

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

SÍLVIA CAROLINA SEBEN

OS DESAFIOS NAS RELAÇÕES ECONÔMICAS ENTRE
BRASIL E ESTADOS UNIDOS NO CONTEXTO DA
ASCENSÃO DA CHINA

Porto Alegre

Junho de 2011

SÍLVIA CAROLINA SEBEN

OS DESAFIOS NAS RELAÇÕES ECONÔMICAS ENTRE BRASIL
E ESTADOS UNIDOS NO CONTEXTO DA ASCENSÃO DA
CHINA

Monografia de graduação apresentada junto ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. André Moreira Cunha

Porto Alegre

Junho de 2011

SÍLVIA CAROLINA SEBEN

OS DESAFIOS NAS RELAÇÕES ECONÔMICAS ENTRE BRASIL
E ESTADOS UNIDOS NO CONTEXTO DA ASCENSÃO DA
CHINA

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. André Moreira Cunha
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Luiz Augusto Estrella Faria
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Porto Alegre
Junho de 2011

Aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é primeiramente dedicado à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, *Alma mater* de minha formação como profissional de Relações Internacionais, como cidadã e como pessoa. Agradeço à Universidade por ter sido o berço que me acolheu em uma cidade estranha, por ter me ensinado a conviver diariamente com a diversidade e por ter me lembrado todos os dias de que o conhecimento só tem função se compartilhado.

Este trabalho também é dedicado aos professores do curso de graduação em Relações Internacionais. Obrigada pelos ensinamentos e pela paciência e, acima de tudo, por manter acesa a chama de amor e crença no Brasil. Em especial, dedico este trabalho ao meu professor orientador Dr. André Moreira Cunha, por ter aceitado me orientar sem nunca ter sido meu professor e por toda a atenção dispensada na preparação deste trabalho.

Este espaço de agradecimentos não poderia deixar de conter uma menção especial àqueles que estiveram ao meu lado desde o primeiro dia de aulas na universidade. Aos meus colegas e grandes amigos do curso de Relações Internacionais, deixo aqui meu mais sincero muito obrigada. Serei eternamente grata por todo o suporte que vocês me deram durante os anos em que estivemos juntos, e tenho certeza de que tais anos multiplicar-se-ão no futuro. Vocês são os irmãos que nunca tive, e a história que construímos juntos eu levo como uma das grandes aquisições dos meus anos na UFRGS.

Aos meus amigos de colégio e de infância, também deixo um sincero agradecimento. Vocês presenciaram minha vontade de estudar Relações Internacionais desde o início, e sempre me apoiaram integralmente. Saibam que a amizade de cada um de vocês é uma das coisas mais especiais que tenho.

Agradeço também ao grupo de 19 brasileiros que participou comigo do programa de intercâmbio Student Leaders em 2010. Vocês me fizeram acreditar que o Brasil é o futuro, e incentivaram minha vontade de ser um fator de mudança para nosso país. Deixo aqui também meu agradecimento ao staff da Embaixada dos Estados Unidos no Brasil, por todo o apoio prestado para o enriquecimento deste trabalho, e ao Embaixador dos Estados Unidos no Brasil, Thomas Shannon, pelo gentil tempo concedido para responder perguntas concernentes ao tema deste trabalho.

Por fim, agradeço ao Leon pelo carinhoso suporte que recebi em todos meus anos de Porto Alegre e de UFRGS. Nada teria sido como foi se não fosse pela tua presença ao meu lado. Agradeço aos meus familiares por servirem de inspiração para o que sou hoje e para o

que pretendo ser, por sempre acreditarem no meu potencial e por me lembrarem todos os dias de que dificuldades podem ser superadas se tivermos força de vontade. Acima de tudo, agradeço aos meus pais por terem investido em minha educação e por terem me possibilitado as condições de realizar todos os meus grandes sonhos de infância e adolescência. Eu não seria nada sem vocês.

A todos, muito obrigada.

*The line it is drawn
The curse it is cast
The slow one now
Will later be fast
As the present now
Will later be past
The order is
Rapidly fading
And the first one now
Will later be last
For the times they are a-changing.
(Bob Dylan, 1964)*

RESUMO

As relações econômico-comerciais entre Brasil e Estados Unidos passaram por uma série de mudanças no século XX. De políticas que privilegiavam o alinhamento automático e o estabelecimento de preferências comerciais em relação aos Estados Unidos, o Brasil passou, gradativamente, para uma posição de busca por maior autonomia em relação aos norte-americanos. Atualmente, a manutenção de um relacionamento privilegiado entre os dois países encontra-se em xeque em função de fatores como 1) as divergências apresentadas por ambos em negociações comerciais bilaterais e em fóruns multilaterais, 2) as disparidades nos índices de balança comercial entre os dois países, agravadas pelos efeitos da crise econômica de 2008-2009 e 3) o vigoroso aumento da presença da China no mercado brasileiro, que vem ocupando desde 2009 o posto de principal parceiro comercial do Brasil.

O objetivo deste trabalho é analisar as tendências do relacionamento econômico-comercial entre Brasil e Estados Unidos no século XXI. Argumentamos que a aproximação do Brasil com a China é um fator de mudança para tal relacionamento, já que gera ao Brasil a possibilidade de manutenção de uma posição mais independente dos Estados Unidos, dando-lhe maior autonomia no regime de comércio internacional.

Palavras-chave: parceria comercial, balança comercial, investimento externo direto, Organização Mundial do Comércio, Brasil, Estados Unidos, China.

ABSTRACT

The economic and trade relations between Brazil and the United States have gone through lots of changes in the 20th century. From politics which favored the automatic alignment and the establishment of commercial preferences with the United States, Brazil has passed gradually to a position of search for a wider autonomy in regard to the North-Americans. Nowadays, the maintenance of a favored relationship between the two countries is in check because of factors such as 1) the differences presented by both in commercial negotiations, done in bilateral and multilateral terms, 2) the disparities of trade balance indices between the two countries, which were aggravated by the 2008-2009 economic crisis and 3) the strong increase in China's presence in the Brazilian market, which occupies the position of Brazil's largest trading partner since 2009.

The goal of this paper is to analyze the tendencies for the economic and trade relations between Brazil and the United States in the 21st century. We argue that Brazil's approximation with China is a factor which brings changes to this relationship, as it gives Brazil the possibility of maintaining a more independent position in regard to the United States, enabling the country to have a wider autonomy in the international trade regime.

Keywords: trade partnership, trade balance, foreign direct investment, World Trade Organization, Brazil, USA, China.

