

AS RELAÇÕES BRASIL- ESTADOS UNIDOS

UMA VISÃO PROSPECTIVA

PAULO TARSO FLECHA DE LIMA

INTRODUÇÃO

Para se ter uma visão objetiva das perspectivas para o relacionamento entre o Brasil e os Estados Unidos, faz-se necessária uma análise, ainda que sumária, da atual conjuntura mundial. A especulação sobre a possível evolução das tendências, atitudes e posturas no relacionamento político e econômico entre o Brasil e os Estados Unidos não pode deixar de considerar o contexto mais amplo da comunidade das nações.

Os anos 90 trazem a marca de uma crescente convergência de valores no plano mundial, um fenômeno global, seja do ponto de vista geográfico, seja do ponto de vista temático. Transformações profundas ocorrem no plano político, com a propagação dos princípios democráticos; no econômico, com a difusão dos valores de livre mercado; e no sócio-cultural, com a crescente disseminação - e incorporação - de idéias e padrões de consumo ocidentais. Sociedades de cunho autoritário dão lugar a democracias representativas e multipartidárias, caracterizadas pela prevalência das liberdades políticas e dos direitos humanos. Economias estatizantes desapareceram, e em seu lugar surgiram, e surgem ainda, economias orientadas pelas leis do mercado. Não se trata, evidentemente, como querem alguns, do “fim da história” - trata-se, em verdade, da inauguração de uma nova conjuntura mundial, ainda cambiante e por vezes instável. Nessa nova conjuntura, a liderança hegemônica passa a ser exercida de forma unipolar.

O fim da Guerra Fria e a criação do que muitos convencionaram chamar de “Nova Ordem Mundial” resultam de circunstâncias históricas únicas - pela primeira vez, um conflito de poder mundial entre duas potências antagônicas se resolve sem um confronto militar. A ausência de um desfecho traumático, que levasse à necessidade de reconstruir o mundo política e economicamente, como em 1919 e 1945, fez com que a estrutura das instituições de poder fosse mantida intacta em seu aspecto formal, consubstanciado em Bretton Woods e São Francisco. O fim da confrontação ideológica entre Washington e Moscou permitiu, no entanto, que o lado vencedor reorientasse suas prioridades estratégicas a partir da estrutura existente - a principal potência mundial passaria a imprimir sua liderança não mais precipuamente pelo domínio militar, mas principalmente em razão de seu poderio econômico-comercial.

Os reflexos imediatos da reorganização do poder mundial sobre a condução da política externa nos Estados Unidos parecem evidentes. Durante a Guerra Fria, o país concentrava sua atuação diplomática na segurança, na estabilidade regional e no gerenciamento da balança de poder entre duas superpotências e dois modelos antagônicos de governo. No quadro de competição ideológica, os interesses econômico-comerciais tendiam a ser relegados ao segundo plano, pois se subordinavam às preocupações de caráter político e estratégico.

Hoje, as considerações ideológicas deixaram de ser as principais preocupações de Washington, abrindo o caminho para uma diplomacia concentrada na promoção do livre comércio e na globalização da economia. A abertura dos mercados, ou a “universalização das oportunidades”, pode ser vista como uma tendência irreversível, e de alcance cada vez maior. A ponto de ter virado quase moda parodiar Clausewitz para sugerir que o livre comércio é o prolongamento da guerra por outros meios...

A transformação do quadro mundial permitiu que os Estados Unidos levassem a competição de volta para o campo comercial, com enormes vantagens proporcionadas pelas mudanças ocorridas em escala global. A difusão de regimes democráticos e a predominância do sistema capitalista, aliada à crescente abertura dos chamados “mercados emergentes”, outrora impenetráveis, na Ásia e na América Latina, deram alento significativo ao projeto americano de expansão de seu comércio. Não é incomum, ouvir a expressão “trade as a weapon” nos Estados Unidos, uma frase que, para alguns, bem poderia ser o slogan da diplomacia americana hodierna. É nesse contexto de transformação programática que devemos analisar os interesses americanos em suas relações com o restante do globo, e, em particular, com o Brasil.

A atual ênfase econômico-comercial nas relações diplomáticas não implica, contudo, desconsiderar nem a importância intrínseca dos temas políticos e estratégicos para a atuação externa dos Estados Unidos, nem a articulação que existe entre os níveis político-estratégico e econômico-comercial. Mas implica reconhecer que essa articulação passou a revestir-se de novas formas, mais variadas e possivelmente mais indeterminadas. Por um lado, já não há a primazia da agenda de segurança da época da Guerra Fria. Por outro lado, a era presente não representa, como se sabe, uma simples retomada das prioridades mercantilistas, característica da política externa de Washington até Pearl Harbor. Em verdade, o que ocorre na atual conjuntura é que se reúnem temas políticos e comerciais numa relação de crescente interdependência, uma combinação que, aliada às peculiaridades de um quadro de poder unipolar, parece resultar no sensível aumento da complexidade nas relações diplomáticas com os Estados Unidos.

