetivo depois da crise de 2008, explica-se pela diretriz que estamos discutindo. Nas relações com os Estados Unidos, busca-se o fortalecimento da cooperação no quadro multilateral e bilateral. Ao mesmo tempo, há uma constante busca de instrumentos que visam a proteger e a fortalecer a posição brasileira no caso de dificuldades ou de confrontação. Nos conflitos não resolvidos por meio de negociações, o Brasil busca soluções preferencialmente pelos caminhos assegurados pelas organizações internacionais, utilizando os argumentos, que considera a seu favor, permitidos pelo direito internacional. Se isso é verdadeiro, no tocante a impasses e contenciosos específicos; no campo mais geral das relações externas, são visíveis os esforços visando a criar ou a preservar formas que permitam maior equilíbrio. É isso que explica o universalismo, a busca do estreitamento de relações com todas as partes, garantindo, segundo argumentam sucessivos governos, a possibilidade de agir em favor da paz e da cooperação.

Isso não significa acreditar em influência acima da própria capacidade, mas uma diretriz que objetiva definir espaço nos problemas internacionais. Os Estados Unidos negociam acordos de caráter universal – é o caso de seu ativismo nas sucessivas rodadas do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt)/OMC ou mesmo nas Nações Unidas – sem deixar de buscar acordos bilaterais, com países ou grupos de países. Como é próprio a um país que surgiu, em 1990, como única superpotência, utiliza-se seu poder em todas as circunstâncias: seja para estimular ações multilaterais de acordo com os próprios interesses, seja de modo unilateral. No caso brasileiro, há uma atitude crítica em relação ao unilateralismo e ao uso do excesso de poder. No caso norte-americano, há uma atitude crítica em relação a ações brasileiras. Para o governo dos Estados Unidos, dos setores do Congresso e dos grupos empresariais, o Brasil, na perspectiva da autonomia, em alguns casos, enfrenta desnecessariamente os interesses daquele país. Isso no campo comercial, de serviços, de direitos autorais, assim como em questões propriamente políticas e atinentes à segurança. Consequência do fracasso da reunião ministerial da OMC de Genebra de julho de 2008, momento no qual as posições brasileiras mais

se aproximaram das norte-americanas, há, a partir daí, recuo de ambos os países no tocante às negociações multilaterais. Fortalece-se o tipo de negociação conhecida como *spaghetti bowl* (BHAGWATI, 1995). Na relação com a América Latina, os Estados Unidos negociam áreas de livre comércio com inúmeros países, inclusive alguns que integram uniões alfandegárias, como Peru e Colômbia. No caso do Brasil, a retomada das negociações União Europeia-Mercosul em 2010, tem a ver com o reconhecimento de dificuldades importantes para o avanço multilateral, especificamente no caso das relações econômicas e comerciais.

O contencioso do algodão iniciado em 2001 – com a busca do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC para dirimir o conflito de interesses, com importantes repercussões em 2010 em vista da resistência norte-americana a ajustar-se ao veredicto – consolida a ideia de contrastes significativos, mas no quadro de relações razoavelmente estáveis. Em 2001, os agricultores brasileiros produtores de algodão, por intermédio do ministro da Agricultura Pratini de Moraes, pedem que o Ministério das Relações Exteriores (MRE) dê início a consultas informais ao governo dos Estados Unidos “até mesmo para que possamos recolher elementos adicionais de informação que nos permitiriam delimitar claramente o pleito do Brasil, antes de dar início aos procedimentos de solução de controvérsias da OMC” (LAFER, 2001). Da parte brasileira, buscaram-se acordos negociados, preservando os próprios interesses. Isto é, como se verifica em outros temas, busca-se solução pela via bilateral e, ao mesmo tempo, recorre-se aos órgãos internacionais e aos instrumentos estipulados pelo direito internacional público, se necessário.

No caso do algodão, ainda em setembro de 2009, depois de julgados pelo Órgão de Solução de Controvérsias, o pedido brasileiro e o recurso norte-americano, este último negado no primeiro semestre de 2009, o ministro Amorim afirma manter a política de busca de acordos, afirmando que “estamos nos preparando para as ações que são necessárias, caso não haja mudança na política americana. Evidentemente, esperamos que haja mudanças na política, de modo que ela se torne compatível com as regras da OMC” (O ESTADO DE S. PAULO, 18 set. 2009). A assimetria de poder, as ameaças relativas à não renovação do Sistema Geral de Preferências sugerido pelo chefe do United States Trade Representative (USTR), Ron Kirk, que interessam de modo particular aos industriais brasileiros, explicam o cuidado com que o tema é tratado. No primeiro semestre de 2010, quando o governo brasileiro elabora a lista de retaliações, a preocupação é constante e tem por objetivo demonstrar que o espaço da negociação está aberto, que o objetivo é retirar os subsídios ao algodão.

Nos primeiros meses de 2010, quando o governo brasileiro, no quadro da Câmara de Comércio Exterior (Camex), discute a aplicação das retaliações de acordo com as regras da OMC, surge o argumento de contrarretaliações – formulado por representantes norte-americanos –, a posição não compartilhada por importantes atores nos Estados Unidos, como é o caso da *US Chamber*. Da parte brasileira, há conhecimento das dificuldades enfrentadas pela administração e da capacidade de *lobby* que alguns setores conseguem exercitar sobre o Congresso dos Estados Unidos. Em estudo que desenvolvemos no Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-Ineu), a respeito da política de comércio agrícola,

fica evidenciado que “em questões de alta sensibilidade, que normalmente envolvem políticas de domínio do Congresso, a adequação tende a ser mais problemática” (LIMA, 2009), o que sugere que a tendência a conflitos comerciais persiste, por serem difíceis mudanças quando há, necessariamente, de passar pelo voto dos representantes ou dos senadores norte-americanos.

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

As dificuldades para compreensão da posição brasileira em relação aos Estados Unidos relacionam-se com dilemas e contradições do mundo pós-Guerra Fria, marcado por tensões entre tentativas de hegemonia e movimentos de descompressão sistêmica. Ao contrário dos países desenvolvidos, cujos recursos de poder econômico e militar lhes garantem influência internacional, ainda que com riscos potenciais de *over extension*, a projeção externa do Brasil é perseguida mediante intensa participação, mesmo que com diferentes estratégias, nos foros políticos e econômicos, regionais e multilaterais. Essa participação prende-se, por um lado, à busca de preservação do país frente aos riscos de vulnerabilidade e, por outro, à tentativa de aumentar o próprio poder, o que Pinheiro chama de “institucionalismo pragmático” (2004). Sendo a busca de preservação diante dos riscos objetivo comum para qualquer Estado; no caso brasileiro, ela implica posicionar-se em diferentes tabuleiros, globais e/ou regionais, com diferentes posturas.

Argumentaremos que transformações ocorridas, que não se apresentavam como cenários previsíveis antes de 1990, influenciaram decisivamente a percepção que o Brasil desenvolveu em relação ao cenário internacional e, especificamente, em relação aos Estados Unidos. Entre essas transformações, cabe destacar: **i)** o processo de intensificação do unilateralismo norte-americano na primeira década do século XXI; **ii)** o impacto da ascensão da China; **iii)** a valorização das *commodities* agrícolas a partir de 2003, tendência que não parece alterada pela crise financeira e econômica iniciada no segundo semestre de 2008; **iv)** a reestruturação dos eixos de desenvolvimento mundial, em particular o papel de Índia, Rússia e África do Sul; **v)** o crescimento dos fluxos de comércio para países que até 1990 não eram relevantes para o Brasil; **vi)** o papel atribuído pelo Brasil às negociações econômicas multilaterais, inclusive na fase imediatamente posterior à crise de 2008, evidenciado pela participação ativa do país no G20 financeiro; e **vii)** a consolidação de um cenário regional, no Mercado Comum do Sul (Mercosul), na América do Sul e Latina, onde não há liderança, mas criam-se condições favoráveis para um diálogo construtivo e forte com os Estados Unidos.

No mundo pós-Guerra Fria, a atuação do Brasil não se estrutura, como até então, no contexto de uma articulação polarizada do sistema internacional; ela ocorre, como a de todos os Estados, no quadro de incertezas

no cenário internacional contemporâneo e visa a atenuar as vulnerabilidades e a fortalecer as oportunidades do país. Uma dimensão forte, estruturante, da ação do governo Lula da Silva tende a evitar a adesão a arranjos que possam limitar as futuras opções do país. Nesse quadro, explica-se a posição brasileira em Mar del Plata, em 2005, quando a IV Cúpula de Chefes de Estado e de Governo das Américas definiu a postergação indefinida, *sine die*, da discussão sobre a constituição de uma Área de Livre Comércio das Américas (Alca). A posição do governo brasileiro contribuiu decisivamente, com a da Argentina e a da Venezuela, para essa decisão. Depois do fracasso, ainda não definitivo, da Rodada Doha e da crise financeira do segundo semestre de 2008, acentuam-se em nível internacional, com origem nos Estados Unidos, mas não apenas, com impacto para o Brasil, o caminho sobre trilhos paralelos, o multilateralismo e a busca de soluções específicas.

Tanto nas negociações da Alca quanto nas da Rodada Doha, evidenciou-se uma situação de dificuldade, que persiste hoje, para ampliação do comércio que resguardasse os interesses brasileiros. A documentação brasileira a respeito é clara. Referindo-se a discussões bilaterais, o embaixador Seixas Corrêa dizia:

Os EUA assinalaram em ambas as ocasiões (reuniões de representantes dos dois países) que apenas com acesso a mercado ampliado poderiam ir além dos termos de sua proposta conjunta com a União Europeia. De acordo com Al Johnson, esta seria a única forma de a Administração vender internamente um eventual “pacote agrícola” na OMC (2004).

A preocupação em evitar a adesão a arranjos que possam comprometer o futuro do país tem sido fortemente sublinhada no governo Lula da Silva. Mesmo com concessões, como as havidas na reunião da Rodada Doha da OMC, em Genebra, em julho de 2008, demonstrando interesse concreto na busca de resultados na negociação, tenta-se evitar que a barganha possa condicionar o futuro do desenvolvimento industrial, científico e tecnológico, a área de serviços em troca de benefícios de curto prazo. Rouquié radicaliza esse raciocínio, quando pergunta se “Um país ambicioso como o Brasil aceitaria sacrificar seu parque industrial ao dinamismo e à prosperidade de sua agricultura” [*“Un pays ambitieux comme le Brésil envisagerait-il de sacrifier son appareil industriel au dynamisme et à la prospérité de son agriculture?”*] (ROUQUIÉ, 2006, p. 376). Na resposta que oferece à própria pergunta, afirma que essa preocupação de longo prazo, essa busca de evitar o condicionamento do futuro, explica os elementos condicionadores dos movimentos externos. Não se trata de volta ao terceiro mundismo, mas de relações cordiais e conflitivas ao mesmo tempo, no caso da relação com os Estados Unidos, uma *confrontation douce*.

Há mudanças significativas no cenário externo que o governo brasileiro parece considerar. Uma delas foi o crescimento da economia mundial, a partir de 2001 até 2008, com destaque para o papel da China, que levou setores empresariais e grupos importantes no governo a reorientar o foco de seus interesses. O aumento do preço das *commodities*, inclusive do petróleo e do gás, bem como a liquidez observada no sistema financeiro,

nos primeiros anos do século XXI, colaboraram para aumento das exportações do Brasil, assim como dos outros países da região. A recessão iniciada em 2008, com a contração dos mercados principalmente nos países centrais, não alterou, ao contrário, acentuou, como se viu em inúmeras reuniões internacionais, inclusive na do G20 financeiro em Pittsburgh, em setembro de 2009, a concentração de energias nas negociações multilaterais ou plurilaterais, visando à reorganização do sistema financeiro e econômico internacional. Busca-se o fortalecimento do papel dos grandes países emergentes, na perspectiva de um reconhecimento institucional formal. Isso explica a reiteração do esforço pela mudança da estrutura do Conselho de Segurança, pela alteração da distribuição das cotas de capital no Fundo Monetário Internacional (FMI) e no Banco Mundial, assim como o crescimento do perfil da intervenção política. A posição norte-americana nesses casos não tem sido uniforme. Aceitou o aumento do *share* das cotas no FMI e no Banco, que encontrava resistência em alguns países europeus, mas não age ativamente no debate sobre as mudanças no Conselho de Segurança e na ONU. O posicionamento ativo em temas no qual o Brasil tradicionalmente não se manifestava, quando não coincidente com a posição norte-americana, é visto de forma crítica. Mesmo assim, não provocaram nas administrações Cardoso e Lula da Silva, e de Clinton, Bush e Obama, confrontos importantes.