RESÚMEN

Las relaciones económicas y comerciales entre Brasil y los Estados Unidos han sufrido una serie de cambios en el siglo XX. De políticas que favorecían la alineación automática y el establecimiento de preferencias comerciales en relación con los Estados Unidos, Brasil pasó a buscar una posición de mayor autonomía de los estadounidenses. En la actualidad, el mantenimiento de una relación privilegiada entre los dos países está en riesgo debido a factores tales como: 1) las diferencias mostradas por ambos en las negociaciones comerciales bilaterales y en foros multilaterales, 2) las disparidades en los niveles de la balanza comercial entre los dos países, agravada por la crisis económica de 2008-2009 y 3) el fuerte incremento de la presencia de China en el mercado brasileño, que desde 2009 se ubica como el mayor socio comercial de Brasil.

El objetivo de este estudio es analizar las tendencias actuales en las relaciones económicas y comerciales entre Brasil y Estados Unidos. Se argumenta que la aproximación de Brasil con China es un factor de cambio para esa relación, ya que esta genera a Brasil la posibilidad de mantener una posición más independiente de los Estados Unidos, dándole una mayor autonomía en el régimen de comercio internacional.

Palabras clave: asociación comercial, balanza comercial, inversión extranjera directa, Organización Mundial del Comercio, Brasil, EE.UU., China.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1 – Cronologia do Comércio Internacional nos Séculos XX e XXI	p. 24
Tabela 2 – Evolução das exportações, importações e corrente de comércio da China - valor (em US\$ corrente) e participação mundial (%)	p. 48
Tabela 3 – Intercâmbio Comercial Brasil - Estados Unidos (1989 -maio/2011)	p. 57
Tabela 4 – Principais produtos do comércio exterior entre Brasil e Estados Unidos, 2011	p. 59
Tabela 5 – Evolução dos fluxos de IDE no Brasil entre 2003 e 2008 – Distribuição por país de origem	p. 62
Tabela 6 – Intercâmbio Comercial Brasil - China (1989 -maio/2011)	p. 71
Tabela 7 – Comércio exterior entre Brasil e China por produtos, 2011	p. 72

LISTA DE ABREVIATURAS

ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas (*Free Trade Area of the Americas*)

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e o Caribe

FMI – Fundo Monetário Internacional

GATS – Acordo Geral de Comércio de Serviços (*General Agreement on Trade in Services*)

GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade*)

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

NAFTA – Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (*North American Free Trade Agreement*)

OIC – Organização Internacional do Comércio

OMC – Organização Mundial do Comércio

PIB – Produto Interno Bruto

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (*United Nations Conference on Trade and Development*)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1. A ESTRUTURA DO COMÉRCIO INTERNACIONAL ATUAL	23
1.1. A breve história do regime de comércio internacional no século XX	23
1.1.1. Bretton Woods e GATT	23
1.1.2. A Rodada Urugui e a criação da Organização Mundial do Comércio	27
1.2. O regionalismo econômico dos anos 1980-1990	29
1.2.1. O Acordo de Livre-Comércio da América do Norte (NAFTA).....	30
1.2.2. O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)	32
1.3. A Rodada de Doha e os desafios ao comércio internacional	33
2. HISTÓRICO DAS RELAÇÕES ECÔNOMICO-COMERCIAIS ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS	36
2.1. As relações econômico-comerciais entre Brasil e Estados Unidos em perspectiva histórica	36
2.2. Anos 1970: A derrocada do sistema Bretton Woods e o aumento das disputas entre Brasil e Estados Unidos no comércio internacional.....	38
2.3. Anos 1980: A contradição entre liberalização e protecionismo.....	39
2.4. Anos 1990: Brasil e Estados Unidos na criação da OMC e de acordos regionais de integração econômica.....	41
3. HISTÓRICO DAS RELAÇÕES ECÔNOMICO-COMERCIAIS ENTRE BRASIL E CHINA	47
3.1. Ascensão da China: panorama geral	48
3.2. As relações econômico-comerciais entre Brasil e China em perspectiva histórica	52
4. TENDÊNCIAS ATUAIS NO RELACIONAMENTO COMERCIAL BRASILEIRO COM OS ESTADOS UNIDOS E A CHINA	55
4.1. Brasil – Estados Unidos	55
4.1.1. Comércio exterior e balança comercial	56
4.1.2 Investimento externo direto (IDE)	61
4.1.3. Divergências em acordos comerciais bilaterais e na OMC.....	63

4.1.4. Oportunidades para o fortalecimento das relações econômico-comerciais entre Brasil e Estados Unidos.....	67
4.2. Brasil – China.....	70
4.2.1. Comércio exterior e balança comercial.....	71
4.2.2. Investimento externo direto.....	74
4.1.4. Oportunidades para as relações econômico-comerciais entre Brasil e China.....	75
CONCLUSÃO	78
REFERÊNCIAS.....	81
APÊNDICE.....	86
Apêndice A – Transição de entrevista com o Embaixador dos Estados Unidos no Brasil, Thomas Shannon	86

INTRODUÇÃO

O início do século XXI vem apresentando algumas mudanças históricas para a economia brasileira: tendo recuperado o posto de oitava maior economia mundial em 2009¹, o Brasil vem consolidando seu posto como potência em ascensão, aumentando sua influência nos países vizinhos e tornando-se crescentemente proeminente no cenário mundial. Com um Produto Interno Bruto (PIB) que atingiu a marca dos US\$ 1,6 trilhão em 2010, o Brasil vem apresentando um crescimento anual de cerca de 4% nos últimos oito anos (2002 – 2010). Tal crescimento foi em grande parte impulsionado pelo *boom* na demanda internacional por exportações de *commodities* e pelo crescente poder de compra da classe média brasileira, a qual foram adicionadas 30 milhões de pessoas nos últimos oito anos e que já responde pela maior parte da população brasileira (MEYER, 2011).

Entre as mudanças pelas quais o Brasil vem passando neste início de século XXI, destaca-se uma significativa modificação em suas relações com os Estados Unidos da América. É importante destacar aqui alguns fatos relativos ao relacionamento dos dois países. Em primeiro lugar, Brasil e Estados Unidos caracterizam-se como as maiores economias da América do Sul e da América do Norte, respectivamente. Sob muitos aspectos, o desenvolvimento dos dois países apresentou uma série de semelhanças em sua fase inicial de crescimento: tendo iniciado seu povoamento ao longo da costa do Atlântico, ambos os países empenharam-se na marcha para o interior; objetivando acelerar o processo de interiorização do país, tanto o Brasil quanto os Estados Unidos transferiram suas capitais para pontos afastados da costa oriental; ambos dispõem de amplas bases de recursos naturais que facilitaram o início de seu desenvolvimento agropecuário e mineral e, mais tarde, seu desenvolvimento industrial; ambos utilizaram a imigração como forma de incremento de sua mão-de-obra, visando o crescimento (IPEA, 1984). Além disso, Brasil e Estados Unidos apresentaram um estreito relacionamento econômico-comercial por décadas, em especial quando se analisa o ponto de vista dos brasileiros, que tiveram os norte-americanos como seu principal parceiro comercial durante grande parte do século XX e início do século XXI. À grande importância que o comércio com os Estados Unidos sempre teve para o Brasil, deve-

¹ O Brasil havia ocupado tal posição pela última vez em 1998. Em 1999, com a desvalorização do Real, o país caiu para a décima posição no ranking, que é medido em termos do tamanho do PIB dos países (ÉPOCA NEGÓCIOS, 2010).

se somar também o fato de os norte-americanos terem-se consolidado como os maiores depositantes de investimento externo direto (IDE) em nossa economia.