Em teoria, as profundas mudanças ocorridas na ordem mundial nos últimos dez anos deveriam favorecer um *aggiornamento*, ou até mesmo uma revisão abrangente, da política externa americana. A verdade, no entanto, é que os Estados Unidos ainda não parecem completamente preparados para o exercício de uma liderança hegemônica incontestada, pelo menos no que tange à execução de sua política externa. Poder-se-ia dizer que Washington passa por um “período de adaptação” de sua política exterior, uma característica mais evidente na esfera do

relacionamento político, resultado da relutância norte-americana em abandonar práticas diplomáticas antigas, da época da confrontação bipolar.

A determinação da “velocidade de ajuste” da política externa de Washington (em outras palavras, sua capacidade de atualização) dependerá da superação de dois desafios distintos. Primeiro, o fator exógeno - a “sofisticação”, por falta de melhor termo, das relações internacionais. O fim da disputa ideológica bipolar e a aceleração do processo de globalização de valores introduziram infinitos matizes na inter-relação de países em um mundo outrora condicionado a um ou outro tipo de alinhamento. As exigências de um quadro renovado, de crescente pluralidade dos atores no cenário internacional, não parecem ter sido de todo equacionadas pelo pensamento diplomático americano. Nessas circunstâncias, têm transparecido evidências de uma relativa inadequação da política externa de Washington. Tome-se, a título de exemplo, a política para o Oriente Médio, mais precisamente a política de dual containment destinada a refrear o Irã e o Iraque. Tal política, considerada um anacronismo por muitos, tem causado sérios estragos para a credibilidade americana no mundo árabe, para não dizer atritos desnecessários com aliados históricos no âmbito global. Seus resultados, no entanto, são evidentemente insatisfatórios.

O segundo desafio refere-se ao fator interno - a estrutura cambiante do policy-making em Washington. A histórica retomada da maioria no Congresso pelo Partido Republicano em 1994 faz recordar o quão complexas podem ser as relações de poder nos Estados Unidos, e como estas podem inibir a introdução de mudanças significativas nas políticas governamentais. Levando-se em consideração o fato de que o quadro político-partidário tende a assumir proporções mais complexas - notadamente o processo faccionário que parece estar em curso no âmbito de ambos os partidos majoritários, com a matização dos conceitos de republicano e democrata - uma das tendências para o futuro aponta para um processo decisório cada vez mais árduo e letárgico, o que certamente viria a afetar negativamente a condução da política externa. Nesse quadro, podem ser feitos dois prognósticos: primeiro, mudanças significativas na área diplomática, como a revisão de prioridades geográficas, continuarão muito improváveis; e segundo, o avanço de iniciativas já em curso, especialmente na área econômico-comercial, passará a depender de condições políticas cada vez mais específicas. Em suma, o aggiornamento da diplomacia americana, a depender do desenvolvimento do quadro político-partidário e das composições de poder entre Casa Branca e Capitólio, tenderá a ser lento, gradual e condicionado às circunstâncias do poder em Washington.

À luz dessas considerações, caberia indagar quais seriam as perspectivas para avanços tangíveis nas relações bilaterais entre o Brasil e os Estados Unidos.

O RELACIONAMENTO POLÍTICO-DIPLOMÁTICO

Uma palavra sobre o momento atual das relações entre Brasil e Estados Unidos. Evidentemente, o relacionamento bilateral se está tornando cada vez mais complexo - e isto pode ser interpretado como um sinal positivo. Há que se fazer uma distinção, contudo, entre a evolução do relacionamento na esfera política e a evolução do relacionamento na esfera econômico-comercial.

As relações bilaterais no plano político se inserem na problemática do “período de adaptação” já citado. O Brasil, como o restante da América Latina, não parece integrar o “central core” da agenda estratégico-política da diplomacia norte-americana. Embora o País já venha sendo visto como um ator regional de importância crescente, capaz, por exemplo, de influir positivamente na solução de conflitos reais (Peru e Equador) e potenciais (crise política no Paraguai), ainda não lhe é atribuído o peso que merece por sua destacada liderança no plano hemisférico. Araújo Castro costumava dizer, quando Embaixador em Washington, que a política externa norte-americana para o Brasil às vezes mais parecia um “capítulo” de uma política para a América Latina, uma aplicação de conceitos e ações pensadas para uma região inteira, e não para um país de características muito específicas. Ainda que não se possa negar a considerável sofisticação do quadro bilateral nestas últimas três décadas, o pensamento de Castro ainda parece atual quando aplicado a alguns temas de importância fundamental para ambos os países, como os direitos humanos, o combate ao narcotráfico e a preservação do meio ambiente. No enfoque de Washington, as relações com o Brasil muitas vezes seguem uma visão padronizada, por vezes unilateral, o que dificulta o avanço de alguns temas da agenda.

Isto não significa que as relações bilaterais na esfera política não sejam estreitas e cordiais. É perfeitamente claro que os dois países não podem ter posições coincidentes em relação a toda uma gama de problemas internacionais. Não significa, tampouco, que inexistam áreas onde o diálogo se desenvolva em termos produtivos e realistas - a iniciativa para cooperação no setor educacional, firmada durante a visita do Presidente Clinton ao Brasil em 1997 é um bom exemplo de diplomacia feita Estado a Estado. A tônica geral das relações políticas com Washington, contudo, parece revelar um entendimento apenas parcial do papel brasileiro no Hemisfério Ocidental.