A intensificação do unilateralismo norte-americano na administração W. Bush (2001-2008) fortaleceu nos governos Cardoso e Lula da Silva, particularmente neste último, o interesse por políticas ativas de articulação internacional voltadas aos grandes países emergentes. No caso da China, como examinaremos, foi de grande significado a potencialidade comercial existente entre os dois países. Relativamente à Rússia, à Índia e à África do Sul, além da busca de cooperação econômica e comercial, foram relevantes os aspectos propriamente políticos. Na percepção brasileira, a capacidade nacional é considerada suficiente para contribuir ao objetivo de produzir resultados debilitadores do unilateralismo. É importante para compreensão das relações com os Estados Unidos entender que no período de hegemonia do pensamento liberal, particularmente em 1990, no Brasil, permaneceu razoável capacidade de pensar e implementar um projeto nacional, sem desconhecer as relações de poder existentes e sem desconhecer o aprofundamento do fenômeno chamado de globalização. Em outros termos, o Estado não foi excessivamente enfraquecido, como aconteceu em outros países. Com motivações diversas, permaneceram e continuaram sendo um instrumento importante de políticas públicas, industriais e de desenvolvimento o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Petróleo Brasileiro S./A. (Petrobras), o Banco do Brasil (BB), a Caixa Econômica Federal (CEF) etc.

No século XXI, a inserção externa do Brasil ocorre em um contexto em que não são claros os parâmetros. Não há, em razão das profundas mudanças em curso, definições claras. Não há certezas definitivas. Esse movimento interessa a todos os Estados, mas a reação frente a ele tem especificidades. A centralidade norte-americana está em questão (UNESP, UNICAMP, PUC/SP, CEDEC, 2006), e essa situação tem implicações para a política brasileira. Basta ver o papel do dólar, moeda reserva por excelência em todo o século XX,

posição hoje questionada por alguns, sem se saber exatamente se poderá ser substituída ou se terá recuperação, visto não haver alternativa consolidada. Euro, yuan e yen poderiam jogar o papel de moedas reservas globais, mas ainda não alcançaram esse patamar. Durante boa parte do período das chamadas “polaridades definidas”, ou seja, da Guerra Fria (1946-1989), as posições internacionais do Brasil foram em geral resistentes à consolidação de instituições e de regimes internacionais, por considerar que congelariam a hierarquia de poder existente. Um dos formuladores dessas posições foi Araújo Castro (1982).

A partir da década de 1980, no bojo da crise da dívida externa, da alta inflação e da estagnação econômica, acentuou-se o debate entre parte das elites brasileiras no sentido de repensar o modelo de desenvolvimento econômico do país. No fim da década de 1980 e no início de 1990, ganhou força a percepção de que o Brasil deveria ter uma postura mais participativa em relação às grandes questões internacionais. O caminho encontrado pelos formuladores da política externa brasileira para garantir maior inserção internacional no mundo pós-Guerra Fria foi a busca de maior participação em organizações e regimes internacionais e a adoção de iniciativas, visando à integração regional. Alguns governos, sob diferentes vieses, buscaram aproximação maior com os Estados Unidos, o que não trouxe os resultados esperados. Isso aconteceu no governo Collor de Mello (1990-1992), quando as relações econômicas, particularmente no tocante à negociação da dívida externa, deterioraram-se. No governo Fernando Henrique Cardoso, sob a égide do conceito da “autonomia pela participação” (FONSECA JÚNIOR, 1998), a busca de melhores relações com os Estados Unidos tampouco surtiu os resultados esperados. Contenciosos comerciais mantiveram-se, não encontrando o apoio esperado de parte dos Estados Unidos na busca de maior inserção brasileira em questões internacionais consideradas importantes, como a inclusão no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU).

Segundo formulação de alguns diplomatas e intelectuais, vigorou, de 1990 a 2002, o conceito de autonomia pela participação, em contraposição à noção de autonomia pela distância, operada pela diplomacia brasileira durante grande parte do período da bipolaridade. Com o fim da Guerra Fria, a América do Sul passou a ser vista – na verdade, ainda é – como menor detentora de importância estratégica para as grandes potências, em particular para os Estados Unidos (AYERBE, 2002). Na perspectiva brasileira, plenamente desenvolvida no governo Lula da Silva, há uma mudança significativa que podemos chamar de autonomia pela diversificação. Segundo Hermann (1990), as mudanças da política exterior de um Estado podem ser classificadas em quatro tipos, das menores às maiores: 1) *adjustment changes*; 2) *program changes*; 3) *problem/goal changes*; e 4) *international orientation changes*. Parte-se de mudanças no nível de ajustes para mudanças em termos programáticos, alcançando no nível 3 a própria mudança de objetivos e, finalmente, a mudança de orientação, de paradigma. Não há uma ruptura brusca entre um nível e outro, mas haverá mudanças significativas quando se ultrapassam dois níveis ou quando o acúmulo de mudanças determina uma qualidade diferente na ação externa. No Brasil, entre outras motivações, aproveita-se da situação de menor importância

estratégica atribuída pelo governo dos Estados Unidos à região para dar início a um movimento, que consideramos de forte interesse, visando à inserção definitiva como país intermediário com interesses universais. Sem desconhecer os próprios limites. A classificação de Hermann ajuda a compreender porque, mesmo sem rupturas, podem acontecer mudanças importantes. A passagem de um nível ao seguinte pode dar-se gradativamente. O mesmo fato vale para as mudanças que se operam entre diferentes administrações ou em uma mesma administração.

As questões centrais com que o governo Obama terá de lidar não permitem prognosticar incentivos para uma ação latino-americana intensa, portanto, também em relação ao Brasil, não se deve esperar uma *partnership* significativa, mas continuidade de relações pragmáticas, não prioritárias. A agenda norte-americana na segunda década do século XXI continuará focada na crise econômica, nos temas da assistência médica e previdenciária, nos conflitos externos com implicações militares, como são os de Iraque, Afeganistão e do Oriente Médio em geral. Em relação à região, haverá alguma inflexão em direção a temas sociais, mas sem formulações importantes de questões maiores, como seria a retomada do debate sobre as relações econômicas em perspectiva bilateral, regional e multilateral. No discurso programático pronunciado em Miami em maio de 2008, o futuro presidente sinalizou as diretrizes:

É tempo para uma nova aliança das Américas. Depois de oito anos de políticas falidas do passado, nos precisamos de uma nova liderança para o futuro. Depois de décadas pressionando por reformas a partir do alto, nós precisamos de uma agenda que coloque no topo democracia, segurança, e oportunidades partindo da base para cima. Assim minha política para as Américas será guiada pelo simples princípio de que o que é bom para o povo das Américas é bom para os Estados Unidos. Isto significa medir o sucesso não apenas pelos acordos entre governos, mas também por meio das expectativas das crianças das favelas do Rio, da segurança dos policiais da Cidade do México, e dos gritos respondidos dos prisioneiros políticos que se fazem sentir das prisões de Havana.

It's time for a new alliance of the Americas. After eight years of the failed policies of the past, we need new leadership for the future. After decades pressing for top-down reform, we need an agenda that advances democracy, security, and opportunity from the bottom up. So my policy towards the Americas will be guided by the simple principle that what's good for the people of the Americas is good for the United States. That means measuring success not just through agreements among governments, but also through the hopes of the child in the favelas of Rio, the security for the policeman in Mexico City, and the answered cries of political prisoners heard from jails in Havana (OBAMA, 2008).

Não há referências a questões substantivas, como seria a abertura de um debate relativo a um tratamento de novo tipo para os temas da segurança regional, inclusive a questão do combate ao tráfico de entorpecentes, não há referências de novo tipo no tocante a Cuba, aos temas da migração, a relações econômicas que poderiam fortalecer a competitividade dos produtos da região, inclusive em setores específicos de alta tecnologia. A presença na equipe de Obama de figuras como Valenzuela e Shannon pode sinalizar a existência de canais sensíveis para o Brasil, mas não assegura que as posições desses atores possam ter um peso decisivo. Os acontecimentos relativos à crise em Honduras servem como comprovação.

Na análise dos fundamentos da política externa brasileira têm relevância dois conceitos: autonomia, que alguns identificam com soberania, e universalismo, que serve também para explicar parte dos rumos e das estratégias de diálogo do Brasil com os Estados Unidos. A tradição e a retórica visam a buscar a reafirmação desses conceitos social e historicamente construídos e inserem-se no conjunto de percepções subjetivas que informam, em alguma medida, as ações dos atores políticos. Estão nos quadros cognitivos que influenciam a diplomacia brasileira e corroboram sua retórica de tradição e continuidade. Na formulação de Moniz Bandeira, “a soberania é a muralha da pátria”. Trata-se de afirmá-la. Para isso, esse autor, refletindo corrente de pensamento importante no Brasil, lembra que “conforme o próprio Rui Barbosa observou, não se toma a sério a lei das nações, senão entre as potências cujas forças se equilibram” (MONIZ BANDEIRA, 2009). Segundo ele, isso seria especificamente importante quando a política iniciada nos Estados Unidos no governo W. Bush mostra-se com significativa força de inércia e leva à ampliação de bases militares na Colômbia, leva a uma parcial revitalização da IV Frota e, ao mesmo tempo, no Brasil passa-se à fase pré-exploratória, no tocante às reservas de *hidrocarburos* descobertos na costa.

Na percepção de alguns dos formuladores de política exterior, a ideia de universalismo está associada às próprias características geográficas, étnicas e culturais do país. Ela representaria, segundo Lafer (2004), a pluralidade dos interesses do Estado e da sociedade, as afinidades históricas e políticas e simbolizaria a preocupação em diversificar ao máximo as relações externas do país e em pluralizar, ampliar e dilatar os canais de diálogo com o mundo. Na ótica comercial, a ideia de universalismo é sintetizada pelo termo *global trader*, já que o país tem intercâmbio com uma pluralidade considerável de países, não restringindo sua pauta mercantil a regiões específicas e limitadas (BARBOSA; CÉSAR, 1994, p. 307). Como vimos na formulação de Moniz Bandeira (2009), em perspectiva identificada com o realismo e a distinção da crença na possibilidade elástica da cooperação, o conceito de soberania refere-se à tentativa constante de manutenção da capacidade de influência e escolha no sistema internacional (MARIANO, 2007).

As aspirações protagônicas e universalistas das elites brasileiras, que variam de acordo com a dinâmica do sistema internacional em determinado momento e de acordo com a perspectiva ideológica dos atores relevantes, em geral implicam a necessidade de estar livre para agir com desenvoltura no cenário externo,

sem acordos restritivos ou condicionamentos. Na componente nacionalista e desenvolvimentista das elites brasileiras, inclusive no governo, isso significa relações relativamente distanciadas. Se isso vale para a política de integração regional, vale sobremaneira para as relações com os países centrais, particularmente com os Estados Unidos.

Do começo de 1990 até os dias de hoje, há um fortalecimento crescente do paradigma universalista da política externa brasileira, que se relaciona com o entendimento das permissibilidades do sistema internacional para a projeção do país. No contexto do conceito de autonomia pela participação, que evoluiu e modifica-se no governo Lula da Silva para a ideia de autonomia pela diversificação, intensifica-se a busca de inserção brasileira em novas áreas ou a ampliação em espaços já ocupados. Como indicamos anteriormente, isso acontece mediante a intensa participação nas diversas organizações internacionais, nas Missões de Paz organizadas pelas Nações Unidas, na busca pelo assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, na articulação de coalizões multilaterais, como o G20 comercial, no grupo Índia, Brasil e África do Sul (Ibsa) e no grupo Brasil, Rússia, Índia e China (Brics).

