

As relações bilaterais Brasil-Estados Unidos (1989-2008)

As três fases contemporâneas

**CRISTINA SOREANU
PECEQUILO**

As relações entre o Brasil e os Estados Unidos foram mudando ao longo da história, mas sempre mantiveram sua prioridade estratégica. Desde 1989, o vínculo passou do alinhamento para a autonomia, até chegar à situação atual, que poderia ser chamada de «diálogo estratégico». A relação engloba várias áreas, desde os acordos comerciais até as pretensões do Brasil de reformar organismos internacionais como o Conselho de Segurança da ONU. Neste contexto, a relação bilateral entrou em uma etapa de maturidade, na qual ambos os países consideram o outro um parceiro importante, mas sem por isso renunciar à busca de seus interesses nacionais.

■ Introdução

Tradicionalmente, as relações bilaterais Brasil-Estados Unidos oscilam entre os eixos do alinhamento e da autonomia, das escolhas estratégicas entre o Norte e o Sul, o hemisférico e o global, o bi e o multilateral. Muitas vezes, estas opções são encaradas como excludentes, refletindo-se em polarizações internas, construídas a partir de mitos sobre a hegemonia. Mais ainda, tendem a enxergar o relacionamento como uma via de mão única, definido a partir das escolhas brasileiras que geram satisfação e/ou insatisfação ao Norte, e não pela dinâmica bilateral e dos interesses individuais.

Cristina Soreanu Pecequilo: doutora em ciência política pela Universidade de São Paulo (USP), professora de Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista (UNESP) e pesquisadora associada do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais / Universidade Federal do Rio Grande do Sul (NERINT/UFRGS) e do grupo de pesquisa Relações Internacionais do Brasil Contemporâneo da Universidade de Brasília (UnB). Colaboradora do site Mundorama. Autora de *A política externa dos Estados Unidos* (2ª ed., UFRGS, Porto Alegre, 2005) e *Introdução às relações internacionais* (5ª ed., Vozes, Petrópolis, 2007).

Palavras-chave: relações internacionais, história, comércio, segurança, Brasil, Estados Unidos.

Porém, essas relações vão além de classificações simplistas e envolvem o projeto nacional e de inserção internacional. No pós-Guerra Fria, em meio a esta incompreensão, movimentos concretos de avanço foram sendo construídos pela mudança dos vetores brasileiro e norte-americano frente ao reordenamento do equilíbrio de poder mundial. Mesmo que permaneçam fragmentações, é patente a redefinição das trocas bilaterais, escapando ao minimalismo do alinhamento e/ou autonomia, atingindo o *status*, oficialmente definido pelas diplomacias, de diálogo estratégico. Neste caminho, três são as fases contemporâneas do relacionamento: alinhamento (1990-1998), autonomia (1999-2004) e diálogo estratégico (2005-2008).

■ Alinhamento: 1990-1998

A evolução do relacionamento Brasil-EUA apresentou, como indicado, momentos de alinhamento e autonomia. Embora bastante conhecidas, essas classificações merecem ser lembradas em seus aspectos conceituais básicos. O alinhamento define-se pela idéia de aliança especial que alterna padrões de pragmatismo e de automatismo. A premissa do bilateralismo, de um papel de líder subregional do Brasil, foi lançada pelo Barão do Rio Branco em 1902, permanecendo até 1961. Rio Branco iniciou o alinhamento pragmático, sustentado por Getúlio Vargas em suas duas administrações (1930-1945 e 1950-1954) e na segunda metade do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960), baseado na barganha e no desenvolvimento autônomo. A postura automática parte da suposição de que o apoio às políticas norte-americanas traz benefícios imediatos.

As visões de autonomia se desenvolvem com a «política externa independente» de Jânio Quadros e João Goulart e percebem os EUA como uma dentre várias parcerias. As transformações internas e o desenrolar da bipolaridade para um cenário com tendências multipolares mudam a percepção do Brasil sobre suas prioridades e possibilidades. Multilateralismo, globalismo, terceiro-mundismo e as trocas Sul-Sul abrem o leque da política externa, superando o âmbito americano. Esta lógica dominou as relações internacionais de 1961-1964 e de 1967-1989, englobando parte do regime militar¹ (à exceção de Castelo Branco,

1. Paulo Vizentini indica que a política externa independente foi o resultado da evolução da matriz desenvolvimentista da política externa iniciada por Vargas na década de 1930. Segundo o autor, essa matriz alcança seu auge no período do regime militar, responsável pela destituição de Jango em 1964, havendo uma clara separação entre o conservadorismo do âmbito doméstico e a ousadia do externo. Ver P. Vizentini: *A política externa do regime militar brasileiro*, UFRGS, Porto Alegre, 1998.

1964-67) e da redemocratização, consubstanciada na visão do Brasil grande potência. Foi possível finalizar o projeto de industrialização via substituição de importações, sustentando o perfil de *global trader* e *global player*.

Esta reorientação afetou as relações Brasil-EUA, havendo certo distanciamento nos anos 1970-1980 devido a esta abertura de oportunidades e iniciativas autônomas, o que era visto com preocupação no contexto da Guerra Fria. Entre elas, encontram-se o projeto de segurança nacional, o acordo nuclear com a Alemanha em 1975, a proteção aos mercados nos setores industrial e de informática, a atuação ativa nas organizações inter-governamentais (OIG) e no Terceiro Mundo. Na América Latina, observa-se a aproximação ao Cone Sul: Paraguai (construção da usina hidrelétrica de Itaipu) e Argentina (acordo Corpus-Itaipu em 1979, apoio na Guerra das Malvinas em 1982 e os tratados bilaterais de cooperação Sarney-Alfonsín 1985-1986).