O RELACIONAMENTO ECONÔMICO-COMERCIAL

Se no plano político percebe-se uma certa dificuldade norte-americana de ajustar seu discurso e atuação diplomáticos e, nesse contexto, a prioridade política que atribui ao Brasil, na esfera econômico-comercial as relações bilaterais vivem momento de especial dinamismo.

Na esteira da abertura comercial brasileira, o fluxo bilateral de bens cresceu de maneira significativa nesta década. Em 1990, o valor total do comércio entre os dois países foi de US\$ 11,8 bilhões, cifra que se elevou a US\$ 23,7 bilhões em 1997, num salto de mais de 100% em apenas sete anos. No ano passado apenas, o comércio bilateral expandiu-se a taxa superior a 10%, não sendo de estranhar, portanto, que o Brasil ocupe, hoje, a 11ª posição entre os maiores destinos das exportações norte-americanas em todo o mundo.

Em resposta à estabilização monetária, privatização e desregulamentação no Brasil, os fluxos de investimento direto registraram expansão igualmente notável. Entre 1989 e 1996, o estoque de investimentos diretos dos Estados Unidos no Brasil cresceu cerca de 78%, passando de US\$ 14,7 bilhões para US\$ 26,2 bilhões.

Naquele último ano, o País detinha, segundo estatísticas oficiais norte-americanas, o maior estoque de investimentos diretos dos Estados Unidos no mundo em desenvolvimento, superior, inclusive, aos existentes no México e na China. Empresas norte-americanas vêm participando de importantes leilões de privatização e concorrências de concessão de serviços públicos, conquistando, desse modo, presença marcante e inédita em setores-chave da economia brasileira. Bem o demonstram os casos, por exemplo, do transporte ferroviário e das telecomunicações. Neste último, em julho passado, uma grande empresa dos Estados Unidos adquiriu sozinha a Embratel, tornando-se, até que se criem as chamadas empresas-espelho, controladora única do serviço de longa distância no País. Alguns meses antes, outra companhia investiu cerca de US\$ 2,5 bilhões para obter o direito de explorar o mercado de telefonia celular na capital paulista.

No entanto, importa ressaltar que, com relação especificamente ao comércio, o quadro é menos positivo do que se poderia desejar. Uma maior desagregação das estatísticas do comércio bilateral revela a persistência de preocupante assimetria entre as taxas de crescimento das exportações dos dois países. Desde 1995, quando o tradicional superavit brasileiro com os Estados Unidos transformou-se em deficit, repete-se o mesmo fenômeno: enquanto as vendas norte-americanas se expandem de modo significativo, nossas vendas aos Estados Unidos mantêm-se essencialmente estagnadas. Assim o indicam as estatísticas de 1997, ano em que nossas exportações cresceram 1% e nossas importações mais de 23%. Não por outra razão, o deficit brasileiro no comércio bilateral quase dobrou num único ano, saltando de US\$ 2,6 bilhões para US\$ 4,9 bilhões. Este último valor representou nada menos que 69,6% do deficit comercial total do País no ano passado.

A estagnação das exportações para os Estados Unidos está em clara contradição com a tendência geral recente de nossas vendas ao exterior, que, em 1997, se ampliaram em 11%. Como não podia deixar de ser, caiu a importância dos Estados Unidos como destino de nossas exportações: enquanto, em 1996, 19,2% de nossos bens vendidos ao exterior destinaram-se ao mercado norte-americano, em 1997 apenas 17,5% deles foram exportados para os Estados Unidos. No caso dos bens manufaturados, o mais importante componente de nossa pauta exportadora para os Estados Unidos, a discrepância das taxas é ainda mais acentuada: embora nossas exportações totais tenham crescido em 10,5%, as vendas para os Estados Unidos caíram 0,4%.

As explicações para os números acima são múltiplas: perda de competitividade de nossos bens no mercado norte-americano, especialmente em face de condições inadequadas de financiamento e da concorrência dos competidores asiáticos; ampliação da participação dos países da América do Sul como destino de nossas exportações; maior demanda interna no Brasil em 1997; e, sobretudo, persistência de barreiras tarifárias e não-tarifárias aos produtos brasileiros.

A esse respeito, cabem comentários mais detalhados sobre os aspectos políticos domésticos que envolvem a imposição e manutenção daquelas barreiras nos Estados Unidos.

A “política do protecionismo” é muito simples: os segmentos da economia norte-americana que, por razões diversas, não podem ou não querem tornar-se mais

produtivos e competitivos ou aquelas regiões do país diretamente interessadas na prosperidade de algum segmento econômico valem-se de seu peso eleitoral e parlamentar para bloquear, no Congresso ou no Executivo Federal, iniciativas que lhe sejam contrárias. Embora, essa prática seja comum em quase todas as democracias, nos Estados Unidos ela assume dimensão única, em virtude da posição também única de que desfruta o Legislativo no sistema político norte-americano.