Tal posição norte-americana, entretanto, vem enfrentando uma série de desafios, entre os quais se podem destacar 1) as crescentes divergências apresentadas por Brasil e Estados Unidos em negociações comerciais bilaterais e em fóruns de caráter multilateral, 2) os efeitos da crise econômica de 2008-2009, que levaram o governo norte-americano a desvalorizar sua moeda e geraram grande retração na economia do país, estimulando suas exportações e 3) a vigorosa ascensão da China no mercado internacional, vinculada à sua crescente presença na pauta da balança comercial brasileira.

Em busca de um fortalecimento das relações entre Brasil e Estados Unidos, o presidente norte-americano Barack Obama fez sua primeira visita oficial ao Brasil em março de 2011. Os temas econômico-comerciais estiveram no centro da pauta da visita, que buscou estreitar os laços entre os dois países, destacando o fato de o Brasil ser o décimo maior parceiro comercial norte-americano e de os países terem “uma das mais importantes relações econômicas e comerciais do mundo” (BBC News, 2011).

As temáticas de comércio discutidas na visita de Obama estiveram focadas em dois setores principais: o de energia e o de infra-estrutura. Os Estados Unidos têm grande interesse na descoberta brasileira do Pré-Sal, assim como no desenvolvimento de biocombustíveis e de outras fontes de energia renovável. Em relação à infra-estrutura, há interesses por parte de grandes empresas norte-americanas nos eventos que ocorrerão no Brasil nos próximos anos, como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

Apesar da tentativa do presidente norte-americano de retomar alguns pontos críticos do relacionamento entre Brasil e Estados Unidos, alguns importantes litígios se mantêm. O principal deles é a discussão referente aos subsídios norte-americanos a produtos agrícolas, como o algodão e a produção de etanol de milho. A questão dos subsídios representa uma das principais divergências entre os dois países na Organização Mundial do Comércio (OMC) – divergência esta que já dura um tempo significativo, afetando alguns dos mais importantes produtos de exportação brasileiros.

Outro fator que impulsionou a vinda do presidente Obama ao Brasil em março deste ano foi a preocupação de Washington a respeito da aproximação brasileira com a China, país que se tornou o principal parceiro comercial brasileiro em 2009 – passando a ocupar posição que historicamente pertenceu aos norte-americanos. Obama procurou mostrar o quanto os Estados Unidos poderiam servir como fator de equilíbrio para a relação comercial entre Brasil e China, que os norte-americanos consideram desigual em vistas do fato de o Brasil

exportar bens primários à China e importar bens baratos que acabam por competir com a indústria brasileira. Além disso, o governo norte-americano vem buscando o apoio do governo brasileiro em fóruns multilaterais como a OMC contra a subvalorização do iuane, a moeda chinesa – fator que gera grande desequilíbrio na economia norte-americana.

Neste contexto, é possível perceber o estreitamento das relações econômico-comerciais com a China como outra mudança marcante que o século XXI está trazendo para a economia brasileira. O valor total das exportações brasileiras em 2010 chegou aos US\$ 202 bilhões, levando a um superávit comercial da faixa de US\$ 20 bilhões. Desse total, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) informa que US\$ 30,8 bilhões foram destinados à China, país que, desde 2009, ocupa o posto de principal destino das exportações brasileiras² (MDIC, 2011). Em 2009, a China recebeu 13,2% das exportações brasileiros, e originou 12,5% das importações. Em termos de corrente de comércio exterior, Estados Unidos e China apresentaram proporções semelhantes, na casa dos 13%, com a diferença fundamental de que, no ano de 2000, o peso da China no comércio exterior brasileiro era de apenas 2% (BICHARA, CUNHA, LÉLIS, MONSUETO, 2010).

Para 2011, as previsões são de um incremento ainda maior nas relações comerciais entre Brasil e China. O MDIC prevê um aumento de 21% nas exportações brasileiras para o país, alcançando o número de US\$ 37,3 bilhões até o final deste ano. Espera-se que a corrente de comércio entre Brasil e China aumente em cerca de 45%, o que também representa excelentes perspectivas em relação ao comércio com o país.

A aproximação brasileira em relação à China, entretanto, gera uma mudança significativa para a pauta do comércio exterior brasileiro. Enquanto os bens exportados para os Estados Unidos possuem caráter sofisticado – tais como bens manufaturados e intensivos em tecnologia -, os bens exportados para a China caracterizam-se pelo fato de serem majoritariamente bens primários. Em 2010, minério de ferro, soja em grão e petróleo responderam por 80% das exportações brasileiras para a China (MDIC, 2011). Já as importações de produtos chineses feitas pelo Brasil baseiam-se principalmente em produtos eletrônicos, principalmente de telefonia e informática – o que poderia ser visto como uma representação de um caráter de desigualdade no relacionamento comercial brasileiro com a China.

² A mudança ocorreu em abril de 2009, quando a corrente de comércio Brasil-China, naquele mês, somou US\$ 3,2 bilhões, enquanto que a corrente relativa aos Estados Unidos foi de US\$ 2,8 bilhões.

Em abril deste ano, a presidenta Dilma Rousseff escolheu a China como destino de sua primeira viagem oficial para fora do continente sul-americano, buscando uma maior consolidação das parcerias feitas entre os dois países, em especial aquelas que dizem respeito ao âmbito comercial. Um dos principais desafios da presidenta nesta visita foi o de encontrar soluções factíveis para os alguns dos mais relevantes problemas de nossa agenda comercial, tais como: 1) os desequilíbrios causados pela entrada de produtos chineses no Brasil – que, por terem valor agregado baixo, acabam tornando desleal a competição com os produtos brasileiros semelhantes – e 2) a baixa diversificação de nossas exportações para o país, majoritariamente baseada em *commodities*. Além disso, o propósito da visita foi saber mais sobre o mercado chinês – razão pela qual a presidenta viajou acompanhada de uma comissão de empresários, buscando aprender mais sobre as possibilidades de comércio e de investimento no país. Ao voltar ao Brasil, Dilma havia assinado mais de 20 acordos bilaterais, gerando um total de US\$ 1 bilhão (BBC News, 2011).