2

MUDANÇAS INTERNACIONAIS E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA A RELAÇÃO COM OS ESTADOS UNIDOS NA PERSPECTIVA BRASILEIRA

Desde o começo de 1990, consolida-se – entre os formuladores e os operadores de política externa brasileira – o entendimento de que a manutenção das margens de atuação do Brasil no sistema internacional depende, sobretudo, da capacidade de o país projetar-se e, ao mesmo tempo, ser reconhecido como ator influente no direcionamento dos principais temas da agenda internacional. Essa concepção abrange tanto setores liberais quanto nacional-desenvolvimentistas (BARBOSA, 1996; CERVO, 2006). Ao contrário dos países desenvolvidos, cujos recursos de poder econômico e militar já garantem influência internacional, a projeção externa do Brasil e a capacidade de exercer suas preferências nos foros de decisão internacional devem ser garantidas pelas capacidades e pelos instrumentos de poder, mas também mediante a participação em diversos foros, políticos e econômicos, regionais e multilaterais (NARLIKAR, 2003). Essa capacidade, segundo o governo brasileiro, é atributo de alguns países, intermediários. Nesse contexto, busca-se o estabelecimento de coalizões que permitam o aumento da capacidade de influência do país no sistema internacional e que fortaleçam o caráter universalista da política externa brasileira. É importante salientar essa característica, porque constitui fator explicativo da atenuação da centralidade da relação com os Estados Unidos. O ministro Amorim, ao fazer um balanço da atuação internacional do primeiro governo Lula da Silva (2003-2006), avalia que a projeção e a capacidade de exercício de preferências foram efetivas. “Diria sem falsa modéstia que o Brasil mudou a dinâmica das negociações da OMC. Não foi o Brasil sozinho. Mas o Brasil lidera o G20 e é procurado – e diria que quase cortejado – por Estados Unidos, União Europeia e Japão, entre outros países” (GAZETA MERCANTIL, 2006).

O peso atribuído às negociações multilaterais em diferentes esferas e na da OMC, antes na Rodada Uruguai, depois na Rodada Doha, e a busca pela manutenção de capacidade decisória autônoma explicam o posicionamento frente à movimentação dos Estados Unidos que, desde o governo Bush, em 1990, deu início à tentativa de iniciar discussões sobre a integração hemisférica, ou de efetivar acordos bilaterais com países da região. Um dos motivos do interesse pelo Mercosul, fator que pautou as posições brasileiras em relação ao bloco, foi justamente fortalecer e equilibrar a capacidade negociadora com os Estados Unidos. Como argumenta Mello (2000), na década de 1990, o objetivo norte-americano de avançar para a integração hemisférica resultou no fortalecimento do compromisso brasileiro com o Mercosul, ainda que não tenha sido

suficiente para sustentar o aprofundamento da integração. Percebe-se que parte importante das posições brasileiras tem como foco a preocupação de contrabalançar eventual excesso de poder da parte de país hegemônico. Hurrell capta exatamente essa intenção e ressalta “a falta de proximidade e a relativa desimportância de Washington no quadro geral da política externa do governo Lula” (2009, p. 220). Para ele, o Brasil poderia ser um empecilho para conservadores e liberais norte-americanos que quisessem operar com o conceito de uma liga ou concerto de países liberais, de forma declarada ou não. Também aceita a ideia de que determinadas posições brasileiras foram compartilhadas por diferentes governos, “instituições multilaterais universais; resistindo ao liberalismo intervencionista coercitivo; sustentado a importância da soberania nacional; e atacando consistentemente o que tem sido visto como seletividade em relação à aplicação de normas de direitos humanos e intervenções humanitárias” (HURRELL, 2009, p. 228). É isso que explicaria, segundo o autor, determinadas aproximações e o uso do poder brando de sua diplomacia para buscar a atuação como interlocutor de vários regimes e sistema políticos.

Entender as relações com os Estados Unidos significa compreender a evolução da posição brasileira frente às mudanças internacionais que impactam os Estados. Por um lado, como foi evidenciado pela crise financeira de 2008, houve redução da capacidade econômica norte-americana; por outro, cresceu o peso e o significado de outros países e regiões. Fator de grande impacto, cujas dimensões não eram previsíveis no início de 1990, foi o extraordinário crescimento da Ásia, particularmente da China. A geografia política e econômica internacional modificou-se profundamente a partir de 1980, fato que se aprofundou em 1990. Waltz afirma que “a teoria nos permite dizer que uma nova balança de poder será constituída, mas não nos diz quanto tempo esse processo levará para concretizar-se” (2000). Para ele, há um inevitável movimento da unipolaridade para multipolaridade que não está acontecendo na Europa, mas na Ásia.

A reestruturação do poder mundial (VELASCO E CRUZ, 2007), em 2000, com o desenvolvimento focado em países não centrais – como demonstra o papel de Índia, Rússia e África do Sul, além da China, bem como as relativas mudanças na distribuição do comércio exterior brasileiro – foram acontecimentos que contribuíram para que a relação com os Estados Unidos, mantendo-se central e a mais importante para a política externa do Brasil, tivesse relativamente reduzido seu peso. Segundo Pinheiro Guimarães:

é indispensável trabalhar de forma consistente e persistente em favor da emergência de um sistema mundial multipolar no qual a América do Sul venha a constituir um dos polos e não ser apenas uma sub-região de qualquer outro polo econômico ou político (2006).

Vimos que a América Latina não é um vetor importante das preocupações norte-americanas no início do século XXI, provavelmente não o será também no governo Obama. Apenas as relações com México e Cuba incidem no núcleo da formulação da estratégia dos Estados Unidos para a região. Isso acontece por razões específicas, ligadas à política interna, no caso de Cuba, e ligadas aos temas de segurança, migrações, criminalidade, no caso

do México. Ainda que não haja comparação possível, podemos afirmar que no caso do Brasil também vem se acentuando historicamente, com dimensões lentamente crescentes na última década, uma parcial atenuação da centralidade dos Estados Unidos. Isto é, esse país não é visto como referência única, como o foi ao longo do século XX, como país em torno do qual girava a política nacional, ainda que para oferecer-lhe resistência. Essa resistência teve certa continuidade, mas foi mais visível, ainda que parcialmente, no governo Vargas, no início da Segunda Guerra Mundial (1938-1941), foi assim na época da Política Externa Independente (1961-1964) e foi assim também na fase do Pragmatismo Responsável (1974-1978). Se isso vale nos aspectos políticos, também pode ser dimensionado de forma precisa no campo econômico. Trata-se das mudanças havidas no comércio exterior e nas relações econômicas internacionais em geral. A atitude norte-americana em relação a outros grandes países é diferente. No caso da China, as razões têm alta visibilidade porque incidem diretamente no núcleo das relações internacionais contemporâneas, econômicas, políticas, estratégicas, ambientais, de valores. No caso da Índia, além das questões nucleares e tecnológicas, há outros elementos: a necessidade de manter os equilíbrios asiáticos, sustentando capacidade de diálogo com todos os interlocutores relevantes e, acrescente-se, a influência e a qualificação da migração indiana nos Estados Unidos.

Com o objetivo de contribuir à fundamentação dos argumentos apresentados, faremos uso de dados estatísticos relevantes que, para os aspectos econômicos, mostram claramente a tendência que estamos caracterizando: a atenuação, para o Brasil, da centralidade dos Estados Unidos. O uso dos dados econômicos, particularmente as formas diferentes de inserção no comércio internacional que vão se delineando, não significa sugerir a prevalência das razões econômicas para explicar as relações do Brasil com os Estados Unidos. Os dados permitem quantificar objetivamente parte dos motivos que explicam a atenuação. Para ela concorrem diferentes questões – políticas, econômicas, culturais e de valores.

O unilateralismo da primeira década do século XXI enfraqueceu a capacidade norte-americana de uso de um dos seus instrumentos mais importantes no século XX, o *soft power*. Esse enfraquecimento, visto em temas como direitos humanos e meio ambiente, é uma característica que parece consolidar-se no século XXI, diferente do que aconteceu no século XX, quando os Estados Unidos foram uma referência. Uma referência por motivos distintos: pela busca de relações privilegiadas, como parecia ser a política de Joaquim Nabuco (BUENO, 1995) e de outros; pela tendência à oposição, particularmente no período da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsável; por um distanciamento discreto; pela política de barganha. Para Oliveiros (2001), trata-se da busca de interesses autocentrados. Hirst (1999) fala em movimento circular de expectativas e frustrações, recíprocas, ainda que assimétricas. A evolução recente, no século XXI, sugere novo direcionamento de fenômenos com raízes anteriores. O que chamamos de autonomia pela diversificação. É possível que essa diversificação seja o fato mais importante para explicar porque as relações fluem pelo leito de uma razoável tranquilidade.

Os gráficos 1, 2 e 3 mostram as mudanças ocorridas na estrutura do comércio exterior do Brasil, a partir de 1989 até 2009; neles, apresentamos a evolução das importações e das exportações e os saldos alcançados no mesmo período.

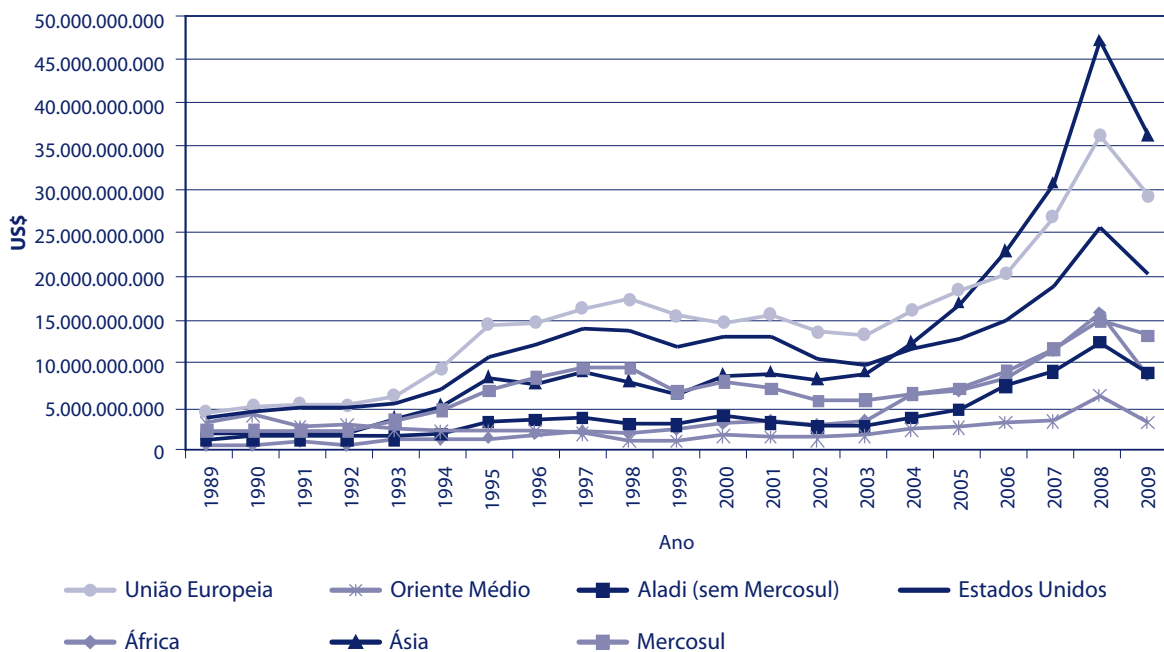


Gráfico 1: Importações brasileiras por região

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior (Secex) (2010).

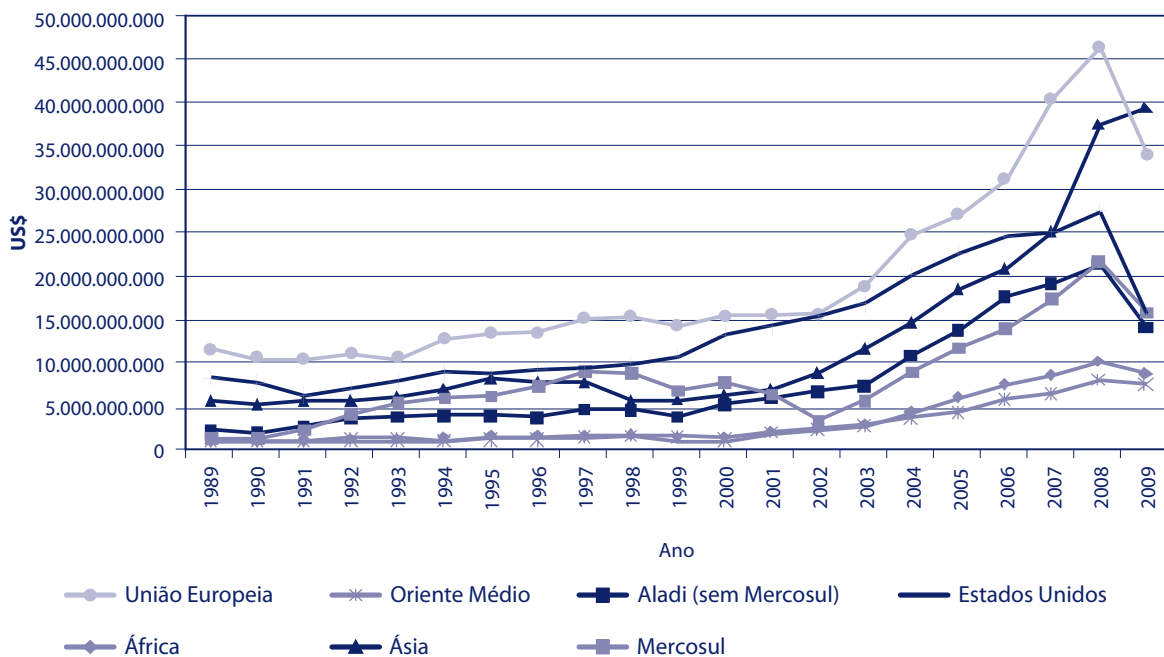


Gráfico 2: Exportações brasileiras por região

Fonte: Secex (2010).