Nos anos 1980, a reação neoconservadora de Ronald Reagan transformou a preocupação em ofensiva. O Brasil e outros países em desenvolvimento, como o México, passaram a sofrer pressões políticas em temas como meio ambiente e direitos humanos, e sanções comerciais. O objetivo era isolá-los, explorando vulnerabilidades como a dívida externa. A ofensiva correspondia a um reposicionamento hegemônico depois da Guerra do Vietnã, da perda de competitividade econômica e das crises do petróleo de 1973 e 1979. Houve o aumento de intervenções na América Central e em outras regiões, apoiando os *freedom fighters* (lutadores da liberdade) em sua luta contra o comunismo.

Pressionados, a América Latina e o Brasil acentuaram os questionamentos de suas políticas anteriores: se os anos 70 haviam sido interpretados como os do progresso e do autoritarismo, os 80 surgiram como a «década perdida». O fim da Guerra Fria, em 1989, somente acentuou estas tendências negativas, atribuindo-se aos projetos interno e externo a responsabilidade por um suposto fracasso econômico e o isolamento. Ao buscar sua independência de forma definida como agressiva pelos defensores do bilateralismo, o Brasil gerou uma «autonomia pela exclusão». Feito este diagnóstico, a correção de rumos parecia simples: reversão de políticas, focando a agenda da política externa nos EUA por conta da unipolaridade, e a agenda doméstica na reforma, o que levaria à «autonomia pela integração»².

2. Luiz Felipe Lampreia: *Diplomacia brasileira – palavras, contextos e razões*, Lacerda Editores, Rio de Janeiro, 1999.

Estas avaliações desconsideravam os progressos anteriores, como a industrialização e o crescimento, acentuando aspectos negativos como a hiperinflação. Estruturalmente, a unipolaridade somente se manifestava no campo militar, sem correspondência

econômica. Apesar de impulsionar a globalização e a interdependência, os EUA davam sinais de desgaste em virtude de suas opções internas e os mais de quarenta anos de bipolaridade (déficits público e da balança comercial e baixos investimentos e cortes nas políticas sociais). Além disso, a expansão das economias avançadas da Europa Ocidental, Japão e da China oferecia competição.

As interpretações amparadas na universalização do modelo democrático e liberal, sintetizadas nas teses do fim da História e da nova ordem mundial, eram confrontadas pelo declínio e o vácuo do pensamento estratégico. Mesmo os renovacionistas, que acreditavam na reversão da crise, se mostravam reticentes quanto a sua extensão e profundidade³. Na política doméstica, as oscilações refletiam o crescimento do protecionismo e do isolacionismo.

A incompreensão das contradições norte-americanas e da mudança do cenário provocou uma interpretação errônea sobre as políticas de Washington para a América Latina na presidência de George H.W. Bush (1989-1992), simbolizadas pela tríade Consenso de Washington, integração regional e novos temas. Para a região, os EUA desejavam iniciar um relacionamento produtivo. Portanto, quem não se adequasse a estas propostas ficaria isolado, como ocorrera nos anos 80, e quem a elas aderisse garantiria acesso privilegiado ao mercado e à ajuda norte-americanos. O realinhamento, o realismo periférico e a normalização do comportamento dos Estados levariam à «autonomia pela integração»⁴.

Porém, esta dinâmica revelou-se mais complexa, uma vez que os benefícios não vieram e a reedição da aliança especial foi matizada pela tradição autonomista da política externa, a alternância de poder interna e as deficiências dos EUA na implementação de suas políticas. Três etapas podem ser identificadas nesta fase

Ao buscar sua independência de forma definida como agressiva pelos defensores do bilateralismo, o Brasil gerou uma «autonomia pela exclusão» ■

3. Para a evolução do debate sobre declinismo e renovacionismo, bem como demais temas e tradições domésticas e externas das políticas dos EUA, v. C.S. Pecequillo: *A política externa dos EUA: Continuidade ou mudança?*, 2ª ed. ampliada e atualizada, UFRGS, Porto Alegre, 2005.

4. Amado Luiz Cervo: *Inserção internacional – Formação dos conceitos brasileiros*, Saraiva, São Paulo, 2008.

do alinhamento: presidências Fernando Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso em seu mandato inicial (1995-1999).

Primeiro governante eleito diretamente no país depois do regime militar, Collor subiu ao poder com um discurso de modernização e superação da crise sustentado na inserção ao Primeiro Mundo. Para isso, buscou o alinhamento automático à tríade. A implementação do processo de privatização dos setores estratégicos, os cortes nos programas sociais, a abertura da economia e a desregulamentação formam a base neoliberal das reformas. Tais parâmetros surgiram como condições para que as nações em desenvolvimento participassem do novo sistema e atingissem prosperidade.

Como o campo comercial demonstrou, essas condicionalidades não resultaram em benefícios. Nas negociações da Rodada Uruguaí do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), finalizadas em 1994, os compromissos assumidos representaram a abertura industrial, o encaminhamento de discussões sobre patentes, abrindo mão das negociações agrícolas. O cálculo estratégico era que estas concessões seriam reconhecidas a partir da instauração da Organização Mundial de Comércio (OMC) em 1995, o que não ocorreu.

Politicamente, o desmonte do projeto de segurança nacional e a adesão a regimes internacionais nas áreas militar, ambiental e de direitos humanos representaram os novos temas. No campo da integração regional, Collor validou as aspi-

No campo da integração regional, Collor validou as aspirações a um futuro americano comum proposto por Bush, simbolizado na Iniciativa para as Américas ■

rações a um futuro americano comum proposto por Bush, simbolizado na Iniciativa para as Américas (IA) de 1990. A IA foi percebida como um esforço renovado, visando estabelecer um futuro econômico e político compartilhado. O Brasil de Collor era definido como principal parceiro, ao lado da Argentina de Carlos Menem e do México de Carlos Salinas de Gortari. Mas, efetivamente, em que consistia a IA? E, se o Brasil estava tão alinhado aos projetos norte-americanos, por que acelerar a criação de um projeto de integração regional próprio, o Mercado Comum do Sul (Mercosul)?