Em vista dos acontecimentos acima mencionados, este trabalho visará responder a seguinte questão: *o que a maior aproximação com a China verificada desde o início do século XXI pode acarretar para o relacionamento econômico-comercial brasileiro com os Estados Unidos?* Para respondê-la, buscar-se-á analisar as principais características do relacionamento econômico-comercial que o Brasil vem mantendo com os Estados Unidos nos últimos dez anos, buscando utilizar como ponto de contraposição o estudo do estreitamento das relações com a China. Parte-se da hipótese inicial de que *a aproximação brasileira em relação à China não revogará o histórico relacionamento econômico-comercial entre Brasil e Estados Unidos, mas que trará mudanças significativas para tal relacionamento, dando maior margem de manobra para o Brasil e tornando-o cada vez menos dependente da economia norte-americana.*

A base teórica para a análise a ser feita neste trabalho foi a obra “O Desafio do Capitalismo Global” de Robert Gilpin. Nessa obra, o autor busca analisar as bases de sustentação da economia global dentro do contexto do início do século XXI. Afirmando que “capitalismo global e globalização econômica devem estar assentados em sólidas propostas políticas”, Gilpin estuda as tendências da economia mundial no pós-Guerra Fria, analisando a possibilidade de manutenção dos Estados Unidos como líder da organização da economia mundial. Neste sentido, a obra “O Desafio do Capitalismo Global” foi selecionada justamente por ser crítica à ideia de mundo globalizado e questionadora em relação à atuação dos Estados Unidos no contexto deste novo mundo – a despeito de ter sido publicada em 2000,

antes do acontecimento dos atentados de 11 de setembro de 2001. Ao tratar do novo jogo de forças que organiza as relações entre países no século XXI, a obra de Gilpin fornece os fundamentos teóricos necessários para a análise das mudanças ocorridas no relacionamento entre Brasil e Estados Unidos na última década.

Além disso, a análise de Gilpin foi escolhida como marco teórico pelo fato de os estudos do autor serem reconhecidos como marco para o desenvolvimento da disciplina de Economia Política Internacional (EPI). Ao afirmar que “a política determina o escopo da atividade econômica”, Gilpin formulou uma nova abordagem para o pensamento sobre as relações internacionais, pensando-as como uma interrelação complexa entre atividades do campo político e do campo econômico. É impossível pensar nas relações econômico-comerciais entre Brasil e Estados Unidos e, mais recentemente, entre Brasil e China, sem levar em conta uma série de aspectos políticos. Em função desta importante necessidade, a análise de Gilpin foi selecionada para servir de base para orientação deste trabalho.

A abordagem de Gilpin para a criação da EPI é alicerçada pelo pensamento da escola realista das relações internacionais³, em especial pelas teses da chamada Teoria da Estabilidade Hegemônica. Essa teoria afirma que uma economia internacional liberal estável somente poderá ser constituída se for sustentada por uma potência hegemônica “forte e esclarecida” que garanta a provisão dos chamados bens públicos internacionais, tais como uma ordem internacional liberal, a segurança internacional e um sistema monetário estável (GILPIN, 2000, p. 14). Assim, a economia liberal somente poderia manter-se estável em âmbito internacional se fosse guiada por um Estado “estabilizador”, com poder político e econômico suficientes para empreender tal missão.

Gilpin afirma que o papel de Estado estabilizador do sistema internacional foi ocupado, durante grande parte do século XX, pelos Estados Unidos. O ponto-chave de sua análise é determinar se os Estados Unidos terão a capacidade de continuar liderando o mundo no século XXI, dentro do contexto de relevantes mudanças na organização do cenário internacional que é notado desde o final da Guerra Fria. Com a queda da União Soviética, no final dos anos 1980, muito proclamaram o “triunfo do capitalismo global” e o início de uma

³ A interpretação realista das relações internacionais baseia-se na noção de que o sistema internacional é anárquico, considerando o Estado como o principal ator na matéria de assuntos internacionais. A anarquia do sistema, de acordo com Gilpin, significa que não há uma autoridade maior a qual os Estados poderiam apelar em momentos críticos. O realismo não leva em consideração a existência de atores não-estatais como instituições internacionais, empresas multinacionais e organizações não-governamentais (ONGs), posição que é criticada por Gilpin (GILPIN, 2001).

nova ordem mundial caracterizada pela supremacia dos Estados Unidos. A posição de Gilpin contrapõe-se a esta ideia, apresentando uma série de argumentos que colocam em xeque a capacidade do capitalismo e, em especial, dos Estados Unidos, de regularem a nova ordem mundial.

Para Gilpin, desde meados dos anos 1980, é possível perceber que a cooperação entre os Estados Unidos e seus principais aliados está diminuindo. A preferência norte-americana vem sendo dada ao regionalismo econômico, em detrimento dos princípios do multilateralismo, que haviam pautado a agenda econômico-comercial do país desde o final da Segunda Guerra Mundial. A partir do governo de Ronald Reagan (1981-1989), Gilpin destaca, o país passou a adotar uma política econômica externa muito mais paroquial e nacionalista, trocando sua política comercial multilateral por uma política de múltiplas direções.

Gilpin conclui que as décadas finais do século XX mostraram que os Estados Unidos já não tinham mais as capacidades necessárias para liderar sozinho o sistema internacional. Mudanças importantes ocorridas nos anos 1980, como o número cada vez maior de empréstimos tomados pelos norte-americanos - que passaram de credor para país mais endividado do mundo -, e a grande dependência do país em relação às suas exportações, possibilitaram um maior protagonismo para outros atores da economia global, como a União Europeia e o Japão. A análise de Gilpin em relação aos Estados Unidos conclui que, para conseguir manter seu *status quo* de líder da economia mundial no século XXI, o país deveria seguir a premissa básica de que “uma economia global unida é do interesse econômico e político do país” (GILPIN, 2000, p. 460).

Quando do lançamento da obra “O Desafio do Capitalismo Global”, em 2000, ainda não se falava tanto no crescimento da China. Para suprir tal carência, um marco teórico secundário foi utilizado: os estudos de Giovanni Arrighi, presentes na obra “Adam Smith em Pequim”, de 2008. Nela, Arrighi faz uma análise sobre o papel cada vez maior que a China vem exercendo no mundo, trabalhando com a possibilidade do estabelecimento de uma hegemonia global chinesa, que suplantaria a atual hegemonia exercida pelos Estados Unidos.