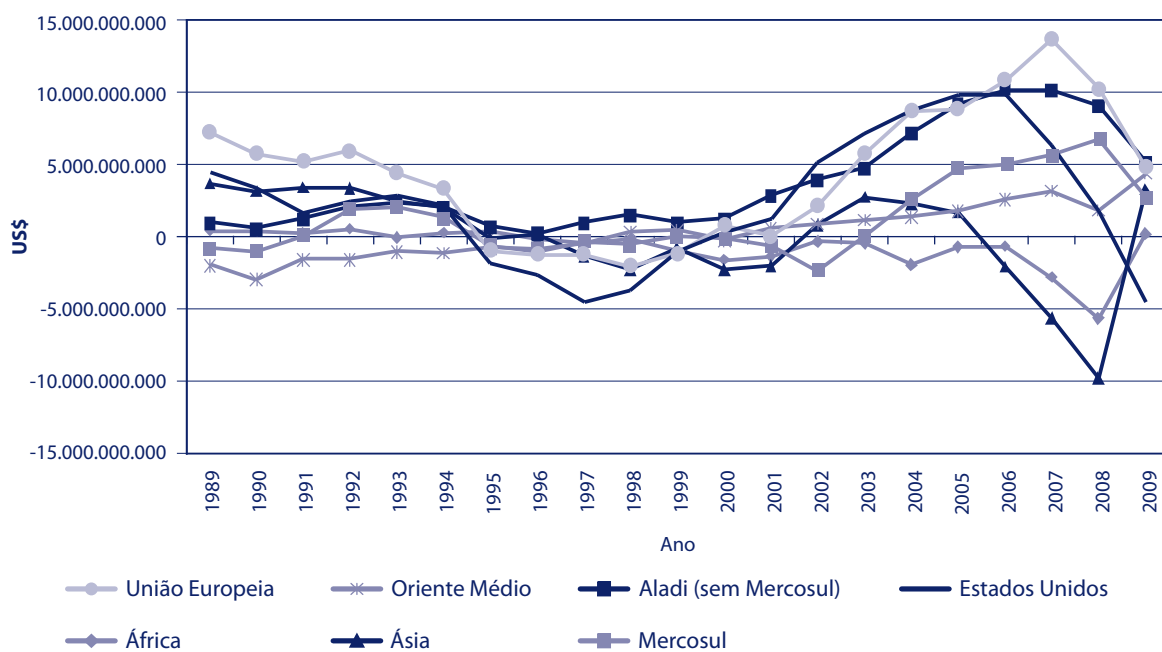


Gráfico 3: Saldo brasileiro por região

Fonte: Secex (2010).

Nos gráficos 1, 2 e 3, identifica-se a evolução em termos de crescimento e de direcionamento do comércio internacional do Brasil. As taxas de crescimento maiores ocorreram em direção à União Europeia e à Ásia, com grande destaque para a China. Destacamos também o impacto comercial da crise financeira iniciada no segundo semestre de 2008 sobre o comércio internacional de todos os países, inclusive do Brasil. Ressalte-se que diferentemente da tendência geral, as exportações para a Ásia aumentaram também em 2009, viabilizando a melhora do saldo comercial com essa região. Veremos que as relações com o Japão em parte estagnaram. O detalhamento dos dados mostra que as exportações para os Estados Unidos, ainda que crescendo relativamente menos, continuaram sendo de grande importância. É relevante destacar, visto que isso tem consequências políticas, que os bens brasileiros exportados aos Estados Unidos têm maior valor agregado, há maior incidência de produtos manufaturados, ainda que de baixa intensidade tecnológica. Isso sugere de forma clara que a importância do mercado norte-americano se mantém. Para fortalecer essa qualidade de comércio, é importante destacar o papel das empresas norte-americanas instaladas no Brasil e o consequente comércio intrafirmas por elas realizado. O interesse dos empresários brasileiros pelos Estados Unidos é fortemente indicativo. A Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) abriram em 2005 escritório em Washington, o Brazil Industries Coalition (BIC) (disponível em: <<http://www.bic-us.org>>), que tem o papel de acompanhar de perto as negociações comerciais de que participam os Estados Unidos, seus mecanismos de formulação, particularmente o United States Trade

Representative (USTR) e agir como *lobby* dos interesses empresariais, particularmente dos industriais. Em São Paulo, é muito ativa a American Chamber of Commerce for Brazil (Amcham), nesse caso, trata-se de estrutura para articular os interesses empresariais norte-americanos, que existe há muitos anos. Percebemos, portanto, que o interesse de atores sociais, a capacidade de pressão sobre o governo, visando a fortalecer os laços com os Estados Unidos é importante, tendo raízes sociais relevantes, mesmo considerado o quadro de atenuação da centralidade.

O significado dos Estados Unidos para o superávit comercial brasileiro deve também ser destacado, tendo sido o mais importante de todos entre 2000 e 2006. O superávit com a União Europeia superou aquele com os norte-americanos em 2007, mas deve-se considerar que com esse bloco o valor agregado das exportações é menor, predominando o peso de *commodities*. Em 2008 e 2009, melhorou o saldo com a África, mas, sobretudo, com a Ásia, como dissemos. Para essa região, destacam-se as exportações de produtos primários.

A tabela 1 e o gráfico 4 mostram o crescimento do comércio internacional brasileiro na década de 1990 e em 2000. O salto evolui a partir de uma corrente de comércio de US\$ 52 bilhões de dólares em 1989 para US\$ 371 bilhões em 2008, crescimento de mais de 700%; diminuindo fortemente em 2009 como consequência da crise. O crescimento na corrente de comércio deu-se com todas as regiões consideradas nos gráficos 1, 2 e 3 (Estados Unidos, Mercosul, União Europeia, África, Ásia, Oriente Médio), mas o desenvolvimento maior foi com a União Europeia e a Ásia. Esse desempenho reflete o crescimento da economia mundial durante a primeira década de 2000 até 2008. Entre 1989 e 2002, a corrente de comércio exterior brasileira dobrou; em seis anos, de 2003 a 2008, triplicou. Deve-se considerar essa evolução comparativamente aos dados do comércio internacional. A aferição qualitativa deve levar em consideração o tipo de mercadoria, ou de serviço, importado e exportado. O que se deve aqui destacar é que o Brasil em termos quantitativos acompanhou o aumento do comércio, com isso garantindo seu peso nas negociações internacionais.

**Tabela 1: Totais gerais de comércio internacional no Brasil
(Em US\$)**

Ano	Exportações	Importações	Corrente de comércio
1989	34.382.619.710	18.263.432.738	52.646.052.448
1990	31.413.756.040	20.661.362.039	52.075.118.079
1991	31.620.439.443	21.040.470.792	52.660.910.235
1992	35.792.985.844	20.554.091.051	56.347.076.895
1993	38.554.769.047	25.256.000.927	63.810.769.974
1994	43.545.148.862	33.078.690.132	76.623.838.994
1995	46.506.282.414	49.971.896.207	96.478.178.621

Continua...

Continuação

Ano	Exportações	Importações	Corrente de comércio
1996	47.746.728.158	53.345.767.156	101.092.495.314
1997	52.982.725.829	59.747.227.088	112.729.952.917
1998	51.139.861.545	57.763.475.974	108.903.337.519
1999	48.012.789.947	49.301.557.692	97.314.347.639
2000	55.118.919.865	55.850.663.138	110.969.583.003
2001	58.286.593.021	55.601.758.416	113.888.351.437
2002	60.438.653.035	47.242.654.199	107.681.307.234
2003	73.203.222.075	48.325.566.630	121.528.788.705
2004	96.677.498.766	62.835.615.629	159.513.114.395
2005	118.529.184.899	73.600.375.672	192.129.560.571
2006	137.807.469.531	91.350.840.805	229.158.310.336
2007	160.649.072.830	120.617.446.250	281.266.519.080
2008	197.942.442.909	172.984.767.614	370.927.210.523
2009	152.994.742.805	127.700.013.562	280.694.756.367

Fonte: Secex (2010).

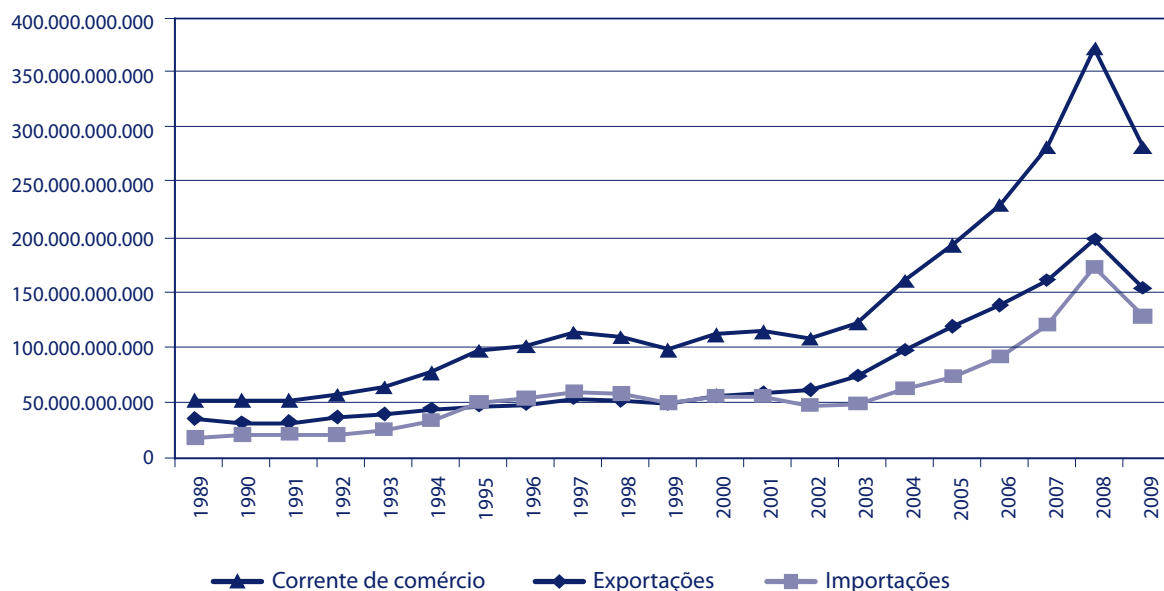


Gráfico 4: Totais gerais de comércio internacional no Brasil
(Em US\$)

Fonte: Secex (2010).

Nesta parte do artigo, em que discutimos de que modo as alterações no perfil da inserção econômica brasileira no mundo influenciam as relações com os Estados Unidos, veremos qual tem sido a evolução das relações comerciais de modo comparativo, considerando os outros principais *partners*.

Verificamos que nessas relações há novidades de grande relevância, que em parte explicam a reiteiração por parte das elites e do governo brasileiro da própria identidade de *global trader* e de *global player*. Ressaltamos que parte das opções e das inclinações em política exterior e na relação com os Estados Unidos encontra explicações e tem raízes na economia. Não deriva necessariamente de escolhas políticas e ideológicas a opção pelo relativo rebaixamento do interesse pelos Estados Unidos. Há reconhecimento de que continuam mantendo seu papel central na economia e na política mundial e, também, são uma referência central para o Brasil, porém menos do que antes. Para Hurrell (2009), nos Estados Unidos, considera-se que haveria influência do realismo político, da teoria da dependência e do marxismo na formulação da política brasileira. Inversamente, para os brasileiros e para muitos latino-americanos, haveria a imagem de que a política dos Estados Unidos seria guiada por lógicas ideológicas, como foi o anticomunismo, a segurança, o liberalismo como princípio. No tocante ao Brasil, lembra ainda Hurrell (2009), o país foi considerado atrasado em 1990 por demorar no caminho das reformas liberais. Na explicação das relações no século XXI, atualmente, deve-se considerar o enfraquecimento de pressupostos ideológicos, enfraquecimento que deriva dos fatos, particularmente dos econômicos vividos nos últimos anos: crise financeira, dificuldades no processo de globalização, nas negociações comerciais etc. Isso leva a explicar o que se chama no senso comum o pragmatismo, uma atenuação de expectativas, de parte a parte, provavelmente de caráter positivo, que acabará por recolocar em termos contemporâneos as relações. No senso comum, “em termos maduros”.