A despeito de seu discurso cooperativo e inovador, a IA consistia, estrategicamente, na reafirmação da América Latina como zona preferencial de interesse, preservando-a do avanço de poderes extra-continentais europeus e asiáticos. Pressionado por suas dificuldades econômicas e pela competição das

demais economias industriais avançadas, os norte-americanos investiram na integração regional e na estabilidade por meio da projeção de poder. A expansão da democracia, a ajuda econômica (com foco na renegociação da dívida do Plano Brady) e a consolidação de uma Zona Hemisférica de Livre Comércio (ZHLC) eram os pilares da IA. Ou seja, mais do que uma inovação nas relações hemisféricas, era uma ação reativa à perda de espaço dos EUA e à crise latino-americana, não se distanciando das diretrizes tradicionais da Doutrina Monroe de 1823.

Das prioridades da IA, somente o discurso democrático e o Plano Brady trouxeram resultados, com a ZHLC não se concretizando devido às resistências do Legislativo norte-americano. Bush conseguiu a aprovação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, na sigla em inglês) entre EUA, Canadá e México em 1991, que entrou em vigor em 1994. Muito aquém do projeto da ZHLC, o NAFTA apenas reafirmava uma situação de interdependência prévia, mas nasceu cercado de elevadas expectativas, principalmente por parte do México, que vislumbrava no arranjo sua entrada no Primeiro Mundo.

Se o NAFTA é um resultado direto da IA, o Mercosul o é parcialmente, revelando tendências de alinhamento e autonomia. Originário dos acordos bilaterais Brasil-Argentina, este projeto passou a englobar, em 1990, o Paraguai e o Uruguai. O objetivo de Collor e Menem era demonstrar sua disposição em consolidar o livre comércio, a adesão ao neoliberalismo e o paradigma da cooperação. Já em seu nascimento o Mercosul trazia componentes autonomistas de consolidação de um espaço próprio no Cone Sul.

Esses elementos autonomistas suplantaram os de alinhamento quando Collor sofreu seu *impeachment* em 1992, sendo substituído por Itamar Franco, seu vice, mais próximo das visões globalistas e que esteve no poder até 1994. Fernando Henrique Cardoso, depois ministro da Fazenda, ocupou inicialmente o cargo de ministro de Relações Exteriores, sendo sucedido por Celso Amorim, chanceler do governo Lula. Embora no campo comercial as concessões tenham se mantido, o alinhamento foi matizado. No que se refere à integração, o Mercosul emergiu como prioridade. Itamar iniciou as discussões sobre um possível Mercado Comum do Norte (Merconorte) e lançou a proposta da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), fundamento das atuais propostas de unidade da América do Sul. Nas Nações Unidas, iniciou-se o pleito pelo assento de membro permanente no Conselho de Segurança, retomando contatos preferenciais com a China, a Índia e a Rússia. Internamente, focos de resistência à privatização e ao aprofundamento do neoliberalismo ganharam espaço.

Para o relacionamento bilateral, a saída de Collor representou um corte no alinhamento automático e gerou o temor, do lado dos EUA, de que o país sofreria retrocessos em sua trajetória democrática, hipótese que a transição de poder dentro da constitucionalidade afastou. A percepção de que a economia estava perdendo o rumo se manteve, devido ao passado nacionalista de Itamar, e gerou certas pressões que, internamente, pediam o abandono do Mercosul e a reavaliação da postura reivindicatória. Apesar dessas críticas, as diplomacias norte-americana e brasileira mantiveram contatos de alto nível, em particular depois do Plano Real, implementado por Cardoso no segundo semestre de 1994, ano em que foi eleito presidente.

O contexto que antecede a posse de Cardoso, em janeiro de 1995, é marcado pelo incremento da estabilidade interna e pelo debate sobre a política externa focado no Mercosul e na relação com os EUA, na qual se insere a ALCA. Em meio ao encolhimento do poder norte-americano, a ALCA foi proposta pelos EUA na Cúpula das Américas em Miami, em dezembro de 1994, tentando retomar a ofensiva estratégica, na nova administração do democrata Bill Clinton (1993-2000). A proposta surgia como reafirmação da integração regional depois da entrada em vigor do NAFTA em janeiro, acompanhada pela crise de Chiapas e a oposição zapatista no México, e da intenção do governo Clinton de implementar sua agenda geoeconômica e geopolítica⁵. O Brasil compareceu com dois presidentes: Itamar Franco, ocupante do cargo, e Cardoso, eleito.

Cercada de elevadas expectativas, a reunião ficou aquém do esperado, pois a posição dos EUA não mudara desde a IA. Mantinha-se a defesa da democracia, da estabilidade e da construção da ZHLC, sem ajuda ou concessões, como a liberalização dos mercados. Diante disso, foi estabelecido um cronograma que previa o fim das negociações até janeiro de 2005. Logo que assumiu, Cardoso enfrentou o dilema ALCA/Mercosul e a reavaliação das políticas de Itamar (autonomista) e Collor (alinhamento automático).