Como se sabe, é o Congresso que tem prerrogativa constitucional na formulação da política comercial, e não o Executivo. Embora, no dia-a-dia, o Governo adote princípios e estratégias negociadoras, a participação do Legislativo na definição da política comercial é decisiva e, com frequência, mais influente do que a da própria Casa Branca. Assim, a natureza do sistema político dos Estados Unidos favorece a ação dos vários grupos de interesse contrários à liberalização comercial. Nesse sentido, pode-se falar de dificuldades sistêmicas - e não circunstanciais ou secundárias - à eliminação das restrições impostas aos bens e serviços brasileiros.

Alguns exemplos práticos podem ser mencionados. O primeiro é bastante conhecido. Quase todos os grupos de interesse econômicos norte americanos defendem, vivamente, a manutenção da legislação de defesa comercial, que funciona, muitas vezes, como instrumento de proteção a setores ineficientes. Não estranha, portanto, que o projeto de lei sobre “fast track” aprovado em comissão da Câmara de Representantes federais praticamente proíba o Executivo de negociar qualquer mudança naquela lei. Outro caso diz respeito ainda mais de perto ao Brasil. Os citricultores da Flórida opõem-se, vigorosamente, a qualquer ampliação - por menor que seja - do acesso do suco de laranja brasileiro ao mercado norte-americano. Recentemente, em documento ao USTR, afirmam que maior abertura ao produto brasileiro seria “suicida”. Isto explica que a bancada federal da Flórida, inclusive a democrata, tenha-se oposto ao Executivo na votação do “fast-track” em novembro passado.

Se à ação dos “lobbies” - e o uso deste termo não denota qualquer sentido pejorativo - no Congresso se somam as pressões -diretas sobre o Executivo, tem-se quadro bastante adverso a alguns interesses brasileiros e, quase sempre, pouco sensível a nossas gestões diplomáticas e políticas.

Diante disso, o setor privado brasileiro deve ser mais criativo e arrojado em sua ação nos Estados Unidos. Aqui, o mais importante é entender a lógica política do jogo protecionista e usar das mesmas armas. Ou seja, o setor privado nacional deve estabelecer parcerias com aqueles segmentos da economia norte-americana com interesses idênticos aos seus e contrários aos de “lobbies” que prejudicam as exportações brasileiras. A ação política de seus parceiros norte-americanos no Congresso dos Estados Unidos pode, em princípio, ser tão eficaz quanto à dos grupos protecionistas.

Um exemplo dessa cooperação pode ser a indústria siderúrgica. Aos principais consumidores de aço dos Estados Unidos não interessa uma legislação de defesa comercial que impede a entrada do produto a preços competitivos com os cobrados pelos fabricantes norte-americanos. Recentemente, o “American Institute for International Steel” reiterou sua proposta de extinção da lei de defesa comercial

e sua substituição por leis de concorrência eficazes. Secundar a atuação do referido instituto, por exemplo, poderia ser útil a nossos interesses.

De sua parte, o Governo, em apoio à eliminação daquelas barreiras, tem buscado tratar o assunto com as autoridades norte-americanas, política que já produziu resultados, ainda que escassos (mamão e metodologia de cálculo de “dumping”). Nesse esforço, a Embaixada em Washington, desde 1996, produz e publica anualmente amplo levantamento das barreiras comerciais norte-americanas. A edição de 1998, muito similar à dos anos anteriores, demonstrará que não temos avançado muito.

Sem prejuízo do que precede, não resta dúvida, porém, de que, no curso deste decênio, nossos laços econômicos com os Estados Unidos tornaram-se efetivamente mais estreitos. Tampouco há dúvidas de que aqueles vínculos deverão estreitar-se ainda mais em função de dois fenômenos distintos, mas claramente interrelacionados, a saber a globalização econômica sob a hegemonia comercial e financeira dos Estados Unidos e a transformação do modelo e práticas econômicas do Brasil sob o influxo da própria globalização.

Os dois temas são grandemente complexos, e não se pretende, aqui, proceder à sua discussão teórica ou à sua justificação política. Ao contrário, o objetivo é simplesmente, buscar antever a possível evolução do relacionamento econômico-comercial bilateral à luz daqueles fenômenos. Para tanto, raciocina-se sobre a base de três pressupostos. O primeiro é o da elevada probabilidade, para não dizer inevitabilidade, de que a globalização avance a passos largos nos próximos anos. Sumariamente, as razões a fundamentar este pressuposto são: i) a elevação exponencial dos custos da inovação tecnológica, base da competitividade empresverdana contemporânea; ii) o aumento, igualmente exponencial, da produtividade industrial e a conseqüente necessidade de expansão de mercados que, a um só tempo, financiem as inovações e as consumam em grande escala; iii) os conseqüentes acirramento da competição e concentração de capital; iv) o progresso acelerado da tecnologia de tratamento da informação e dos meios de transporte e comunicação; e, v) a vitória do liberalismo sobre outras correntes de pensamento econômico. Tais fatores impelem o capitalismo a tornar-se efetivamente universal, buscando, na maior medida possível, a homogeneização das regras do jogo econômico.