As tabelas 2 e 3 e os gráficos 5 e 6 mostram claramente a evolução das relações comerciais do Brasil com um grupo de países selecionados, os principais *partners*. Sendo nosso objetivo identificar os fundamentos das relações com os Estados Unidos, é a comparação com esse país que importa evidenciar. Os Estados Unidos representavam – em 1989 – 23,94% do total das exportações do Brasil e 20,42% das importações. Em 2009, esses números evoluíram para 10,20% e 15,68%, respectivamente. Esses dados são por si sós extremamente significativos. Mais importância eles alcançarão se contabilizarmos as relações econômicas do Brasil com esse país ao longo de todo o século XX. Desde o início do século até 1960, a corrente de comércio com os Estados Unidos representava aproximadamente 60% do comércio internacional do Brasil, concentrado nas exportações de café a ele. Os Estados Unidos continuam sendo hoje o primeiro parceiro, mas há a possibilidade de já não o serem nos próximos anos. Não é possível definir se, como mostram os dados das tabelas 2 e 3, assim como dos gráficos 5 e 6, o intercâmbio com a China ultrapassará de forma definitiva aquele que o Brasil mantém com os Estados Unidos. Observamos que, em 2009, as exportações para a China superaram aquelas para os Estados Unidos, mas as importações dos Estados Unidos continuam sendo maiores.

Retomando a análise das tabelas 2 e 3 e dos gráficos 5 e 6, vemos que as exportações para a China evoluíram de 1,83% para 13,20%, e as importações, de 0,70% para 12,46%, entre os anos de 1989 e 2009. Entre o grupo de países selecionados, houve pequena diminuição percentual da corrente de

comércio com a Alemanha, forte diminuição percentual com o Japão e alternâncias com a Argentina. O que importa sinalizar é que o direcionamento externo da economia brasileira, no qual os efeitos da globalização se fazem sentir, aumentando o grau de internacionalização, modificou-se profundamente nas décadas de 1990 e 2000.

Tabela 2: Participação percentual do total de exportações do Brasil por país (%)

Ano	Alemanha	Argentina	China	Estados Unidos	Holanda	Japão
1989	5,38	2,10	1,83	23,94	7,92	7,08
1990	5,87	2,05	1,22	24,17	7,94	7,48
1991	6,82	4,67	0,72	19,81	6,79	8,09
1992	5,79	8,49	1,29	19,37	6,53	6,44
1993	4,69	9,49	2,02	20,34	6,45	6,00
1994	4,71	9,50	1,89	20,25	7,07	5,91
1995	4,64	8,69	2,59	18,67	6,27	6,67
1996	4,36	10,83	2,33	19,23	7,43	6,38
1997	4,92	12,78	2,05	17,51	7,55	5,79
1998	5,88	13,20	1,77	19,06	5,37	4,31
1999	5,30	11,17	1,41	22,23	5,40	4,57
2000	4,58	11,32	1,97	23,93	5,07	4,49
2001	4,30	8,60	3,26	24,38	4,91	3,41
2002	4,20	3,88	4,17	25,44	5,27	3,48
2003	4,29	6,24	6,19	22,85	5,80	3,16
2004	4,19	7,64	5,63	20,79	6,12	2,87
2005	4,25	8,38	5,77	19,02	4,46	2,94
2006	4,13	8,52	6,10	17,80	4,17	2,83
2007	4,49	8,97	6,69	15,60	5,50	2,69
2008	4,47	8,89	8,31	13,85	5,30	3,09
2009	4,04	8,36	13,20	10,20	5,33	2,79

Fonte: Secex (2010).

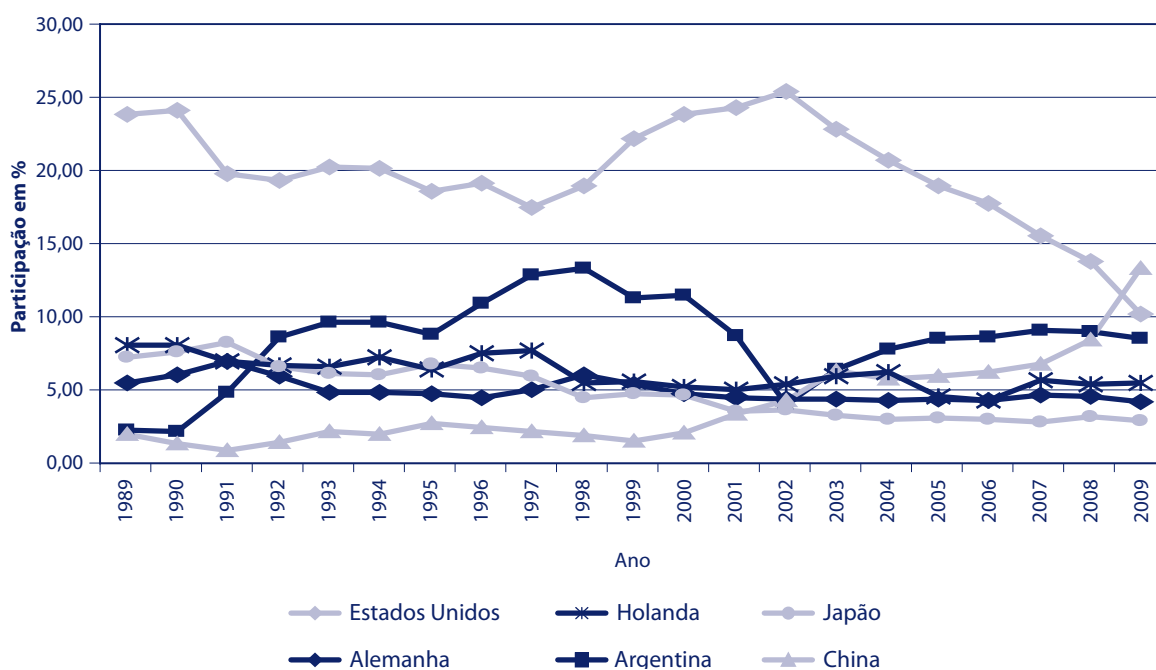


Gráfico 5: Participação percentual do total de exportações do Brasil por país

Fonte: Secex (2010).

Tabela 3: Participação do percentual do total de importações do Brasil por país (%)

Ano	Alemanha	Argentina	China	Estados Unidos	Holanda	Japão
1989	8,74	6,78	0,70	20,42	1,62	7,60
1990	8,87	6,77	0,82	20,14	1,36	7,17
1991	8,79	7,65	0,61	22,28	1,33	6,81
1992	9,19	8,42	0,57	22,08	1,30	7,04
1993	8,88	10,76	1,21	20,04	1,11	7,60
1994	10,25	11,07	1,40	20,18	1,15	7,29
1995	9,59	11,19	2,08	21,05	1,21	6,61
1996	9,11	12,76	2,12	22,15	1,10	5,22
1997	8,30	13,29	1,95	22,94	0,96	5,92
1998	9,09	13,89	1,79	23,40	1,21	5,67
1999	9,67	11,79	1,75	23,81	1,21	5,22
2000	7,93	12,25	2,19	23,10	1,25	5,30
2001	8,68	11,16	2,39	23,21	0,96	5,51

Continua...

Continuação

Ano	Alemanha	Argentina	China	Estados Unidos	Holanda	Japão
2002	9,35	10,04	3,29	21,78	1,13	4,97
2003	8,70	9,67	4,44	19,80	1,05	5,22
2004	8,07	8,86	5,91	18,07	0,98	4,57
2005	8,35	8,48	7,28	17,21	0,80	4,63
2006	7,12	8,82	8,75	16,05	0,86	4,20
2007	7,19	8,63	10,46	15,52	0,93	3,82
2008	6,95	7,66	11,59	14,82	0,85	3,94
2009	7,73	8,83	12,46	15,68	0,76	4,20

Fonte: Secex (2010).

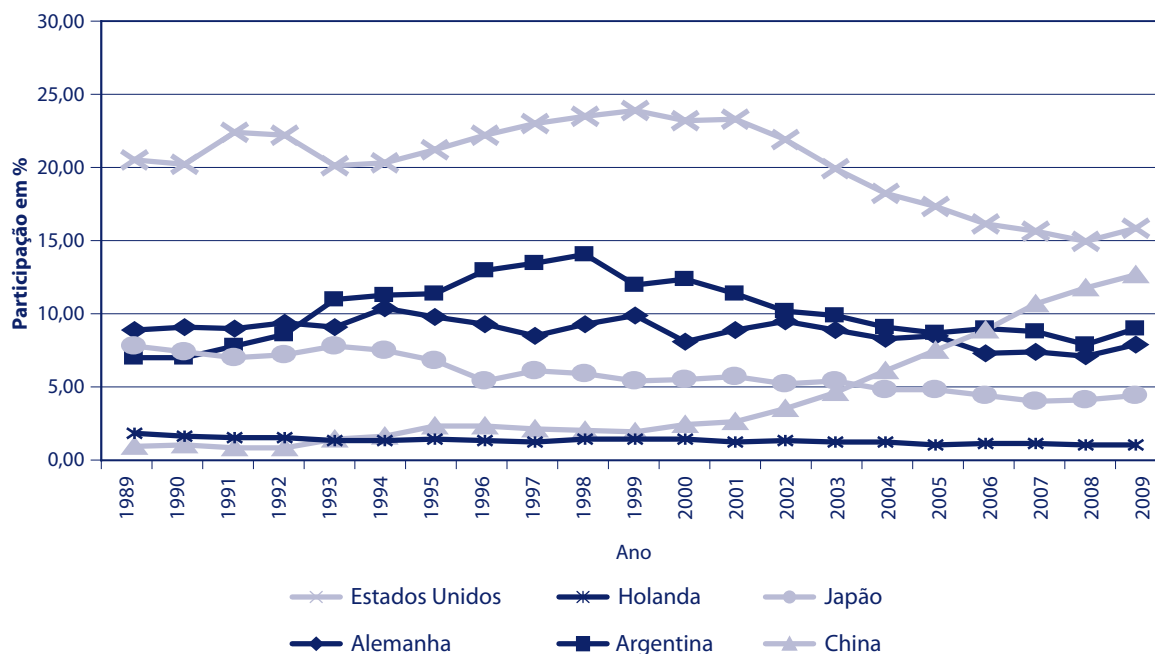


Gráfico 6: Participação percentual do total de importações do Brasil por país

Fonte: Secex (2010).

Se examinarmos os dados do comércio internacional por regiões – tabelas 4 e 5 e gráficos 7 e 8 –, perceberemos um aumento percentual modesto, mas contínuo, em relação a áreas como a África e, no tocante às exportações, também o Oriente Médio. Em relação a esta última região, houve radical diminuição das importações, consequência do redirecionamento da matriz energética brasileira, tendo a dependência do petróleo dos países árabes do Golfo diminuído verticalmente.

Uma característica importante, que se nota no gráfico 7, é a significativa diminuição do leque entre as regiões, isto é, a diversificação das exportações brasileiras acentuou-se. No gráfico 8, relativo às importações, verifica-se que o leque atenuou-se menos, mas também sofreu diminuição, confirmando que aumentou a diversificação de fornecedores. Se essa tendência se confirmar nos próximos anos e décadas, haverá uma distribuição de relações comerciais e econômicas que terá impacto para a posição internacional do país e poderá contribuir para acelerar tendências. Impacto que ampliará fenômenos em curso, criando bases sustentáveis, como visto nos anos recentes, para a diversificação e o diálogo maduro com todos. Não nos referimos apenas às consequências para as relações com os Estados Unidos, mas também ao significado para integração regional, levando à necessidade de ações políticas que reflitam as mudanças. Trata-se de mudar prioridades e de aumentar a capacidade no relacionamento com um número crescente de Estados. Da mesma forma que a importância histórica das relações do Brasil com os Estados Unidos explica também as dificuldades e as crises, certamente a tendência será o aumento de dificuldades em outras regiões.