Até 1999, a política externa em relação aos EUA foi caracterizada pelo alinhamento pragmático com focos de resistência: a preservação do Mercosul diante da ALCA e a postura reivindicatória na OMC. Cardoso recuperou dois elementos minimizados em Itamar: a reforma econômica e os novos temas. À frente da diplomacia estiveram Luiz Felipe Lampreia (1995-2000) e Celso Lafer (2000-2002). A retomada das privatizações, a desregulamentação, a abertura

5. O Engajamento & Expansão (E&E) de 1993, revisto em 1999, foi a grande estratégia de Clinton, priorizando a expansão da democracia e do livre comércio.

comercial, o controle do câmbio e a diminuição do Estado compuseram a agenda. Reverteram-se tendências negativas de hiperinflação, ainda que o crescimento e a geração de empregos tenham sido insuficientes. Sobre os novos temas e as OIG, reforçou-se o papel como potência regional responsável, compartilhando e expandindo os valores da comunidade internacional na era da globalização.

De 1995 a 2000, com Clinton e Cardoso, o diálogo bilateral continuou dando sinais de amadurecimento. Apresentou-se um incremento das trocas diplomáticas e estratégicas, com a criação de diversos grupos de trabalho para consultas bilaterais nas áreas de comércio, investimentos, política, segurança, energia, apenas para citar alguns. A institucionalização desses mecanismos foi, e continua sendo, fundamental para estruturar a relação. Entretanto, este amadurecimento não implicou concessões dos EUA em temas que eram centrais para a agenda de Cardoso: ONU, ALCA e OMC.

Na ONU, mais uma onda de reforma do Conselho de Segurança terminou sem resultados em 1995, com o Brasil atuando individualmente. Embora reconhecessem o país como potência regional, os EUA não davam qualquer sinal de apoio. As maiores divergências concentraram-se nas negociações da ALCA e da OMC. Em ambas, havia a expectativa de que a proximidade traria concessões. O que se observou foi um aumento de desencontros. No que se refere à ALCA, Clinton, desprovido do mandato especial de negociação comercial (*fast track*) e pressionado pelo avanço do Partido Republicano e do protecionismo, tentou antecipar o fim das negociações para 2003. Ante as resistências do Brasil, do Legislativo e da sociedade norte-americana, voltou-se ao cronograma original, alternando reuniões de cúpulas e encontros ministeriais que deveriam aparar as arestas entre o Brasil e os EUA, que em 2003-2005 compartilhariam a presidência conjunta da ALCA. Estas potências eram os pilares do processo negociador, com os países médios e menores⁶

Mais uma onda de reforma do Conselho de Segurança terminou sem resultados em 1995, com o Brasil atuando individualmente. Embora reconhecessem o país como potência regional, os EUA não davam qualquer sinal de apoio ■

6. A Argentina é o tipo ideal deste dilema. Apesar de seu aberto alinhamento aos EUA e de ser cortejada como possível parceira na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e no NAFTA, o país não obtinha benefícios. As promessas surgiam diante de avanços do Mercosul e visavam desestabilizar sua unidade e os esforços de negociação conjuntos. Com isso, a Argentina voltava-se ao Mercosul como válvula de escape. Também deve-se lembrar que Cuba foi a única das 34 nações americanas não incluída nas negociações da ALCA. O México, por sua vez, manteve-se reticente em todo o processo pois temia a perda de vantagens no NAFTA na hipótese da construção da ZHLC.

assumindo um papel coadjuvante, oscilando entre as diplomacias. Desde 1994, Brasil e EUA nunca chegaram ao consenso.

Enquanto os EUA desejavam a diluição dos acordos regionais preexistentes, o Brasil defendia a sua preservação (*building blocs*). Ao negociar, os EUA desejavam implementar os acordos paulatinamente (*early harvest*) e descolados da OMC, e o Brasil insistia em um projeto fechado dentro do acordo multilateral (*single harvest*). Persistiam discordâncias sobre quais mercados

Persistiam discordâncias sobre quais mercados abrir e como: os EUA desejavam a liberalização dos produtos industriais e dos serviços, enquanto o Brasil propunha regras diferenciadas de abertura ■

abrir e como: os EUA desejavam a liberalização dos produtos industriais e dos serviços, enquanto o Brasil propunha regras diferenciadas de abertura dependendo do tamanho e do nível de competitividade das economias (e apoio aos países mais pobres, com

ajuda ao desenvolvimento inspirado na integração europeia), abertura dos setores agrícolas e a revisão de subsídios e medidas protecionistas. De 1994 a 1999, ocorreram cinco Reuniões Ministeriais da ALCA que tentaram, sem sucesso, avançar nessas pautas: Denver (1996), Cartagena (1996), Belo Horizonte (1997), Costa Rica (1998) e Toronto (1999), além de uma Cúpula em 1998 em Santiago⁷.

Na OMC, repetiram-se as linhas de fratura. Apesar da incessante busca de credibilidade, a proximidade diplomática (inclusive pessoal de Cardoso e Clinton) não possuía paralelos nas negociações comerciais. Em 1995, em Cingapura, não houve avanços; em 1999, na Rodada do Milênio em Seattle, anunciou-se a «morte» da OMC diante destes impasses, da violência dos protestos anti-globalização e das acusações de que os países em desenvolvimento obtinham vantagens injustas pelo baixo preço de mão-de-obra, desrespeito aos direitos humanos e ao meio ambiente.

Em tal contexto, a política de Cardoso já dava sinais de que o alinhamento pragmático encontrava seus limites devido a uma conjuntura de escalada da crise neoliberal na América Latina, na Ásia e na Rússia, além dos desequilíbrios

7. Um dos efeitos positivos da ALCA e da ampliação da agenda da política externa do país foi o aumento da participação da sociedade civil e dos empresários nestas discussões.

do Plano Real e seus ajustes antes e depois da reeleição (e certa frustração em virtude da ausência de benefícios). O Mercosul sofreu seu maior retrocesso entre 1998 e 1999 dada a implosão argentina, e a região se viu abandonada. Da década bilateral, passava-se à década da crise e do renascimento pelo prisma da autonomia, correspondente ao final do segundo mandato de Cardoso e ao começo da administração Lula.