Tendo como referências teóricas autores como Fernand Braudel, Antonio Gramsci, Karl Marx e, obviamente, Adam Smith (mencionado no título da obra), Arrighi baseia sua análise na chamada teoria sistêmica do capitalismo mundial, que pensa o sistema capitalista como uma sucessão de diferentes países *hegemons*, que atuariam como líderes das relações político-econômicas globais. As transições hegemônicas caracterizariam tal sistema, sendo

sempre precedidas por momentos de crises sistêmicas, ideia que Arrighi já havia apresentado naquela que muitos consideram sua obra máxima, “O Longo Século XX”, de 1994.

Em “Adam Smith em Pequim”, Arrighi afirma crer na possibilidade de que os chineses passem a ocupar o posto de liderança da economia mundial que os Estados Unidos ocuparam durante grande parte do século XX. Para o autor, forte evidência desta transferência de epicentro da economia mundial da América do Norte para a Ásia oriental é o grande dinamismo apresentado pela expansão econômica e comercial chinesa desde o início da década de 1990.

Arrighi afirma que o processo de crescimento e desenvolvimento econômico chinês é algo que vem tornando possível a existência de uma sociedade mundial de mercado baseada em uma maior igualdade entre os países. O autor crê na existência de um “Consenso de Pequim”, a ser implantado em oposição ao Consenso de Washington, pregado pelos Estados Unidos no último quarto do século XX. Tal consenso seria uma representação da inversão de influências entre China e Estados Unidos na Ásia oriental, estando baseado no surgimento, liderado pela China, de um caminho para os países emergentes não somente se desenvolverem, mas também se encaixarem na ordem internacional capitalista com maior independência. Para Arrighi, este caminho representaria uma nova ordem internacional mais favorável aos países em desenvolvimento, como o Brasil.

Arrighi parece ser bastante otimista em relação ao crescimento chinês e à ascensão do país a uma posição político-econômica de importância global cada vez maior. Apesar disso, ele afirma que a China somente conseguirá manter seu poder internacional se mantiver sua tradição de basear seu desenvolvimento no mercado, de acumular sem desapropriar e de governar com a participação das massas. Para ele, um caminho voltado a um desenvolvimento propriamente capitalista não seria o mais adequado para a China atual. Desta forma, Arrighi conclui que, se a reorientação pela qual a economia chinesa vem passando desde os anos 1990 fracassar, o país pode acabar transformando-se em um novo epicentro de crise sistêmica, o que facilitaria as tentativas do Norte de restabelecer um domínio global esmagador (ARRIGHI, 2008, p. 393).

A partir das análises das obras de Robert Gilpin e de Giovanni Arrighi, é possível perceber que aquelas que poderiam ser caracterizadas como algumas principais tendências do capitalismo global no século XXI: o desafio apresentado aos Estados Unidos de adequarem-se a uma economia global unificada, a fim de manterem sua posição de liderança em âmbito internacional, e o crescente ganho de importância apresentado pela China, ameaçando ocupar

o papel de liderança dos norte-americanos. Este pano de fundo tem grande importância na análise das relações entre Brasil e Estados Unidos e da aproximação ocorrida entre Brasil e China nos primeiros anos da década de 2000, possibilitando um maior entendimento sobre as forças que movem tais relações. A análise de Gilpin será retomada ao longo deste trabalho, assim como a de Giovanni Arrighi.

A organização deste trabalho ocorrerá de acordo com a seguinte estrutura: utilizando a abordagem de Robert Gilpin na obra “O Desafio do Capitalismo Global”, de 2000, o capítulo 1 buscará explicar a estrutura do comércio internacional atual, dando destaque para seus principais fóruns de negociação e agendas de discussão. Nos Capítulos 2 e 3, será feito um apanhado histórico das relações econômico-comerciais do Brasil com os Estados Unidos e com a China, em busca de uma maior compreensão das tendências históricas do relacionamento brasileiro com ambos. Por fim, o Capítulo 3 buscará mostrar as tendências para as relações econômicas exteriores brasileiras no primeiro decênio do século XXI, analisando índices de comércio exterior, balança comercial e investimento externo direto entre Brasil e Estados Unidos e Brasil e China durante a última década (2000 – 2010) e verificando as oportunidades apresentadas ao Brasil pelos relacionamentos privilegiados com ambos os países.

As principais fontes utilizadas para este trabalho foram 1) dados oficiais do governo brasileiro sobre comércio com Estados Unidos e China; 2) estudos acadêmicos a respeito das relações entre as economias brasileira e norte-americana e brasileira e chinesa; 3) notícias de jornais impressos e digitais, a fim de buscar entender todas as opiniões referentes a dois fatos relevantes ocorridos no primeiro semestre de 2011: a visita de Obama ao Brasil, em março, e a visita da presidenta Dilma à China, em abril; 4) entrevistas com membros de órgãos do governo norte-americano atuantes no Brasil, buscando obter suas opiniões a respeito do atual andamento e do futuro das relações econômicas entre Brasil e Estados Unidos.

1. A ESTRUTURA DO COMÉRCIO INTERNACIONAL ATUAL

Para entender melhor o desenvolvimento das relações econômico-comerciais entre Brasil e Estados Unidos no século XXI, é fundamental entender os princípios básicos que norteiam a organização do comércio internacional atual. O desenvolvimento das negociações comerciais brasileiras com os demais países se dá, em grande parte, em caráter multilateral, dentro das rodadas de negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC), herdeira do sistema GATT⁴, e em caráter regional, dentro de organizações como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Isto sem falar nas negociações ocorridas em um contexto bilateral – que serão abordadas mais tarde, nos capítulos específicos sobre Estados Unidos e China. Para proporcionar ao leitor um maior entendimento a respeito da estrutura internacional de comércio na qual o Brasil atua, este capítulo buscará explicar brevemente como tal estrutura foi criada, fornecendo detalhes sobre sua evolução ao longo do século XX e explicitando os principais assuntos de sua agenda de negociações atual. A base para tal explicação será novamente Robert Gilpin e sua obra “O Desafio do Capitalismo Global”, de 2000.

1.1. A breve história do regime de comércio internacional no século XX

1.1.1. Bretton Woods e GATT

O regime de comércio internacional atual tem suas origens na criação do sistema de Bretton Woods, nos anos 1940. De acordo com Gilpin, a conferência de Bretton Woods, ocorrida em 1944, foi marcada por um conflito entre os negociadores norte-americanos e ingleses: enquanto o objetivo dos Estados Unidos era conseguir o livre comércio e a abertura dos mercados estrangeiros, os britânicos preocupavam-se com uma possível “escassez de dólares” (vinculada à mudança do padrão-ouro para o padrão-dólar, que seria estabelecida nesta conferência) e com a possível perda de autonomia econômica interna para buscar o pleno emprego (GILPIN, 2000, p. 91).