Naturalmente, trata-se de processo de vastíssimo alcance, cujo resultado último é, hoje, impossível de prever em detalhes, sujeito que está a todo tipo de resistência por parte das forças políticas, sociais e econômicas que se julguem ameaçadas.

O segundo pressuposto, que parece dispensar maior fundamentação, é o de que os Estados Unidos - ou suas maiores empresas - são e continuarão sendo a força dominante na economia que se globaliza. A terceira e última premissa é a de que o Brasil manterá a atual política econômica de orientação liberal, com baixa inflação e taxa de expansão do PIB razoável (5% ao ano).

Busca-se, portanto, nesse contexto, examinar apenas as implicações da globalização sob domínio norte-americano e da transformação do modelo econômico brasileiro para o relacionamento econômico bilateral.

Dois cenários básicos parecem possíveis: no primeiro, as negociações para

constituição da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) estariam concluídas até 2005; no segundo, por razões diversas, a iniciativa não se concretizaria.

Na primeira hipótese e a depender, naturalmente, do tipo de acordo que se venha a firmar no hemisfério, é legítimo supor, por um lado, que o Brasil se inserirá mais profundamente na esfera de influência econômica dos Estados Unidos, bem como testemunhará uma aceleração do processo de internacionalização de sua economia. Embora os dois processos já estejam em curso, como resultado da abertura comercial, privatização e eliminação de monopólios estatais, ganharão novo impulso e maior velocidade.

Por outro lado, a ALCA representa a possibilidade efetiva, embora não a certeza, de acesso mais desimpedido por parte do Brasil não só ao mercado dos Estados Unidos, especialmente em setores para nós significativos e, hoje, sujeitos a numerosas barreiras não-tarifárias, mas também à tecnologia e ao crédito, abundantes naquele país. A iniciativa também constitui - e isto é pouco ou nada lembrado no Brasil - a negociação econômico-comercial plurilateral na qual o Brasil tem maior peso relativo em toda a sua história, depois, evidentemente, do Mercosul. Essa circunstância, ainda que não encurte a larga distância que separa as economias do Brasil e dos Estados Unidos, deverá ampliar nossa capacidade real de influenciar um eventual acordo hemisférico.

Na segunda hipótese, a de não constituir-se a ALCA, é razoável antever que o avanço da globalização e a “natural” expansão dos interesses econômicos e comerciais dos Estados Unidos em todo o mundo se encarreguem de ampliar a participação dos Estados Unidos em nosso comércio exterior e ampliar os investimentos norte-americanos no País, sempre à luz dos três pressupostos antes definidos. Neste cenário, porém, à falta de um foro de negociação em que possamos, em posição de relativa força, buscar eliminar ou reduzir as barreiras que hoje enfrentamos no mercado norte-americano, é possível que se amplie a assimetria entre os dois países. Assimetria não só no que respeita à dimensão e ao grau de desenvolvimento das economias, mas sobretudo em matéria de acesso a mercados relevantes para cada um dos dois países.

Assim, na ausência da ALCA e mantidos o atual tratamento legal ao investimento estrangeiro no Brasil e a demanda por bens e serviços norte-americanos, criar-se-ia situação desvantajosa para o Brasil. Enquanto os capitais dos Estados Unidos teriam acesso bastante desimpedido, por exemplo, não só a setores como telecomunicações, transportes e energia, mas, também a um mercado de bens em expansão acelerada, nossas exportações de produtos agrícolas, siderúrgicos e manufaturados, para citar apenas alguns, seguiriam, ao contrário, limitadas.

Ademais, a ALCA poderia dar-nos preferência tarifária vis-à-vis competidores asiáticos importantes numa gama de setores que, em princípio, ultrapassaria reduções de tarifa no âmbito da “Asian Pacific Economic Cooperation” (APEC). Nesse sentido, a ALCA afigura-se instrumento privilegiado de equilíbrio de condições de acesso aos dois mercados, especialmente para o Brasil e naqueles setores em que somos particularmente competitivos.

É certo que a ALCA, ao acelerar a inserção do Brasil na economia internacional e aprofundar a reestruturação de nosso parque industrial, não deixará

de trazer custos, especialmente nos setores menos competitivos. A eliminação de tarifas sobre substancialmente todo o comércio bilateral colocará os produtores nacionais em direta concorrência com os agentes econômicos da mais produtiva e competitiva economia do mundo. É igualmente verdadeiro que algumas variáveis macroeconômicas, cuja evolução hoje não se pode prever com segurança, como, por exemplo, taxa de juros, câmbio e custo de operação da infra-estrutura de transportes e telecomunicações, afetarão diretamente nossa capacidade de competir nos mercados hemisférico e nacional.

No entanto, a política brasileira para a ALCA deverá considerar que as reformas estruturais e os investimentos em curso deverão produzir efeito benéfico sobre a competitividade da indústria e a qualidade e o custo dos serviços públicos. Em outras palavras, é perfeitamente legítimo supor que o Brasil de 2005, para não mencionar 2015 ou 2020, será mais competitivo e produtivo do que hoje. O ritmo e a profundidade das transformações macroeconômicas ocorridas nos últimos sete anos sustentam a confiança de que, nos próximos sete anos, o Brasil responderá com igual rapidez e eficácia às novas necessidades da economia contemporânea. Assim, o cálculo a embasar a atuação do Governo e do empresariado nas negociações hemisféricas deve ser de largo alcance e, sem descuidar daqueles custos, confrontá-los com os benefícios globais de mais elevada eficiência e produtividade que poderá trazer a ALCA.