■ **Autonomia: 1999-2004**

Partindo de pressupostos equivocados a respeito do ordenamento internacional, do interesse norte-americano pela América Latina e dos ganhos que poderiam ser obtidos via alinhamento, a década bilateral trouxe poucos resultados. Mesmo os avanços diplomáticos durante a gestão de Cardoso podem ser atribuídos mais à estabilidade econômica e ao amadurecimento político, que criaram um ambiente positivo para os contatos, do que ao alinhamento. Caso fosse assim, o «desalinhamento» que se manteve constante na ALCA e na OMC teria levado a rupturas, o que não ocorreu. O período foi profícuo, como demonstram os diversos grupos de trabalho criados e os foros de consultas, mas com limites de concessões.

Tais limites, associados a um período de instabilidade econômica e política global e à fragmentação latino-americana, foram acompanhados por um encolhimento da administração Clinton, que em 1998-2000 foi pressionada pelo *impeachment* e pelas eleições presidenciais. A sobrevivência política tornou-se a prioridade de Clinton, com impactos em sua política externa, que passou a demonstrar posições atreladas à segurança internacional. Em 1999, isto foi simbolizado pela Guerra de Kosovo, a primeira onda de expansão da OTAN à Cortina de Ferro, aos bombardeios a alvos africanos e tentativas de reanimar as negociações de paz Israel-Palestina no Oriente Médio. Na América Latina, isto se refletiu no lançamento do Plano Colômbia, em 2000, destinado ao combate ao narcotráfico, e a relativa suspensão das negociações da ALCA, gerando um vácuo de poder em meio à instabilidade regional, prolongada até o início do segundo mandato de George W. Bush em 2005.

A resposta de Cardoso foi o rompimento com o alinhamento pragmático e a busca de uma alternativa autonomista⁸. De acordo com Vizentini⁹, a mudança

8. Estes ajustes foram criticados pelos defensores do bilateralismo à medida que os percebiam como um distanciamento dos EUA, que levaria à exclusão. Com maior intensidade, estas críticas se repetem na administração Lula.

9. P. Vizentini: *Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*, Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2003.

foi relevante, mas deve ser matizada por ser mais tática do que estratégica, sustentando-se nas críticas à globalização assimétrica, na reaproximação entre o Brasil e os grandes países emergentes (Rússia, China e Índia) e no aumento da resistência na OMC com a abertura de diversos contenciosos contra os EUA¹⁰. Na América do Sul, a fragilidade dos membros do Mercosul, em especial da Argentina, e as movimentações norte-americanas na Colômbia, levaram à retomada da ALCSA na Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IRSA) em 2000, projeto centrado na interligação de redes transportes, energia e comunicações.

**De 1999 a 2004,
o relacionamento Brasil-EUA
manteve-se em compasso
de espera, sem grandes
conquistas ou rupturas ■**

De 1999 a 2004, o relacionamento Brasil-EUA manteve-se em compasso de espera, sem grandes conquistas ou rupturas. A transição de Clinton a George W. Bush (2001-2008) representou o auge desta situação, derivada da distância pessoal e acentuada pela agenda neoconservadora de prioridade à Eurásia, declarada durante a campanha eleitoral de 2000 e aprofundada pelos atentados de 11 de setembro, a Guerra do Afeganistão (2001 em diante), a Doutrina Bush (2002), as negociações prévias à Guerra do Iraque e a invasão (2002 e 2003 em diante).

Apesar de Bush ter declarado que o século XXI se transformaria no «século das Américas», não existiram avanços na ALCA: em 2001, foi realizada a Terceira Cúpula das Américas em Quebec e, em 2001, 2002 e 2003, as Reuniões Ministeriais de Buenos Aires, Quito e Miami. Os constrangimentos à abertura, a mudança do foco regional e a inclinação neoconservadora ao unilateralismo em detrimento do multilateralismo compuseram esta baixa. O NAFTA, que em 2004 comemorou sua primeira década, passa igualmente por um momento de inflexão, sem aprofundamento e com riscos de reversão.

Alguns acordos bilaterais foram firmados com nações menores (Chile e Colômbia), além do Tratado de Livre Comércio entre República Dominicana, América Central e Estados Unidos (DR-CAFTA, na sigla em inglês). Tais arranjos quase não demandam concessões norte-americanas. Mesmo assim, em 2007 e 2008, estes movimentos vêm sendo questionados pelo Legislativo, que, a partir de 2006, obteve maioria democrata. Bush, a despeito do controle do

10. Algodão, soja e suco de laranja são alguns destes contenciosos. O Brasil obteve importantes vitórias na OMC no setor do algodão e soja, às quais os EUA têm respondido de forma lenta e insuficiente.

Senado e da Câmara pelo Partido Republicano, de 2000 a 2006, e de ter conquistado o *fast track*, renomeado de *Trade Promotion Authority* (TPA), não foi capaz de impulsionar estas e outras negociações, como as da OMC.

Os maiores avanços foram na área da segurança, com a extensão do Plano Colômbia e da Guerra Global Contra o Terrorismo (GWT), a definição das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) como narcoterroristas e a indicação de que a Tríplice Fronteira (Brasil, Paraguai e Argentina) era vulnerável ao terrorismo e forças do crime organizado. O projeto de construção de bases militares no Cone Sul (Paraguai) ganhou destaque.

Em 2003, a transição de poder no Brasil, com a chegada de Lula à presidência, acentuou o perfil da autonomia da política externa, desta vez com alterações estratégicas importantes que promoveram um salto qualitativo nas relações internacionais. Tendo em vista esta agenda e a republicana, a primeira impressão foi que o relacionamento passaria da estagnação à confrontação. Entretanto, a continuidade econômica e política, aliada à retomada multilateral-global, com reforço da temática social, produziu um aumento do poder de barganha nacional. Aliado aos ganhos de credibilidade anteriores, este poder permitiu a elevação no perfil da relação, amparado pelos mecanismos institucionais criados no governo anterior.