A conferência de Bretton Woods foi finalizada com a criação de uma série de instituições que teriam a função de regular as relações econômico-comerciais internacionais, baseadas nos princípios do multilateralismo. Entre elas, destacam-se o Fundo Monetário

⁴ Do inglês: Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade).

Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização Internacional de Comércio (OIC), organização esta que consolidaria a criação de um sistema multilateral de comércio, baseado em cláusulas como a da nação-mais-favorecida⁵ e a de tratamento nacional⁶. Os Estados Unidos, entretanto, anunciaram, em 1950, que não encaminhariam o projeto da OIC para ratificação em seu Congresso. Isto fez com que a organização acabasse fadada ao fracasso, visto que seu principal articulador não estaria presente. Na falta de uma organização internacional que regulasse o comércio internacional, suas regras passaram a basear-se nos princípios estabelecidos no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), o qual regularia provisoriamente o comércio internacional, e que acabou tornando-se o instrumento-base das negociações de comércio em caráter multilateral nas quatro décadas seguintes (BARRAL, 2002). A Tabela 1 contém informações a respeito da cronologia do comércio internacional nos séculos XX e XXI, tendo como ponto de partida a criação do GATT, em 1944.

Tabela 1 - Cronologia do Comércio Internacional nos Séculos XX e XXI

1944	O Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) entra provisoriamente em vigor, sendo redigida a Carta da Organização Internacional do Comércio (OIC).
1950	A Carta da OIC não é aprovada.
1955	Os Estados Unidos conseguem excluir certas políticas agrícolas do GATT.
1947-1961	As primeiras rodadas de negociações comerciais reduzem as tarifas em 73%.
1963-1967	Rodada Kennedy de negociações no GATT.
1973-1979	Rodada Tóquio de negociações no GATT.
1974	Acordo Multifibras, restringindo as importações de têxteis.
1986	Lançamento da Rodada Uruguai em Punta del Este, Uruguai.
1994	Ministros do GATT aprovam a Ata Final da Rodada Uruguai e decidem criar a Organização Mundial do Comércio (OMC).
1995	Criação da OMC.
2001	Início da Rodada de Doha, objetivando discutir temas como tarifas, agricultura e solução de controvérsias. O último encontro para negociação da Rodada ocorreu em 2008.

Fonte: Gilpin, 2000.

O GATT foi estabelecido com o objetivo central de reduzir as barreiras tarifárias entre países, por meio de rodadas de negociações periódicas, crescentes quanto ao número de

⁵ A cláusula da nação-mais-favorecida afirma que se um país conceder a outro país um determinado benefício comercial, tal benefício deverá ser obrigatoriamente estendido a todos os demais membros do GATT.

⁶ A cláusula do tratamento nacional impede o tratamento diferenciado aos produtos internacionais, a fim de evitar desfavorecê-los na competição com os produtos nacionais.

Estados participantes, volume de recursos e temáticas relativas às preocupações de comércio internacional (BARRAL, 2002).

Gilpin afirma que, apesar de ter tido importante êxito na promoção da liberalização do comércio e no estabelecimento de uma estrutura para discussões na área comercial, a autoridade e o alcance do GATT eram muito limitados. Por ser um mero fórum de negociações, o GATT não tinha autoridade impositiva, carecendo de mecanismos adequados de resolução de disputas. Além disso, as temáticas discutidas dentro do contexto do GATT eram muito restritas, englobando basicamente assuntos relativos a bens manufaturados. Agriculturas, serviços, direitos de propriedade intelectual, entre outros, eram assuntos que não entravam na pauta de discussões (GILPIN, 2000).

Mesmo assim, Gilpin afirma que o papel desempenhado pelo GATT no sentido de reduzir barreiras comerciais entre os países foi notável. Alguns momentos importantes relativos à promoção da redução das barreiras tarifárias internacionais foram

- 1) Rodada Kennedy (1963-1967): gerou a diminuição de aproximadamente 33% das barreiras alfandegárias de manufaturas e na regulamentação de práticas como o *dumping*⁷. Foi também nesta Rodada que ocorreu o estabelecimento de tratamento preferencial para as exportações dos países em desenvolvimento – argumento pelo qual lutava o Brasil na época;
- 2) Rodada Tóquio (1973-1979): estabeleceu códigos de conduta para o enfrentamento de práticas comerciais consideradas injustas, proibindo os subsídios de exportação e eliminando certas formas de discriminação em termos de contas públicas.

Apesar dos avanços representados por estas Rodadas no sentido de reduzirem as barreiras alfandegárias entre os países, Gilpin afirma que foi possível perceber uma reação negativa à liberalização do comércio internacional – reação esta que já se apresentava desde os anos 1950, e que passou a intensificar-se na década de 1970. À medida que as barreiras tarifárias formais eram diminuídas, aumentavam as barreiras não-tarifárias informais e a

⁷ A prática conhecida como *dumping* refere-se à exportação de produtos por preços significativamente abaixo de seu valor de venda em ambiente doméstico, visando prejudicar e até eliminar os produtores daquele produto no mercado para o qual se está exportando. As chamadas políticas *antidumping* relacionam-se ao direito aplicado a importações de determinado bem de uma parte específica a fim de eliminar os prejuízos causados pelo *dumping* à indústria doméstica da parte importadora (SICE, 2011).

criação de novos procedimentos protecionistas visando a proteger setores econômicos ameaçados⁸ (GILPIN, 2000).

É importante destacar aqui o recuo da liberalização comercial ocorrido nesta época no principal defensor das políticas liberalizantes – os Estados Unidos. A grande quantidade de importações feitas pelos norte-americanos na década de 1970, vinculada a questões relevantes como a queda do sistema de Bretton Woods – e a conseqüente dissolução do padrão ouro-dólar⁹ - e a crise internacional do petróleo, geraram temores quanto a um possível declínio da superioridade industrial dos Estados Unidos. Um dos recuos em direção ao protecionismo ocorridos neste período foi o estabelecimento do Acordo Multifibras internacional, de 1973, o qual buscou restringir as importações de artigos têxteis e de vestuário, violando, com isso, um dos princípios fundamentais do GATT, o da não-discriminação.