Tabela 4: Participação percentual do total de exportações do Brasil por região (%)

Ano	África (sem Oriente Médio)	Ásia	Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) – sem Mercosul	Mercosul	Oriente Médio	União Europeia	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta)	Estados Unidos
1989	2,81	16,42	6,36	4,01	3,30	33,53	28,27	23,94
1990	3,22	16,77	6,23	4,20	3,37	33,73	27,84	24,17
1991	3,27	17,99	8,52	7,30	3,49	32,91	23,98	19,81
1992	3,18	15,58	9,82	11,45	3,52	30,82	23,95	19,37
1993	2,88	15,85	9,78	13,97	3,15	27,28	24,48	20,34
1994	3,10	16,18	8,84	13,60	2,41	29,00	24,12	20,25
1995	3,41	17,61	8,31	13,23	2,64	28,76	20,98	18,67
1996	3,20	16,37	7,68	15,30	2,76	28,13	21,98	19,23
1997	2,87	14,59	8,69	17,07	2,70	28,41	20,42	17,51
1998	3,23	10,98	8,82	17,36	3,13	29,83	22,33	19,06
1999	2,78	11,94	7,88	14,12	3,09	29,58	25,89	22,23
2000	2,44	11,48	9,39	14,04	2,42	27,84	28,40	23,93
2001	3,41	11,93	10,08	10,94	3,48	26,57	28,87	24,38
2002	3,91	14,56	10,87	5,49	3,86	25,83	30,92	25,44

Continua...

Continuação

Ano	África (sem Oriente Médio)	Ásia	Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) – sem Mercosul	Mercosul	Oriente Médio	União Europeia	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta)	Estados Unidos
2003	3,91	15,96	9,94	7,77	3,83	25,70	28,23	22,85
2004	4,39	15,08	11,20	9,24	3,82	25,52	26,44	20,79
2005	5,05	15,66	11,60	9,91	3,62	22,81	24,32	19,02
2006	5,41	15,11	12,71	10,15	4,17	22,53	22,87	17,80
2007	5,34	15,62	11,87	10,80	3,98	25,17	19,88	15,60
2008	5,14	18,92	10,79	10,98	4,07	23,44	17,07	13,85
2009	5,68	25,77	9,19	10,35	4,94	22,25	13,16	10,20

Fonte: Secex (2010).

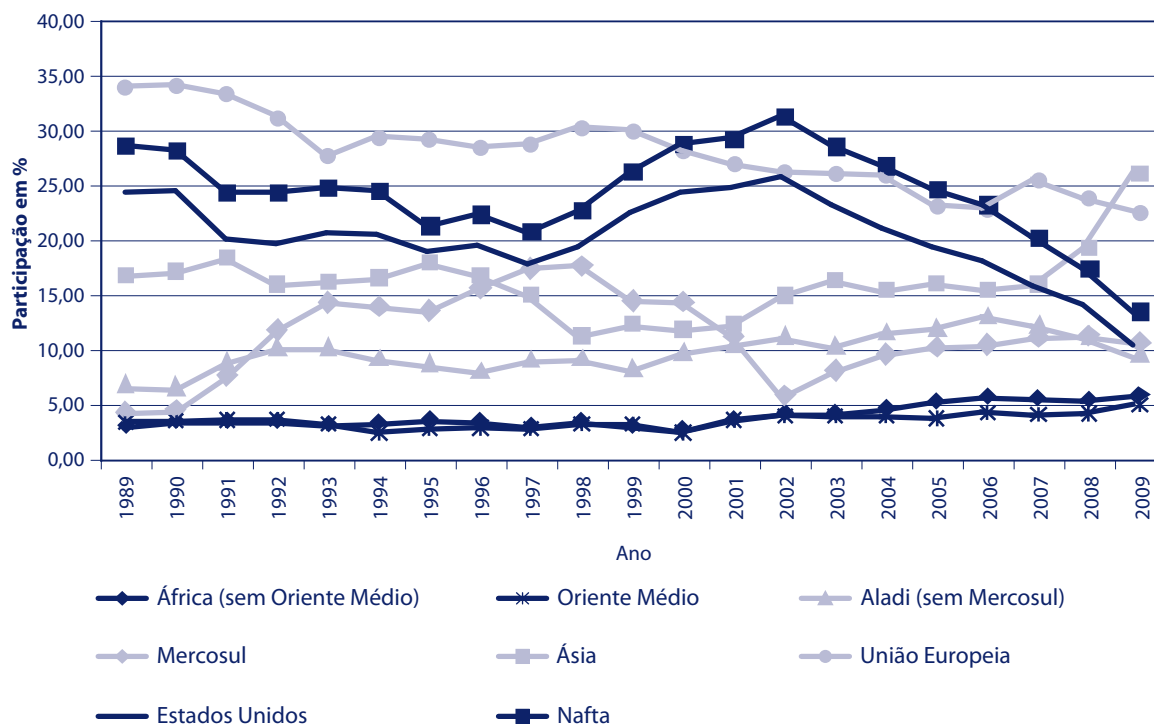


Gráfico 7: Participação percentual do total de exportações do Brasil por região

Fonte: Secex (2010).

**Tabela 5: Participação percentual do total de importações do Brasil por região
(%)**

Ano	África (sem Oriente Médio)	Ásia	Aladi (sem Mercosul)	Mercosul	Oriente Médio	União Europeia	Estados Unidos	Nafta
1989	3,00	10,52	6,45	12,00	16,77	23,50	20,42	24,39
1990	2,80	10,18	6,49	11,19	19,13	23,54	20,14	23,36
1991	3,99	10,77	6,82	10,66	12,67	24,73	22,28	26,14
1992	2,68	10,58	7,19	10,84	13,91	24,62	22,08	26,58
1993	4,60	14,57	5,48	13,38	9,03	24,28	20,04	24,44
1994	3,24	15,03	5,44	13,86	6,44	27,96	20,18	24,02
1995	2,36	16,51	6,33	13,70	4,07	28,62	21,05	25,24
1996	3,17	14,32	6,32	15,56	4,13	27,38	22,15	26,59
1997	3,34	15,13	6,05	15,78	3,21	27,18	22,94	27,60
1998	3,15	13,64	5,09	16,30	2,15	29,85	23,40	27,73
1999	4,51	13,13	5,55	13,63	2,18	31,11	23,81	27,33
2000	5,21	15,40	6,90	13,96	2,79	26,03	23,10	26,64
2001	5,99	16,05	5,38	12,61	2,65	27,78	23,21	26,39
2002	5,66	16,93	5,53	11,88	3,03	28,57	21,78	24,89
2003	6,81	18,46	5,22	11,76	3,36	27,01	19,80	22,79
2004	9,84	19,54	5,79	10,17	3,68	25,45	18,07	20,85
2005	9,04	22,92	6,20	9,58	3,41	24,78	17,21	19,99
2006	8,88	25,06	8,01	9,82	3,46	22,12	16,05	18,96
2007	9,41	25,47	7,41	9,64	2,66	22,16	15,52	18,72
2008	9,11	27,25	7,14	8,63	3,60	20,91	14,82	18,58
2009	6,63	28,30	6,91	10,26	2,46	22,88	15,68	19,25

Fonte: Secex.

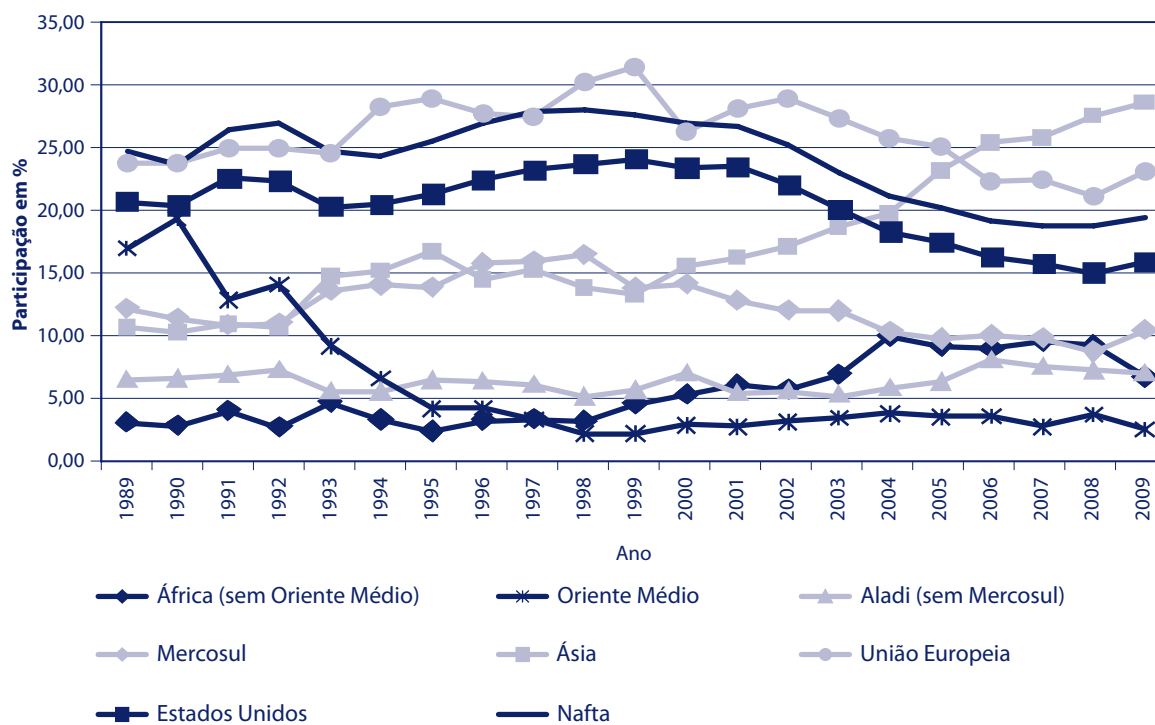


Gráfico 8: Participação percentual do total de importações do Brasil por região

Fonte: Secex (2010).

Reconhecida a importância do comércio internacional, com significativo peso para o fenômeno chamado globalização, deve-se registrar que não é o comércio o único fator que deve ser avaliado ao considerarmos as relações econômicas entre os Estados. No campo do comércio, os governos devem considerar fatores prospectivos, isto é, a potencialidade de um país e de um mercado, a qualidade do comércio e o impacto sobre a balança comercial e de pagamentos.

Na tabela 6, verificamos que nos últimos 11 anos, de 1999 a 2009, os Estados Unidos, ainda que com oscilações, foram o país que mais contribuiu para o superávit da balança comercial brasileira, situação alterada em 2009, refletindo a crise por que passa sua economia. O papel da China foi alterno, não apresentando uma tendência definida, sendo positiva o saldo para o Brasil em 2009. Pensando em cenários futuros, deve-se considerar que a crise financeira, com epicentro nos Estados Unidos, terá consequências comerciais e econômicas gerais. Se a tendência que prevaleceu em 2000, de desvalorização do dólar, persistir, as exportações norte-americanas e também as chinesas serão beneficiadas. Até aqui, apesar de pressões de diferentes origens, o yuan alinha-se com o dólar. A questão monetária é importante para as relações do Brasil com os Estados Unidos, da mesma forma que o é para as relações que todos os Estados têm com eles, e poderá ser um potencial fator de agravamento de tensões nas relações bilaterais.

A tentativa norte-americana de descarregar parte dos custos de sua crise sobre o resto do mundo leva, a partir de 2008, à possibilidade de uma tendência à reversão do papel que os Estados Unidos tiveram, na qualidade de *lender of last resort* (KINDLEBERGER, 1989), desde 1945. O que não significa que a reversão se complete, pois eles têm recursos importantes dos quais “lançar mão”, como se demonstrou na própria crise financeira de 2008 e 2009. Esses recursos lhe permitiram agir individualmente ou em conjunto ao longo da crise, por meio de operações de *swaps*. Isto é, estaríamos diante de um movimento qualitativo de novo tipo, pelo qual os Estados Unidos acentuariam o que fizeram em 1971, quando foi posto fim à paridade ouro-dólar. Essa evolução, como sabemos, pode ter consequências diferentes: aumento do egoísmo dos Estados ou das tentativas de fortalecimento de ações concertadas. Em outras palavras, em razão da crise, poderiam ser levados a abdicar parcialmente do papel de garante universal, em uma tentativa de preservação unilateral. As consequências seriam inúmeras: enfraquecimento do multilateralismo; dificuldades nas negociações para o fortalecimento do comércio internacional, em primeiro lugar a Rodada Doha; problemas na determinação da moeda ou das moedas reserva internacional; busca de resolução nacional dos problemas financeiros. Do ponto de vista das relações econômicas do Brasil com os Estados Unidos, fortalecer-se-ia no Brasil a busca pela diversificação, estimular-se-ia a procura de outros mercados e parcerias e acentuar-se-ia o debate sobre o significado de manter o dólar como moeda reserva hegemônica. Se se concretiza a diminuição do papel internacional norte-americano, seriam atingidas as relações externas nos campos político, financeiro, tecnológico. No campo do comércio, deve-se prever uma tendência crescente ao aumento das exportações norte-americanas para o Brasil e maiores dificuldades para a venda dos produtos brasileiros naquele país, com probabilidade de romper-se a sequência de superávits favoráveis ao Brasil. Os resultados de 2009, nesse sentido, devem ao menos chamar atenção, mesmo se não definitivos sinais de uma evolução. Sendo esse um dos cenários possíveis, vista a importância do mercado e da economia norte-americana, explica-se a atenção que os empresários brasileiros dirigem a esse país. Buscam aumentar o *share* dos produtos brasileiros e, ao mesmo tempo, sinalizam medidas de preservação dos ganhos já alcançados. Não se pode diagnosticar um decréscimo da centralidade norte-americana, mas há sinais de dificuldades importantes não apenas no campo da economia.