Lula e Bush mantiveram contatos de alto nível em 2002, 2003, 2005 e 2007, sem contar as viagens da secretária de Estado, Condoleezza Rice, em 2005 e 2008, bem como as do chanceler brasileiro, Celso Amorim, e do secretário de Relações Exteriores, Samuel Pinheiro Guimarães. Estes encontros desmistificaram a figura de Lula frente aos neocons (estabelecendo uma boa relação pessoal com Bush). Eles temiam a ascensão de um governante antiamericano que, no contexto da crise, se aliaria ao projeto de Hugo Chávez, que chegou ao poder com um discurso contra-hegemônico (paradoxal diante dos profundos laços comerciais com os EUA para o fornecimento de petróleo) e prometendo criar o «socialismo do século XXI».

Tais temores revelaram-se infundados. Foi estabelecida uma separação entre os projetos da esquerda brasileira (centro social-democrata) e da venezuelana (socialista). A relação com a Venezuela baseou-se em parâmetros de cooperação e de desencontros em virtude das posições de Chávez aos EUA, da Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA) e da influência sobre governos como o de Evo Morales, com implicações no setor energético. Reforçou-se um padrão de triangulações regionais entre o Brasil, a Venezuela e os EUA em um processo mútuo de expansão e contenção.

Passou-se a ter uma percepção mais realista do que os EUA poderiam oferecer ao Brasil, encarando-se pragmaticamente o papel da nação hegemônica no

**Ao reforçar o eixo Sul-Sul,
 o Brasil reforçou o eixo
 Norte-Sul, tornando-se
 menos vulnerável e
 maximizando as perspectivas
 do intercâmbio bilateral ■**

mundo como o de líder, mas pressionado por outros pólos e na economia. Como sustenta Vizentini¹¹, ao reforçar o eixo Sul-Sul, o Brasil reforçou o eixo Norte-Sul, tornando-se menos vulnerável e maximizando as perspectivas do intercâmbio bilateral. Como a China e a Índia, o Brasil passou a ser visto como uma nação com poder de negociação e peso regional¹²,

elemento de equilíbrio na América do Sul, complementar aos interesses político-estratégicos norte-americanos. Nesta região, o projeto da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) e os contatos extra-continentais reforçaram os projetos anteriores, evoluindo até a União de Nações Sul-Americanas (Unasul).

O Brasil investiu em parcerias com nações emergentes, como o G-3 ou o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), aproximando-se da Rússia, e investindo no G-4 (com Japão, Alemanha e Índia) para a reforma da ONU. Ao lado destes países, o Brasil reforçou seu papel como interlocutor preferencial no Terceiro Mundo, participando como convidado de reuniões do G-8. Com relação ao pleito na ONU – diferentemente de Cardoso, que optou pelo reconhecimento do *status* nacional –, a administração Lula investiu no G-4 e em apoios de nações como a Rússia e a Grã-Bretanha. Fundamental nestes esforços é o comando da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH).

A autonomia se fez presente nas negociações da OMC e da ALCA, com a criação do G-20 para a reunião de Cancun da OMC em 2003, que demonstrou a capacidade de resistência das nações emergentes e de menor desenvolvimento relativo. Foram barradas novas concessões, ampliando a demanda por um comércio igualitário. Na ALCA, compartilhando a presidência do arranjo, o Brasil e os EUA enfrentaram os mesmos dilemas existentes desde 1994, sem disposição para mudar. Mais duas reuniões de cúpula foram realizadas em 2004 (Monterrey) e 2005 (Mar del Plata), adiando o projeto sem previsão de retomada (mesmo as alternativas da ALCA *light* que propunham a abertura gradual e diferenciada das economias não tiveram ressonância).

11. P. Vizentini: *Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*, cit.

12. Comparada com estas nações emergentes e a renascente Rússia, contudo, a situação brasileira ainda é de menor peso relativo devido à relevância estratégica da Eurásia e à ausência de poder militar nacional.

A reunião da OMC em Cancun foi responsável pelo maior desencontro recente, quando o então secretário de Comércio dos EUA, Robert Zoellick, acusou o Brasil de «só dizer não», discurso repetidamente citado no país pelos defensores do realinhamento como prova de nosso isolamento. Porém, não houve ruptura e o relacionamento continuou em uma linha crescente de oportunidades por conta da assertividade brasileira. Porém, não foi apenas essa renovada identidade na política externa, suas coalizões de geometria variável, ou a maior estabilidade que impulsionaram o aprofundamento do intercâmbio e tornaram o Brasil «mais interessante» para os EUA. Somente nós teríamos mudado? Ou teriam mudado os EUA, as Américas e o mundo? A resposta? Afinal, mudamos todos.

O fortalecimento do Brasil foi acompanhado pelo isolamento e o encolhimento norte-americano, gerado pelas opções unilaterais de George W. Bush em seu primeiro mandato (2001-2004). Embora tenha conquistado a reeleição em 2004, a administração mostrava sinais de desgaste pelo prolongamento das guerras do Afeganistão e do Iraque, a desaceleração econômica, os déficits públicos e comerciais, o aumento da pobreza e do desemprego, que sinalizavam a necessidade de buscar alternativas que diminuíssem seus custos. Internamente, tais alternativas estiveram em segundo plano, mantendo a polarização entre democratas e republicanos, enquanto no campo externo as transformações foram mais visíveis. Condoleezza Rice, no cargo de secretária de Estado no lugar de Collin Powell, investiu na revitalização das parcerias regionais, na retomada de um multilateralismo de resultados (assertivo) e na diplomacia transformacional para a democracia.