Uma variante possível deste segundo cenário seria a conformação de uma área de livre comércio na América do Sul. A especificidade deste sub-cenário não está propriamente na existência daquela área em si - já hoje, uma possibilidade bastante real à luz das atuais negociações entre o Mercosul e a Comunidade Andina - mas em sua vigência no contexto de insucesso da ALCA. Nessa hipótese, os produtos brasileiros passariam a gozar de considerável margem de preferência comercial em toda a região, circunstância que lhes asseguraria, em princípio, marcada competitividade com relação a seus congêneres norte-americanos, europeus e asiáticos. Um eventual fortalecimento da posição comercial do Brasil na América do Sul certamente teria impacto sobre nosso relacionamento com os Estados Unidos, já que, como se elaborará mais adiante, as relações bilaterais são influenciadas por nossas vinculações econômicas com terceiros países ou grupos de países.

Nos dois cenários básicos acima - êxito ou insucesso das negociações hemisféricas - mas especialmente na segunda hipótese, a realização, no plano global, de uma nova rodada de negociações comerciais teria impacto relevante na evolução das relações econômicas entre o Brasil e os Estados Unidos. Isto porque a redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias, ainda que não limitadas às Américas, e o estabelecimento de disciplinas multilaterais em setores, hoje, fora do alcance da Organização Mundial do Comércio (OMC), tais como investimentos e compras governamentais, provavelmente ampliariam as possibilidades de ganhos para ambos os países.

Outro importante fenômeno do relacionamento bilateral que deverá manifestar-se indistintamente naqueles mesmos dois cenários básicos é o da alteração da natureza das diferenças entre os dois países. No passado, os diferendos comerciais tendiam a ser produto de uma contraposição de modelos e práticas econômicas,

ou seja, divergências entre parceiros que discordavam a respeito das “regras do jogo”. Hoje e, ainda mais no futuro, aquelas diferenças são e deverão ser fruto da competição entre atores de um mesmo “jogo” sobre cujas regras e finalidade há acordo.

À primeira categoria pertenceram, por exemplo, as tensões envolvendo direitos de propriedade intelectual e política de informática. No cerne: da disputa estavam, na realidade, conceitos bastante distintos de desenvolvimento econômico e inserção internacional. Já à segunda categoria pertenceriam, parece, as diferenças relacionadas com a ALCA. Aqui, não se contrapõem visões quanto ao valor do livre comércio ou a importância do investimento internacional como alavanca do crescimento econômico, talvez apenas com matizes de grau e não de natureza. Trata-se, neste caso, de uma competição, de uma barganha pela melhor posição possível numa economia de mercado em escala global. Os traços essenciais daquela economia e sua aceitação política não separam o Brasil e os Estados Unidos.

A relevância desse fenômeno não deve ser subestimada, pois ele já está permitindo e deverá estimular a evolução do relacionamento bilateral para patamar em que o diferendo não se confunde com a confrontação, nem a controvérsia é percebida como provocação. É precisamente nesse patamar em que se desenrolam as mais duras disputas comerciais entre os Estados Unidos e seus principais parceiros comerciais (o Canadá, o México, o Japão e a União Européia), sem dano à qualidade geral das relações entre eles e sem que se levante a mais remota dúvida acerca da solidez da aliança política, estratégica e econômica que une aquelas nações com os Estados Unidos e vice-versa. E assim é porque se trata não de confrontação, mas de competição. Os limites e as “regras do jogo” são conhecidos e aceitos por todos. A fricção resulta do desejo de vencê-lo e não de negá-lo ou alterá-lo substancialmente.

A cobertura jornalística dos assuntos afeitos às relações bilaterais ganharia muito em profundidade e utilidade se compreendesse aquele fenômeno e buscasse explicá-lo à opinião pública, especialmente no Brasil.

A perspectiva de vínculo mais estreito entre as economias do Brasil e dos Estados Unidos nos próximos anos não exclui o adensamento das relações econômicas do País com outros importantes atores internacionais. Tampouco implica a “satelitização” econômica do Brasil, para usar termo que, embora criado e utilizado em outro contexto e tempo histórico, casa-se bem com conceitos como esfera de influência ou hegemonia, mesmo neste debate econômico.

Nosso relacionamento econômico-comercial com os Estados Unidos define-se, também, por nossos contatos com o resto do mundo. Assim, o MERCOSUL, já hoje, e, potencialmente, a União Européia (UE) são elementos cruciais naquele relacionamento, pois, ademais de sua relevância própria, contribuem para afastar o risco de dependência da economia brasileira com relação à norte-americana.