Grande importância para as relações econômicas tem outros fatores, entre eles, destaca-se o investimento estrangeiro direto (IED). Os Estados Unidos, como lemos na tabela 7, têm sido importantes como fornecedores de capital para o Brasil. Trata-se de uma tendência histórica, que remonta ao início do século XX, quando ultrapassaram a Grã-Bretanha. Continuaram com grande peso, ainda que relativamente atenuado nas últimas décadas, a partir de 1960, quando outros países desenvolvidos começaram a participar em larga escala com IED no Brasil, diminuindo o *share* norte-americano. De 1996 a 2008, os Estados Unidos continuaram investindo no Brasil, com oscilações, sem consolidar-se uma tendência estável de crescimento ou de decréscimo, tanto em termos absolutos quanto comparados aos investimentos estrangeiros totais. A China manteve até o momento níveis baixos de investimentos no Brasil, continuando a ter significativa importância os europeus e os japoneses.

As diferenças entre a evolução dos fluxos de comércio e de IED em termos relativos são importantes indicadores das razões pelas quais as relações do Brasil com os Estados Unidos continuam tendo grande significado. No comércio internacional em geral, e no comércio entre os dois países em particular, ganhou crescente significado o comércio intrafirmas. Este tem influência, por sua vez, no comércio do Brasil com terceiros países, particularmente com a Argentina e o México, como é visível na análise de cadeias produtivas particulares. Seria o caso do setor automotivo e de autopeças. Verificamos, portanto, tendências alternativas, que ajudam a explicar a continuidade da centralidade norte-americana para a política exterior do Brasil, em um contexto de crescentes dúvidas e perplexidades, em que o Brasil surge mais bem posicionado pela atenuação da importância relativa dos vínculos.

**Tabela 6: Saldo das exportações brasileiras por país
(US\$ mil FOB)**

Ano	Alemanha	Argentina	China	Estados Unidos	Holanda	Japão
1989	253.985.085	-516.565.919	500.338.743	4.502.233.676	2.426.160.597	1.047.817.735
1990	11.927.631	-754.579.633	213.011.518	3.433.579.132	2.213.151.299	866.211.659
1991	309.539.103	-133.124.762	97.365.285	1.576.866.562	1.866.967.960	1.123.198.336
1992	183.129.525	1.308.358.316	343.256.585	2.394.090.565	2.071.029.073	859.497.158
1993	-434.138.676	941.512.820	474.538.436	2.781.084.351	2.207.292.514	394.210.850
1994	-1.342.407.572	473.898.347	358.920.223	2.141.850.688	2.697.686.377	162.153.998
1995	-2.636.114.969	-1.550.256.865	162.022.480	-1.836.686.258	2.314.627.425	-199.265.941
1996	-2.778.673.722	-1.635.434.998	-19.054.666	-2.635.837.599	2.961.774.055	263.358.150
1997	-2.350.235.013	-1.171.874.068	-78.207.294	-4.431.107.444	3.421.561.571	-466.312.861
1998	-2.245.243.533	-1.275.264.172	-128.926.455	-3.767.425.942	2.048.166.255	-1.069.399.470
1999	-2.222.875.587	-448.070.812	-189.076.989	-1.065.923.718	1.998.529.177	-383.121.436
2000	-1.901.003.599	-605.547.246	-136.796.720	290.350.846	2.098.597.232	-486.824.738
2001	-2.321.025.977	-1.196.727.239	573.732.892	1.303.080.941	2.330.512.792	-1.073.856.255
2002	-1.879.016.990	-2.397.276.842	966.985.031	5.090.370.273	2.648.110.912	-244.988.689
2003	-1.063.681.983	-102.842.869	2.385.562.162	7.158.624.345	3.738.921.408	-204.910.434
2004	-1.025.223.746	1.821.155.442	1.730.928.559	8.742.173.763	5.301.713.242	-94.430.147
2005	-1.112.127.801	3.689.042.907	1.480.477.619	9.873.223.699	4.698.864.312	77.595.170
2006	-812.254.284	3.686.329.292	411.920.393	9.867.268.845	4.962.647.222	54.888.023
2007	-1.457.666.224	4.012.699.656	-1.872.459.555	6.341.767.787	7.724.780.079	-287.843.920
2008	-3.175.863.561	4.347.179.409	-3.602.675.276	1.795.086.949	9.005.432.880	-692.494.479
2009	-3.690.770.979	1.503.630.156	4.279.555.559	-4.426.825.533	7.177.709.679	-1.098.021.418

Fonte: Secex (2010).

Tabela 7: Investimento estrangeiro direto no Brasil
(Em US\$ milhões)

Ano	Alemanha	Argentina	China	Estados Unidos	Japão	Holanda
1996	212,02	30,06	–	1.975,38	192,19	526,77
1997	195,93	186,89	–	4.382,33	342,11	1.487,87
1998	412,79	113,32	–	4.692,47	277,77	3.364,99
1999	480,83	87,79	–	8.087,61	274,27	2.042,47
2000	374,56	112,71	–	5.398,71	384,74	2.228,04
2001	1.047,46	56,77	28,08	4.464,93	826,60	1.891,85
2002	628,29	88,47	9,74	2.614,58	504,48	3.372,46
2003	507,61	76,16	15,51	2.382,75	1.368,35	1.444,88
2004	794,73	80,50	4,35	3.977,83	243,17	7.704,85
2005	1.269,32	112,23	7,56	4.644,16	779,08	3.207,92
2006	848,27	124,96	6,65	4.433,68	647,52	3.494,94
2007	1.756,78	71,07	24,30	6.039,19	464,63	8.116,13
2008	1.036,57	125,62	38,42	6.917,95	4.098,78	4.623,68

Fonte: Banco Central do Brasil (Bacen).

Como argumentamos, os fatores que compõem os estímulos de determinadas formas da inserção internacional são muitos: fluxos de capitais, tecnologia, valores, cultura e relações de poder. O comércio é um dos fatores de grande importância. O destino e a origem razoavelmente diversificados do comércio exterior brasileiro é um dos fatores que oferece base concreta aos argumentos universalistas de sua política externa.

Vimos que os temas da soberania, da autonomia e do universalismo estão no centro da ação dos governos brasileiros, ainda que com alternâncias, há décadas. Estiveram presentes de algum modo no Império e estiveram presentes no início da República, a partir de 1889. Foram importantes a partir da década de 1930 e nos governos militares essas questões não desapareceram. Esses temas, assim como o regionalismo e a integração regional, foram importantes na elaboração da Constituição de 1988. Apresentaram-se sob marcas específicas no governo Fernando Henrique Cardoso e surgem com vigor no governo Lula da Silva. São essas as diretrizes que pautam a relação com os Estados Unidos, seja no plano bilateral, como tentamos demonstrar, seja no plano continental e universal. É lugar-comum dizer que essas relações ganharam maturidade, os diplomatas falam em agenda positiva.

Como acreditamos ter demonstrado, as relações caminham sobre trilhos tranquilos, de normalidade. Há uma agenda positiva, mas há aspectos em que as diferenças são perceptíveis. Podemos afirmar que no

campo dos interesses econômicos, investimentos e comércio há contenciosos, prevalece, porém, o respeito às regras, às normas estabelecidas. No campo que implica os modos de compreender o mundo, em vista das diferentes formas de vê-lo, manifestam-se diferenças. É notório que, no campo das percepções, o tom das relações parece pior que a estrutura objetiva de interesses levaria a pensar, segundo Hurrell (2009). Na visita de Hillary Clinton ao Brasil, em março de 2010, as diferenças de posições no tocante à questão do enriquecimento de urânio pelo Irã foram explícitas, mantendo-se no patamar das que existem entre países soberanos e com peso – ainda que muito diferente – no acordo internacional. Há um razoável conhecimento de parte dos Estados Unidos, do governo e de parte importante de suas elites, com exceção de *neocons*, do papel do Brasil na América Latina, na busca do equilíbrio (SWEIG, 2010).

O crescimento da economia mundial a partir de 2001 – interrompido em 2008 –, com destaque para o papel da Ásia, especialmente o da China; a ênfase atribuída pelo Brasil às negociações na OMC e a utilização da organização para fortalecer suas posições; e a alta do preço das *commodities* desde 2003 (PRATES, 2006) contribuíram para que setores empresariais e grupos importantes do governo buscassem reorientar o foco de seus interesses. O comportamento brasileiro frente à crise financeira e econômica de 2008 sugere que a ênfase na busca de um sistema mundial multipolar e do fim do unilateralismo se apoie na percepção de que a maximização de capacidades ocorre pela participação em diversos foros, políticos e econômicos, regionais e multilaterais. O dinamismo da atuação brasileira no G-20 financeiro evidencia isso. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ao fim da Cúpula do G-20 financeiro sobre Economia Mundial e Mercados Financeiros, realizada em Washington, em novembro de 2008, concluía:

o dado concreto é que, pela força política, pela representação dos países que foram inseridos no G-20, eu penso que não tem mais nenhuma lógica tomar decisões sobre economia, sobre política, sem levar em conta esse fórum de hoje (GAZETA MERCANTIL, 2008).

Fica clara a expectativa do governo brasileiro perante as negociações globais. Isso fortalece o interesse pela busca de relações construtivas com os Estados Unidos, pois em qualquer circunstância seu papel é da máxima importância.

Mesmo privilegiando a agenda multilateral, depois da Reunião Ministerial da OMC em Genebra, em julho de 2008, a formulação da política comercial, como discutimos, passa a agir tendo em vista a possibilidade de cenários alternativos, inclusive o de um *down grade* do mandato de Doha (VEIGA; IGLESIAS; RIOS, 2009). Por isso mesmo, o esforço do governo e de diferentes atores empresariais no sentido de assegurar e fortalecer as próprias posições *vis-à-vis* aos Estados Unidos. Não apenas pelo seu peso global, mas também para assegurar os interesses no plano bilateral, caso se atenuem o ímpeto globalista.

Em outras circunstâncias – é essa a novidade que devemos ressaltar –, a política brasileira poderia provocar tensões com os Estados Unidos. O objetivo da autonomia, as decisões econômicas que buscam preservar a soberania, inclusive sobre recursos econômicos, e a preservação de razoável capacidade de planejamento e de investimento seriam considerados de forma hostil pela administração norte-americana e pelos grupos de interesse sediados naquele país. Em 1990, era a crítica da lentidão das reformas no Brasil. Nessa fase, as decisões brasileiras não encontram resistências significativas, ainda que em alguns casos não sejam recebidas com entusiasmo. Duas razões principais fundamentam esse argumento: **i)** a posição brasileira não contribui diretamente para o fortalecimento de inimigos dos Estados Unidos e para o prejuízo de seus diversificados interesses, ainda que em aspectos específicos os contrastem; **ii)** as crises internas norte-americanas, financeira, de valores e a dificuldade para resolver crises internacionais abrem o campo para mudanças de equilíbrios, tema de primordial interesse para o Brasil. Se isso vale no plano das relações econômicas, o mesmo fato pode ser dito no plano das relações políticas e nos temas de interesse estratégico e outros.

CONCLUSÃO

Russel e Tokatlian, ao discutirem as possíveis estratégias da América Latina frente aos Estados Unidos, consideram que para os países da região é útil

O multilateralismo vinculante (que) implica a utilização das instituições internacionais para se opor a propostas ou ações dos Estados Unidos que violem a legalidade internacional, e para induzi-los, com outros países, a aderir a acordos e regimes internacionais que necessitem a sua participação para ser eficientes, assim como concertar com outros países a fim de ampliar a capacidade de ação coletiva frente a Washington (RUSSEL; TOKATLIAN, 2007, 2008, p. 22).