Em visita ao Brasil em abril de 2005, Rice afirmou que «os EUA encaram o Brasil como um líder regional e um parceiro global»¹³. Em novembro daquele ano, em viagem oficial ao Brasil, Bush e Lula formalizaram esta opção bilateral, inaugurando a terceira fase contemporânea do relacionamento – a do diálogo estratégico. Nas palavras do presidente Lula,

Na época da minha eleição para a Presidência, não foram poucos a prever a deterioração das relações entre o Brasil e os EUA. Equivocaram-se redondamente. Ao contrário, nossas relações atravessam hoje um de seus melhores momentos. As relações econômicas e comerciais se ampliaram muito e nosso diálogo político ganhou qualidade superior. Compreendemos, EUA e Brasil, nossa importância econômica e política e as

13. C. Rice: «Remarks at the Memorial Museum of Juscelino Kubitschek», Brasília, 27 de abril de 2005, disponível em <www.state.gov/secretary/rm/2005/45276.htm>, acessado em 1/2/2008.

responsabilidades que disso decorrem (...) É por todas essas razões que vemos com entusiasmo a disposição norte-americana de incluir o Brasil entre os países com os quais mantêm um diálogo estratégico privilegiado (...) Nesse marco (...) as relações EUA-Brasil são fundamentais e seu aperfeiçoamento é um legado que devemos deixar aos que virão.¹⁴

■ Diálogo estratégico: 2005-2008

Ao estabelecer um diálogo estratégico, o Brasil e os EUA responderam à evolução natural de um relacionamento positivo construído ao longo da última década. Segundo o embaixador do Brasil nos EUA, Antonio Patriota, esta qualidade elevada resulta das mudanças da presidência Bush no segundo mandato e do reforço da autonomia brasileira. Outras nações com as quais os EUA detêm um diálogo estratégico são a Rússia, a Índia e a China, o que demonstra o peso político crescente do Brasil e o reconhecimento de sua autonomia.

Em artigo para a revista *Foreign Affairs*¹⁵, no qual realiza um balanço da administração Bush, Rice define as nações emergentes como essenciais para o equilíbrio de poder mundial. Tais nações são responsáveis, ao lado dos EUA, pela construção de um mundo mais democrático e justo. Em tal contexto, como democracias multiétnicas, a identidade compartilhada pelo Brasil e os EUA somente se reforça. Este «novo papel» corresponde à transformação na compreensão do lugar do país no mundo. Evitada pela maioria dos analistas norte-americanos, mesmo os moderados, essa questão tornou-se comum em textos recentes, que destacam desde o surgimento de um mundo pós-americano até a multipolaridade¹⁶.

A proximidade política ajuda, como indica Patriota¹⁷, a não superdimensionar as divergências que permanecem, naturais entre potências. As divergências são conhecidas: OMC e a reforma das organizações internacionais multilaterais

14. «Declaração à imprensa do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita oficial ao Brasil do presidente os EUA da América», Granja do Torto, 6 de novembro de 2005, disponível em <www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID-Discurso=2719>.

15. C. Rice: «Rethinking the National Interest: American Realism for a New World» em *Foreign Affairs on line*, 7-8/2008.

16. Zbigniew Brzezinski: *Second Chance*, Basic Books, Nova York, 2007; e Fareed Zakaria: «The Future of American Power: How Can America Survive the Rise of the Rest» em *Foreign Affairs on line*, 5-6/2008, disponível em <www.foreignaffairs.org/20080501facomment87303/fareed-zakaria/the-future-of-american-power>.

17. A. de Aguiar Patriota: «O Brasil e a política externa do Brasil» em *Política Externa* vol. 17 Nº 1, 6-8/2008, pp. 97-109.

(Conselho de Segurança, G-8). Na ONU, os EUA passaram a demonstrar maior disposição para a reforma, apoiando o Japão e dando indicações de que o Brasil e a Índia seriam países do Terceiro Mundo com possibilidade de serem integrados. Falta, a tal sinalização, um elemento concreto. Em julho de 2008, a OMC incorreu em um novo impasse devido ao desencontro entre países em desenvolvimento e desenvolvidos. Estes empecilhos não prejudicam totalmente, mas dificultam a expansão do comércio, com os EUA mantendo-se como principal parceiro individual do país (15% das importações e exportações, U\$ 6,1 bilhões de investimentos diretos).

O ritmo de crescimento das trocas é abaixo do esperado, na medida em que os constrangimentos estruturais à abertura dos EUA não se alteraram e sofreram uma inflexão negativa. A desaceleração converteu-se em recessão, o que reforça o protecionismo e o isolacionismo. Pressões para a não-renovação do Sistema Geral de Preferências (SGP) do Brasil e outros emergentes têm sido constantes, existindo muitos entraves ao comércio bilateral, como comprovado no relatório «Barreiras a produtos brasileiros no mercado dos EUA», preparado pela Embaixada do Brasil em Washington e a Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX). Estas medidas ainda afetam chances de parceria energética como no caso do etanol.

Em 2007, quando da segunda visita de Bush ao Brasil, sinalizou-se uma ação inovadora no campo dos biocombustíveis que prometia a alteração da matriz energética sustentada nos hidrocarbonetos. Os benefícios seriam ambientais e es-

tratégicos devido à diminuição da dependência do petróleo. A não abertura do mercado norte-americano ao álcool brasileiro tem impedido avanços. Paralelamente, os biocombustíveis passaram a ser vilões ambientais e da crise dos alimentos como uma forma adicional de pressão ao avanço brasileiro, que igualmente autonomizou-se no campo petrolífero.