Para Gilpin, é possível perceber na década de 1970 o surgimento de um movimento por um novo protecionismo, dotado de uma série de características que o diferenciaram de formas mais antigas de proteção do comércio. Os mecanismos protecionistas tornaram-se mais ocultos e difíceis de identificar, mascarando-se na forma de decisões administrativas destinadas a proteger certos aspectos internos dos países, como saúde e segurança públicas. Além disso, a ênfase do comércio passou a envolver negociações comerciais em âmbito bilateral, contradizendo os princípios multilateralistas do GATT (GILPIN, 2000). Outro princípio que passou a ser priorizado foi o unilateralismo. Um exemplo de tal prática é a Lei do Comércio de 1974, estabelecida pelos Estados Unidos. De acordo com ela, o representante comercial dos Estados Unidos era autorizado a tomar medidas punitivas contra todos os países que fossem considerados parceiros comerciais “injustos”. Por fim, um último aspecto importante relativo ao novo protecionismo dos anos 1970 foi o surgimento do Japão e dos

⁸ Gilpin menciona alguns exemplos destes novos procedimentos protecionistas, quais sejam, as regras de obrigatoriedade de conteúdo local dos produtos, o desrespeito generalizado pelas medidas *antidumping* e as pressões governamentais sobre os exportadores para que passassem a aceitar as chamadas restrições voluntárias de exportação (GILPIN, 2000, 114).

⁹ De acordo com o acordo de Bretton Woods, estabelecido nos anos 1940, o sistema financeiro estaria baseado em um padrão ouro-dólar, baseado na livre conversibilidade da moeda norte-americana em ouro e na paridade fixa das moedas dos países que integravam tal sistema. O esquema ouro-dólar, entretanto, era dificilmente sustentável no longo prazo. Ao longo dos anos da Guerra Fria, os Estados Unidos passaram a acumular significativos déficits em suas contas correntes. Isto implicava em um debilitamento crescente da moeda-chave do sistema, de forma que, em agosto de 1971, Washington suspendeu a garantia de conversibilidade do dólar em ouro, levando ao abandono formal do sistema de paridades fixas dois anos mais tarde (SOUTO MAIOR, 2003).

mercados emergentes da Ásia do Pacífico, que passaram a ter um papel de destaque no comércio internacional. Os Estados Unidos e as potências ocidentais acusavam os japoneses de deixarem seu mercado demasiadamente fechado, o que prejudicava suas relações com o mesmo.

Com o passar do tempo, foi ficando mais claro que era necessário tomar alguma atitude no sentido de impedir o crescimento de uma série de fenômenos protecionistas que se mostravam cada vez mais presentes nas relações comerciais internacionais – tais como a competição oligopólica, as economias de escala e a existência de vantagens comparativas dinâmicas¹⁰. O novo protecionismo, nascido nos anos 1970, levou a um significativo aumento das barreiras não-tarifárias, como cotas e subsídios governamentais. Acima de tudo, o próprio caráter do comércio como um todo estava mudando, tornando-se mais fortemente entrelaçado às atividades globais de empresas multinacionais, de forma que o comércio de serviços e produtos manufaturados crescia exponencialmente. Os movimentos de caráter regionalista, como, por exemplo, a aceleração do movimento para a integração europeia, passaram a protagonizar a agenda econômico-comercial internacional, sendo vistos como ameaças ao sistema multilateral de comércio até então vigente.

Este contexto fez com que, visando renovar os alicerces da estruturação do comércio em âmbito internacional, e tendo novamente como base os valores do multilateralismo, os Estados Unidos convocassem uma nova rodada de negociações do GATT, a Rodada Uruguai, iniciada em 1986 (GILPIN, 2000).

1.1.2. A Rodada Uruguai e a criação da Organização Mundial do Comércio

A Rodada Uruguai do GATT (1986-1994) obteve uma série de sucessos, como a redução de tarifas de produtos manufaturados e a diminuição de barreiras comerciais em uma

¹⁰ *Competição oligopólica*: é a competição que se dá dentro de um esquema oligopólico de organização do mercado. Nele, um determinado mercado ou indústria é dominado por um número reduzido de empresas, o que faz com que as decisões tomadas por tais empresas tenham efeitos significativos sobre os mercados nos quais atuam.

Economias de escala: forma de organização econômica em que o processo produtivo é organizado de maneira que se alcance a máxima utilização dos fatores produtivos envolvidos no processo, procurando como resultado baixos custos de produção e o incremento de bens e serviços.

Vantagens comparativas dinâmicas: mudanças na competitividade de um sistema que ocorrem no tempo em função de mudanças de dotações de fatores e de tecnologia.

série de importantes áreas. Pela primeira vez, regras de comércio internacional foram estendidas para setores como os de produtos agrícolas, têxteis, serviços, propriedade intelectual e investimento estrangeiro. Mas o mais relevante *accomplishment* da Rodada Uruguai foi a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), que entrou em vigor em 1995, um ano após o término das negociações no âmbito da Rodada. A criação da OMC significou um importante passo no sentido de completar o quadro de instituições inicialmente proposto em Bretton Woods. A OMC incorporou o GATT e buscou sanar alguns de seus problemas mais básicos, como a falta de capacidade de estabelecer regras vinculativas aos seus membros. Além disso, a OMC teria o objetivo de promover o comércio através de regras de caráter multilateral, a despeito de ações unilaterais e negociações bilaterais (GILPIN, 2000). Segundo Gilpin

“O acordo para a criação da OMC representa uma barganha entre os interesses dos países altamente industrializados e os das economias em processo de liberalização. Os primeiros conseguiram maior proteção de seus direitos de propriedade intelectual e acesso aos mercados das economias em processo de industrialização para seus setores de serviços e produção; os demais obtiveram maior e mais seguro acesso aos mercados dos primeiros especialmente para suas exportações de manufaturas” (GILPIN, 2000, p. 141).

Outra importante conquista da Rodada Uruguai foi a criação do Acordo Geral de Comércio em Serviços, o GATS¹¹, a fim de constituir a estrutura básica da liberalização do comércio internacional de serviços. Acordos setoriais sobre produtos de tecnologia da informação, telecomunicações e serviços financeiros foram firmados nos anos após o encerramento da Rodada, o que representou grande avanço para a liberalização do comércio.

Mesmo assim, Gilpin afirma que ainda existem muitos desafios a serem superados nesta área. Tais desafios fazem parte dos assuntos que a Rodada Uruguai deixou para serem resolvidos posteriormente. Por mais que a Rodada tenha conseguido estabelecer novas regras para setores como os de produtos agrícolas e têxteis, tais setores continuaram sendo alvo de grande proteção por parte dos países.

Visando a buscar soluções para os problemas não resolvidos durante os sete anos de negociações da Rodada Uruguai, os países-membros da OMC decidiram engajar-se em uma nova rodada de negociações, objetivando discutir antigos e novos temas – principalmente aqueles relacionados às demandas surgidas com o início do século XXI. Tal rodada, que teve

¹¹ Do inglês: General Agreement on Trade and Services.

início em 2001 e ainda está em curso, é a Rodada de Doha – que será discutida em detalhes mais adiante neste Capítulo.