Se essa análise cabia antes do governo Obama, quando prevaleceram formas de ação unilateral, como afirmam os autores, podemos dizer que hoje nos defrontamos com novo cenário, visto que o desastre provocado pelo governo W. Bush e a crise iniciada em 2008 obrigam a uma maior aceitação do multilateralismo, mesmo que ainda não consolidado. É certo, há áreas muito importantes, em alguns momentos decisivas, particularmente as de segurança, em que o risco de unilateralismo pode sobreviver. A preocupação do Brasil pelas bases norte-americanas na Colômbia, a falta de sintonia na crise de Honduras, o modo como se persiste em discutir questões como o narcotráfico e as guerrilhas colombianas, a busca da manutenção do diálogo, visando ao respeito às decisões dos órgãos internacionais, são pontos que permitem visualizar dificuldades nas relações bilaterais. A perspectiva do governo brasileiro em relação ao multilateralismo, pode-se dizer, é normativa, sinaliza que é a concepção de mundo que defende. Não se trata de uma perspectiva realista, isto é, da consideração de que o meio internacional é prevalentemente multilateral. Parece ser a sinalização oferecida, mesmo reconhecendo que a realidade é diferente e exige agir também por outros meios.

A debilidade econômica norte-americana não esconde que o desequilíbrio estratégico continua muito grande em seu favor, não apenas com o Brasil, mas com todos os Estados. Para a política externa brasileira, os desenvolvimentos recentes do sistema político-econômico internacional, do início de 1990 até os dias de hoje, fortaleceram os valores da autonomia, da soberania e do universalismo como matrizes de inserção. Além de projetar um lugar de destaque para o país nas discussões dos principais temas da agenda internacional, o ativismo externo brasileiro busca fortalecer o multipolarismo e as organizações internacionais como instâncias privilegiadas de ordenamento da estabilidade internacional. Da mesma forma, o país tem buscado intensificar suas relações com os novos polos de poder, que tendem a se tornar crescentemente relevantes na configuração do sistema internacional.

Em relação aos Estados Unidos, apesar de manifestações jornalísticas que apresentam o “Brazil: a new counterweight to the United States” (Times, 20 sept. 2009), não se trata de competir nem de criar blocos antagônicos, como sugerem as declarações dos representantes da perspectiva chamada bolivariana, mas de dialogar, negociar, contrapor-se, partindo do pressuposto dos interesses nacionais, que incluem o combate à miséria, a diminuição das gravíssimas desigualdades que persistem no Brasil, as políticas adequadas de proteção ambiental preservando as políticas de desenvolvimento etc. A posição brasileira, segundo repetidamente declaram os representantes do governo, não parte de qualquer *partie-pris*, mas das realidades existentes. Algumas vozes norte-americanas parecem reconhecer isso.

É tempo de trabalhar de forma mais próxima com o Brasil na busca dos interesses em comum relativos ao fortalecimento da governança global, da promoção da estabilidade regional, da proteção ao meio ambiente e à saúde pública, da liberalização e expansão do comércio internacional na agricultura e nos serviços e na segurança energética (LOWENTHAL, 2008).

Para Patriota (2008), os fundamentos de uma relação objetiva com os Estados Unidos existem ganham *status* de relações de Estado, o que seria explicitamente confirmado por uma resolução de outubro de 2007 da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Representantes, na qual se afirma que os dois países têm diálogo estratégico. Esse *status* tem origens anteriores, em 2002, tendo como formulador Nicholas Burns, quando subsecretário de Estado para assuntos políticos. Foi utilizado para outros países: China, Índia, Japão, Rússia.

Os temas de convergência na administração W. Bush com o governo Lula da Silva foram inúmeros, alguns alcançando destaque, como o que resultou no Memorando de Entendimento para o Avanço da Cooperação em Biocombustíveis, assinado pelos dois presidentes, em Brasília, em março de 2007. O diálogo teve continuidade, incluindo temas políticos, temas econômicos e outros. Em relação a questões como a ampliação do Conselho de Segurança, há avanços, mas não substantivos até aqui. Do mesmo modo, conflitos, inclusive divergências substantivas sobre como enfrentar o nó agrícola nas negociações da OMC, continuam, mas o contexto das relações comerciais e financeiras encontra-se em estágio de razoável equilíbrio.

O Brasil avançou em alguns objetivos no contexto multilateral, como a ampliação das cotas dos países em desenvolvimento no FMI, para o que a aprovação norte-americana era fundamental. A agenda bilateral (HORNBECK, 2006; SEELKE; MEYER, 2009) atual possui temas de não fácil solução: tráfico de drogas, questões ligadas a terrorismo, segurança regional e democracia, segurança energética e questões correlatas, petróleo, etanol e biocombustíveis, energia nuclear, tratamento da propriedade intelectual e patentes, direitos humanos, migrações, meio ambiente, proliferação nuclear, todos os temas que se acrescentam à grande temática da economia e do comércio.

O estudo das relações entre Brasil e Estados Unidos tem de ter como foco duas questões: o papel dos Estados Unidos no mundo e o papel que o Brasil desempenha, assim como o desenho dos cenários futuros. Neste artigo, acreditamos ter demonstrado como os dois temas estão vinculados. Possivelmente, as relações Brasil-Estados Unidos tenham melhorado a partir de 1994, de modo aparentemente inesperado depois de 2003, pela explicitação objetiva de um patamar mais alto na inserção internacional do Brasil e como consequência das dificuldades que foram acumulando as administrações Clinton e W. Bush, no sentido de manterem a hegemonia incontrastada. Apesar das duras manifestações de unilateralismo, foi-se demonstrando necessária a negociação. A relação dos Estados Unidos com o Brasil, nesse sentido, não é um fato particular no mundo contemporâneo. Por outros caminhos, com outros problemas, algo semelhante verifica-se nos casos da Índia, com quem foi assinado acordo nuclear, e da China, rival absolutamente imprescindível. Se isso preanuncia um mundo multilateral, com a predominância do universalismo, um mundo no qual a ideia da excepcionalidade, cara aos *neocons*, seja abandonada ou limitada aos aspectos históricos, ainda não sabemos. A autonomia e a soberania como objetivos do Brasil parecem encontrar terreno melhor para afirmar-se.

REFERÊNCIA

ARAÚJO CASTRO, João A. de. **Araújo Castro**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

AYERBE, Luís Fernando. **Estados Unidos e América Latina**: a construção da hegemonia. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

BARBOSA, Rubens A. O lugar do Brasil no mundo. **Política Externa**, São Paulo, Paz e Terra, v. 5, n. 2, 1996.

BARBOSA, Rubens A.; CÉSAR, Luís F. P. O Brasil como "global trader". In: FONSECA Jr., Gelson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de. (Org.). **Temas de política externa brasileira II**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BHAGWATI, Jagdish. U.S. trade policy: the infatuation with Free Trade Agreements. In: BHAGWATI, Jagdish; KRUEGER, Anne O. **The dangerous drift to preferential trade agreements**. AEI Press, 1995.

BUENO, Clodoaldo. **A República e sua política exterior (1889 a 1902)**. São Paulo: Edunesp e Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

BUZAN, Barry. A leader without followers. The United States in world politics after Bush. **International Politics**, 45 (5), p. 554-570, 2008.

CERVO, Amado Luiz. A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1990-2005). In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos. **Relações internacionais do Brasil**: temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006.

FERREIRA, Oliveiros S. **A crise da política externa**: autonomia ou subordinação. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GAZETA MERCANTIL. **Brasil não perdeu prestígio. Ele nunca foi tão alto**. 19 out. 2006.

_____. **Brasil volta da reunião com trunfos nas mãos**. 17 nov. 2008.

HAKIM, Peter. As relações Brasil-Estados Unidos: a parceria indefinida. In: ALMEIDA, Paulo Roberto de; BARBOSA, Rubens Antônio. **Relações Brasil-Estados Unidos: assimetrias e convergências**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 243-258.

HERMANN, Charles F. Changing course: when government choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**, Tucson, v. 34, n. 1, March 1990.

HIRST, Monica. **Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

HORNBECK, J. F. **Brazilian Trade Policy and the United States**. In: CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. RL 33258. Washington, February 3, 2006, pp. 1-27.

HURRELL, Andrew. O Brasil e os Estados Unidos: reflexões comparativas. In: HIRST, Mônica. **Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

KINDLEBERGER, Charles. **Panics, manias and crashes: a history of financial crisis**. New York: Basic Books, 1989.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2004.

_____. Aviso nº 3 DPB-MRE/OMC. 9 ago. 2001.

LANDIM, Raquel. Congresso dos EUA ameaça retirar benefícios do Brasil. **O Estado de S. Paulo**, 11 de mar. 2010.

LIMA, Thiago. **Os desafios de ganhar e levar: um estudo sobre a reação dos EUA em contestações agrícolas na OMC**. São Paulo: Cedec, 2009, 38 p. (Cadernos Cedec/Ineu, n. 84).

LOWENTHAL, Abraham. Recomendações da política americana para a América Latina. **Política Externa**, São Paulo, Paz e Terra, v. 16, n. 4, p. 33-40, mar./maio 2008.

MARIANO, Marcelo P. **A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul**. Tese (Doutorado)–Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Faculdade de Ciências e Letras – Unesp-Araraquara, São Paulo, 2007.

MELLO, Flávia de Campos. **Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90**. Tese (Doutorado)–Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2000.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. **Dados Estatísticos**. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=2033&refr=576>>. Acesso em: 16 mar. 2010.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto de Vianna. **Discurso no recebimento do título *Honoris Causa* na Universidade Federal da Bahia**. Salvador, 16 set. 2009.

MRE – MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Subsecretaria-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior**. Departamento Econômico, Coordenação-Geral de Organizações Econômicas. Visita do Comissário Europeu para Comércio, Senhor Pascal Lamy, Marco de apoio, 31 jan, 2003.

NARLIKAR, Amrita. **International trade and developing countries: coalitions in the GATT and WTO**. Londres: Routledge, 2003.

OBAMA, Barack. **A new partnership with Latin Americas**. Maio 2008. Disponível em: <http://obama.3cdn.net.ef480f743f9286aea9_k0tmvyt7h.pdf>. Acesso em: 8 de fev. 2010.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. O Brasil e a política externa dos EUA. **Política Externa**, São Paulo, Paz e Terra, v. 17, n. 1, p. 97-109, jun./ago. 2008.

PINHEIRO, Leticia. **Política externa brasileira, 1889-2002**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

PINHEIRO GUIMARÃES, Samuel. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

PRATES, Daniela M. A inserção externa da economia brasileira no governo Lula. **Política Econômica em Foco**, São Paulo, n. 7, abr. 2006.

ROUQUIÉ, Alain. **Le Brésil au XXIe siècle**. Paris: Fayard, 2006.

RUSSEL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. A América Latina e suas opções estratégicas frente aos Estados Unidos. **Política Externa**, São Paulo, Paz e Terra, v. 16, n. 3, p. 7-27, dez. 2007/fev. 2008.

SEELKE, Clare Ribando; MEYER, Peter J. Brazil–U.S. Relations. **Congressional Research Service**. 7-5700, RL 33456. Washington, p. 1-24, June 3, 2009.

SEIXAS CORRÊA, L. F. de. **Delbrasgen para Exteriores**, nº 006521, 29/3/2004.

STELZER, Irwin M. (Ed.). **Neocon reader**. New York: Grove/Atlantic, 2004.

SWEIG, Julia E. Visita é reconhecimento tardio à liderança brasileira. *International Herald Tribune*. **O Estado de S. Paulo**, 3 de mar. 2010.

TIMES. **Brazil**: a new counterweight to the United States, 20 Sept. 2009.

UNESP; UNICAMP; PUC/SP; CEDEC. **Estados Unidos**: impactos de suas políticas para a reconfiguração do sistema internacional. Projeto de Pesquisa, 2006.

VEIGA, Pedro da Motta; IGLESIAS, R. M.; RIOS, Sandra P. "O Brasil, a crise internacional e o G20". **Breves CINDES**, 16, mar. 2009.

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. **Trajetórias**: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia. São Paulo: Editora da Unesp, 2007.

WALTZ, Kenneth N. Structural realism after the Cold War. **International Security**, v. 25, n. 1, p. 30-32, 2000.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

ipea