A não abertura do mercado norte-americano ao álcool brasileiro tem impedido avanços. Paralelamente, os biocombustíveis passaram a ser vilões ambientais e da crise dos alimentos como uma forma adicional de pressão ao avanço brasileiro, que igualmente autonomizou-se no campo petrolífero ■

As linhas de fratura comerciais não afetam a dimensão político-diplomático-estratégica. O Brasil foi convidado a acompanhar as recentes conversações de paz no Oriente Médio como interlocutor. Um teste recente ao diálogo,

contudo, é a reativação da Quarta Frota anunciada no final do mês de julho pelos EUA. Os norte-americanos argumentam que se trata apenas de uma garantia à estabilidade regional diante dos riscos do terrorismo e do tráfico de drogas, compartilhada e dentro dos ditames da ONU e da Organização dos Estados Americanos (OEA). Pragmaticamente, esta retórica envolve movimentos concretos de resistência à mencionada multipolaridade e busca a dissuasão de ações extra-continentais (China e União Européia) e intra-continentais (Venezuela, Brasil), além do patrulhamento do Atlântico Sul, envolvendo o elemento energético (as recentes descobertas de petróleo e gás pelo Brasil e as exportações da África). Para a América Latina, o temor da retomada de intervenções é real, e é preciso estar atento a este renovado estado de prontidão dos EUA.

Outro teste se inicia em janeiro de 2009, quando a Casa Branca possuirá um novo ocupante. Independentemente de ser republicano ou democrata, John McCain ou Barack Obama, o futuro presidente encontrará um país que oscila entre o internacionalismo e o isolacionismo, a força e o diálogo. Ainda que ambos ressaltem a importância do Brasil na dimensão político-estratégica, as encruzilhadas econômico-comerciais não tendem a mudar. No Brasil, mesmo com a evolução do diálogo, a sombra do alinhamento é presente, minimizando conquistas e o poder nacional.

■ Considerações finais

Desde o final da Guerra Fria, o relacionamento bilateral apresentou três fases distintas: o alinhamento, a autonomia e o diálogo. Tais fases correspondem a diferentes posturas do Brasil e dos EUA, influenciadas por suas políticas domésticas e o contexto geral da política externa no sistema internacional e na América Latina. Em um período de reordenamento de poder, reavaliações de projetos nacionais e externos e dificuldades de negociação, a potência hegemônica e a regional elevaram seu relacionamento, superando empecilhos reais e ideologicamente construídos.

Ultrapassando as ilusões do alinhamento e as da confrontação, comprovou-se que o diálogo é mais forte quando ambos buscam suas prioridades e tradições, respeitando interesses. Para o Brasil, isto representa uma avaliação madura do bilateralismo como uma, e não a única, de suas alternativas, respeitando suas potencialidades e limites, assim como as de seu parceiro. A reafirmação da parceria com os EUA passa por uma elevada dose de pragmatismo direcionado aos canais do intercâmbio e ao reforço positivo das relações com

as outras nações desenvolvidas, países emergentes e de menor desenvolvimento relativo, atrelada a uma política independente e confiante.

Mais do que nunca, o Brasil e os EUA mantêm-se como potências parceiras, construindo um futuro comum a partir de rumos nacionais individuais. Se da década perdida passou-se à bilateral e, daí, à crise e ao renascimento e autonomia, o desafio é que, a partir de 2009, possa-se fortalecer a década das identidades renovadas: brasileiras, latino-americanas, e, por que não, estadunidenses. ☒

Referências bibliográficas

- Altemani, Henrique e Antonio Carlos Lessa (orgs.): *Relações internacionais do Brasil – temas e agendas*, 2 vols., Saraiva, São Paulo, 2006.
- Amorim, Celso: «Notícias do Itamaraty», entrevista a Fred Melo Paiva em *Caderno Aliás, O Estado de S. Paulo*, J4 e J5, 16/3/2008.
- Embaixada do Brasil em Washington D.C. e FUNCEX: «Barreiras a produtos brasileiros no mercado dos EUA», 2007, disponível em <www.funcex.com.br/material/estudos/Barreiras2007.pdf>. acessado em 13/3/2008.
- Guimarães, Samuel Pinheiro: *Desafios brasileiros na era dos gigantes*, Contraponto, Rio de Janeiro, 2006.
- Rice, Condoleezza: «Promoting the National Interest» em *Foreign Affairs* vol. 79 No 1, 1-2/2000, pp. 45-62.
- Rice, Condoleezza: «Remarks with Brazilian Foreign Minister Celso Amorim», Brasília, 13/3/2008, disponível em <www.state.gov/secretary/rm/2008/03/102228.htm>, acessado em 14/3/2008.
- Vizentini, Paulo e Marianne Wiesebron (orgs.): *Neohegemonia americana ou multipolaridade? Pólos de poder e sistema internacional*: UFRGS, Porto Alegre, 2006.

umbrales

de América del Sur

Agosto-Noviembre de 2008

Buenos Aires

Nº 6

DIÁLOGOS: Martín Sabbatella fue entrevistado por Edgardo Mocca en el primer reportaje público de *Umbrales*. Escriben: **Bernat Riutort Serra, Alberto Filippi, René Fragosi, Ernesto Semán, Orlando Aguirre, Gabriela Mera, Lucila Nejamkis, Rafael Correa, Hervé Do Alto, Philip Kitzberger, Miriam Saraiva, Margarita López Maya, Bernardo Kosacoff, Roberto Frenkel, Roberto Feletti, Fabián Felman, Martín Plot y Edgardo Mocca.**

Umbrales de América del Sur es una publicación cuatrimestral del Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (Cepes) y Ediciones de Puntín, Rivadavia 926, of. 301, 1002 Buenos Aires. Correo electrónico: <umbrales@cepes.org.ar>.