A significativa e crescente participação dos países da ALADI, especialmente os membros do Mercosul, e da UE em nosso comércio exterior e a importância desta última como fonte de investimento direto garantem ao Brasil as condições indispensáveis a uma inserção geograficamente equilibrada na economia internacional. A natureza de “global trader” do comércio exterior brasileiro, entendido

como sinônimo de diversidade de parceiros, deverá manter-se e, desse modo, atuar como contrapeso necessário e oportuno aos Estados Unidos.

Em essência, esta circunstância mantém-nos abertas opções e alternativas de relacionamento comercial que não devem ser subestimadas na formulação de futuras políticas comerciais.

RELACIONAMENTO ENTRE AS DUAS SOCIEDADES: UMA NOVA DIMENSÃO?

Uma análise prospectiva das relações entre o Brasil e os Estados Unidos não pode deixar de discutir a evolução da composição étnica dos Estados Unidos - tema fundamental, hoje, naquele país - e seu possível impacto no relacionamento bilateral.

A história recente dos Estados Unidos demonstra que seu grau de coesão social é influenciado, em boa medida, pelo perfil étnico da população. A questão central nessa discussão é a constatação inequívoca de que, em poucas décadas, nenhum grupo étnico representará a maioria da população nacional norte-americana. Esta mudança está sendo provocada por taxas diferenciadas de crescimento demográfico dos diversos grupos étnicos e pelos fluxos migratórios de hoje, que, diferentemente das correntes no final do século passado, são, em sua maioria, originários da Ásia e da América Latina.

Nesse contexto, indaga-se como o quadro sócio-político evoluirá à medida que se aprofunde o processo de diversificação étnica. Não seria possível hoje propor respostas conclusivas a esta questão, mas relatórios, análises e até mesmo fatos isolados noticiados pela imprensa mostram que o tema poderá influenciar - positivamente - a maneira como os Estados Unidos se relacionarão com o resto do mundo, em geral, e com o Brasil, em particular.

Na perspectiva brasileira, é possível que o processo de diversificação étnica dos Estados Unidos tenda, no longo prazo, a fazer com que o Governo e a população norte-americanos se tornem mais propensos a perceber não só as diferenças que separam as duas sociedades, mas também, e, sobretudo, as semelhanças que as unem. Isto poderá ser benéfico para a aproximação dos dois países, já que um maior conhecimento mútuo não deixaria de contribuir para tornar o relacionamento bilateral mais estreito.

Nesse contexto, importa discutir as perspectivas da comunidade brasileira nos Estados Unidos, à luz da tendência atual de contenção imigratória combinada com medidas rigorosas de repressão à permanência ilegal de estrangeiros. Evidentemente, a questão inicial diz respeito ao status jurídico dos cidadãos brasileiros junto ao governo norte-americano e, no futuro, ao direito de voto. Mas, independentemente dessa questão, a comunidade brasileira deverá tender a buscar, no médio prazo, formas de representação política, no âmbito seja federal, seja estadual e municipal.

A obtenção de representação política pela comunidade brasileira nos Estados Unidos dependerá, em boa medida, das condições de inserção dos diferentes grupos étnicos na sociedade americana. Nesse contexto, caberia tecer breves comentários sobre os possíveis ramos da evolução sócio-cultural norte-americana.

Muito possivelmente, o próximo século nos Estados Unidos não será dominado pela fragmentação do corpo social em diversas comunidades isoladas e desconexas. Seria, não obstante, ingênuo imaginar que os Estados Unidos sejam capazes de tornar realidade a utopia do *melting pot*, a fusão homogênea de diversos povos em uma única identidade nacional. O mais provável é que um cenário intermediário venha a prevalecer, ou seja, um quadro marcado pela comunhão geral de alguns poucos valores centrais como “economia de mercado” e “democracia” e pela convivência pluralista de comunidades sem interações significativas entre elas.

Neste cenário marcado pela interação apenas parcial e limitada dos diversos grupos da sociedade, será importante que a comunidade brasileira se organize e seja capaz de se fazer ouvir. Nesse diapasão, as relações bilaterais poderão beneficiar-se da eventual capacidade dos brasileiros residentes nos Estados Unidos de tornar-se uma constituency relevante e, assim, influenciar, a exemplo de outras comunidades, o processo decisório norte-americano. Se assim for, uma nova e crucial dimensão do relacionamento bilateral poderá desenvolver-se.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É sempre difícil, para não dizer temerário, fazer qualquer tipo de prognóstico em matéria de relações internacionais. Proceder-se a uma análise prospectiva do relacionamento entre duas nações apresenta enormes dificuldades, dada a existência de um sem-número de fatores e condicionantes, internos e externos, capazes de influenciar o destino das relações bilaterais.

O relacionamento entre o Brasil e os Estados Unidos não foge à regra. Ao contrário, em se tratando de dois países tão particulares em suas características econômicas, sociais e históricas, o desafio seria provavelmente ainda maior.

Ao invés de oferecer cenários peremptórios como conclusão deste ensaio, pareceria mais produtivo discutir alguns dos principais fatores que deverão condicionar o futuro das relações entre os dois países. Seriam eles: i) a capacidade de renovação, ou *aggiornamento*, da política externa americana; ii) a capacidade brasileira de exercer sua influência no contexto regional; e iii) a evolução do quadro econômico e social do Brasil.

A evolução da estrutura de poder em Washington determinará a capacidade de *aggiornamento* da política externa, seu rumo, e, quiçá mais importante, seu ritmo de mudança. A impressão que se tem ao observar a cena política de Washington nos dias de hoje é a de que tal evolução obedecerá a um ritmo vagaroso, condicionado por um processo cada vez mais complexo de negociações internas. Nesse cenário, onde as relações bilaterais permanecem intensas mas o enfoque de Washington segue inalterado, a tendência para o relacionamento bilateral parece ser a de uma multiplicação dos pequenos diferandos, sobretudo, mas não exclusivamente, na área comercial. Caberá à diplomacia evitar que essas pequenas diferenças prejudiquem a qualidade geral das relações. O empresariado dos dois países, cada vez mais engajado no diálogo bilateral, não deixará por sua vez de exercer pressão significativa na resolução de diferandos econômicos e comerciais.

A capacidade do Brasil de exercer influência na América do Sul também

constituirá um dos aspectos definidores do relacionamento com os Estados Unidos. Não obstante o contexto virtualmente unipolar em que os Estados Unidos exercem sua hegemonia, o Brasil não se verá impedido de exercer, em razão de seu peso específico, natural, influência na América do Sul. No plano político, a atuação brasileira será essencial na manutenção e promoção conjuntas de valores e temas caros a ambas as sociedades, como a promoção da democracia, a manutenção da paz e da segurança, o controle do narcotráfico e a preservação do meio ambiente. No plano econômico, o Brasil deverá assegurar que o processo de integração comercial no Hemisfério avance em condições mutuamente vantajosas. Em larga medida, a qualidade e a importância do relacionamento com o Brasil dependerá da forma como o País vier a desempenhar nos próximos anos tal papel. O patamar das relações bilaterais será mais elevado, tanto maior for a capacidade brasileira exercer de forma madura sua influência no sub-continente.

Em que pese a importância dos fatores supracitados, a evolução do quadro social e econômico brasileiro constituirá a influência mais poderosa na definição das relações bilaterais nos próximos anos. O avanço das reformas estruturais em curso e o esperado progresso na redução das marcadas desigualdades sociais do País, ao alterar o próprio perfil da economia e sociedade brasileiras, modificarão, substancialmente, nossa agenda diplomática. Tenderão, assim, a perder espaço temas e problemas típicos do subdesenvolvimento econômico e social, tais como as violações dos direitos humanos e as agressões ambientais decorrentes da pobreza extrema. Em seu lugar, deverão ganhar preeminência interesses próprios de uma Nação economicamente mais madura e socialmente mais harmônica, como ciência e tecnologia, para citar apenas um.

Nesse contexto, o diálogo com os Estados Unidos poderá tornar-se ainda mais complexo e desafiador. Por um lado, deverão, como já foi dito, amidiar-se os diferendos tópicos e episódios localizados de competição. Por outro, se fortalecerão as bases para uma efetiva parceria fundada em maior comunhão de interesses. À medida que o Brasil se transforme em ator efetivamente global, o relacionamento bilateral tenderá a ser menos assimétrico e, portanto, mais produtivo. É precisamente este um dos mais importantes desafios diplomáticos que nos reservam os próximos anos. Importa vencê-lo.

RESUMO

A década de 1990 presenciou a convergência de valores mundiais, tais como o alastramento da democracia, a difusão dos mercados livres e a disseminação das idéias e dos padrões de consumo ocidentais. Sociedades autoritárias foram substituídas por democracias representativas, multi-partidarismo a prevalência da liberdade política a par dos direitos humanos e dos cuidados ambientais. O fim da “Guerra Fria” mostrou, pela primeira vez, o término de uma confrontação de super-potências sem uma confrontação militar. As considerações ideológicas perdem nitidez e dão lugar a uma diplomacia construtiva baseada no livre mercado e na globalização da economia. Nesse contexto, entende-se muito bem que o Brasil e os Estados Unidos podem desenvolver uma parceria voltada para o fortalecimento

da democracia, da manutenção da paz, o controle do narcotráfico assim como dos ilícitos transnacionais, além dos cuidados com o meio ambiente.

ABSTRACT

The nineties have seen the convergence of world values, such as: spreading of democratic principles, diffusion of free markets, and dissemination of western ideas and consumer standards. Authoritarian regimes have been replaced by representatives democracies, multi parties and prevailing political freedom “au pair” with human rights and environmental concern. The end of the “Cold War” showed, by the first time, the end of super-powers confrontation without a military confrontation. Fading ideological considerations have given place to a constructive diplomacy based on free trade and globalization of economy. In this context, it is well understood that Brazil and the United States are able to develop a partnership in favour of fostering democracy, peace keeping, security, control of narcotraffic as well as transnational illicts and preservation of the environment.

O AUTOR

Paulo Tarso Flecha de Lima. Diplomata, foi Embaixador do Brasil em Londres, Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores e Chefe do Departamento de Promoção Comercial do Itamaraty. Atualmete é Embaixador do Brasil em Washington, D.C. Natural de Belo Horizonte (MG), é Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.