1.2. O regionalismo econômico dos anos 1980-1990

Em 2000, Gilpin escreveu: “o movimento em direção ao regionalismo econômico que se acelerou na década de 1980 ameaça a sobrevivência de uma economia global aberta e integrada” (GILPIN, 2000, p. 261). Ele crê que esta regionalização da economia mundial poderá diminuir a importância das negociações em âmbito multilateral (e da OMC, portanto), podendo exercer impacto na distribuição da riqueza global e no bem-estar dos povos. Os principais exemplos citados por Gilpin para explicar o que ele caracteriza como regionalismo econômico são os processos de integração econômica¹² iniciados na década de 1980, que se inserem em um contexto de busca pelo favorecimento econômico-comercial de seus países-membros e que, ao aumentar suas barreiras ao comércio e ao impor restrições ao acesso de exportadores externos, acabam por tornar-se um fator altamente discriminatório para o comércio internacional (GILPIN, 2000).

¹² Em geral, os processos de integração econômica ocorrem em seis degraus sucessivos:

1. Área de preferências comerciais – redução ou isenção de impostos de importação no comércio entre os países envolvidos, apenas para um determinado grupo de produtos. Sem maiores implicações além da facilitação de comércio setorialmente localizado.
2. Área de Livre Comércio (ALC) – concessões comerciais generalizadas compreendendo a totalidade ou a maior parte do comércio entre os países envolvidos. Cada país preserva sua autonomia em definir a política comercial em relação ao resto do mundo.
3. União Aduaneira (UA) - Acrescenta às características de uma ALC barreiras externas comuns em relação a não membros. Como implicação, países membros definem conjuntamente sua política comercial externa e se apresentam juntos a negociações internacionais. Além de alinhar as políticas cambiais, os países participantes devem promover a convergência de suas políticas fiscal e monetária.
4. Mercado Comum – É uma UA acrescida da plena mobilidade de fatores de produção entre os países participantes, forma-se gradualmente um mercado único de fatores na região, não em nível global. Além da coordenação em políticas, cambial, fiscal e monetária, torna-se necessário compatibilizar as legislações correlatas, como normas trabalhistas, previdenciárias, de regulação de capitais, etc.
5. União Monetária – Países participantes abrem mão dos ganhos relacionados à senhoriação derivada da emissão de uma moeda nacional, e passam a aceitar a livre circulação de uma moeda emitida por uma autoridade regional.
6. União Política – fusão dos Estados nacionais em um único e novo Estado (GONÇALVES, 2004).

Apesar da força do argumento que afirma que o regionalismo econômico prejudica o livre-comércio internacional, Gilpin também apresenta alguns aspectos que considera positivos nos processos de integração regional, como uma maior facilidade para o compartilhamento de recursos e a formação de alianças corporativas regionais. O problema visto por Gilpin é o fato de que as vantagens geradas pelos membros de um acordo de integração são negadas aos não-membros de tal acordo, gerando uma discriminação que ele considera altamente negativa (GILPIN, 2001).

Em texto de 1999 sobre integração regional e desenvolvimento na região do Cone Sul, Luiz Faria apresenta argumento semelhante ao de Gilpin, afirmando que, na crescente interdependência regional gerada pelos processos de integração,

“ (...) o comércio e a produção servem-se das desigualdades entre os territórios para realocar seus fluxos, buscando, além dessas vantagens locacionais, economias de escala, mas não deixam de se beneficiar de um relativo fechamento do mercado interno do bloco em relação a competidores de fora” (FARIA, 1999, p. 150).

Dois processos de integração econômica iniciados nos anos 1990 serão aqui destacados: o NAFTA e o MERCOSUL. Tais processos serão analisados em mais detalhes a seguir.

1.2.1. O Acordo de Livre-Comércio da América do Norte (NAFTA)¹³

As bases do NAFTA encontram-se no Acordo de Livre-Comércio Canadá-EUA (FTA), em vigor desde 1989. Simultaneamente à criação deste acordo, o estabelecimento de políticas de comércio de natureza liberal no México, aliadas ao sucesso do programa de estabilização mexicano, fez com que fosse criado no país um ambiente favorável a uma maior aproximação com os Estados Unidos. Estes foram os principais processos que levaram Estados Unidos, Canadá e México à assinatura do NAFTA, em 1992. O acordo entrou em vigor em 1994, tendo como a intenção principal a promoção do livre-comércio entre seus países membros.

A criação do NAFTA objetivou, acima de tudo, a liberalização do comércio intra-bloco e a geração de maiores índices de investimento direto estrangeiro no continente norte-americano – o que poderia trazer grandes ganhos para o Canadá e o México. Produtos industriais como automóveis e têxteis deveriam ter suas barreiras comerciais eliminadas

¹³ Do inglês: North American Free Trade Agreement.

dentro de um período de dez anos, enquanto as barreiras relacionadas aos produtos agrícolas deveriam ser eliminadas dentro de quinze anos.

Gilpin classifica a criação do NAFTA como manifestação de uma importante mudança na política dos Estados Unidos, que passaram da defesa do multilateralismo para uma postura de iniciativas multidirecionadas de política econômica externa. Para Gilpin, o NAFTA surgiu, acima de tudo, como uma alternativa que possibilitava aos países da América do Norte fazer frente à força da União Europeia, que se consolidava como um importante pólo de poder econômico e político; além disso, o NAFTA também estabeleceu como um de seus objetivos iniciais “a reversão da tradicional política canadense e mexicana de distanciamento dos Estados Unidos” (GILPIN, 2000, p. 319).

Em texto de 1993, o Ministério das Relações Exteriores brasileiro destacou aquele que considerava o mais importante aspecto referente ao NAFTA: o fato de ele ser um dos primeiros projetos de integração econômica a envolver países social e economicamente tão diferenciados como os Estados Unidos e o Canadá, de um lado, e o México, de outro (MRE, 1993). Após quase vinte anos desde a entrada em vigor do NAFTA, é possível perceber que, de fato, as diferenças entre seus países-membros caracterizaram-se como um dos mais relevantes desafios a serem superados ao longo da implementação do acordo. O caso do México é o mais notável: apesar de o país ter tido muitos ganhos com o NAFTA - o processo de industrialização no México, por exemplo, foi acentuadamente acelerado, acompanhando o processo de reestruturação da indústria automobilística norte-americana -, muito se fala sobre o fato de o acordo ter gerado uma série de efeitos indesejados para a economia do país, como uma diminuição nos salários reais e um aumento da desigualdade entre a população.

Apesar disso, Gilpin afirma que os ganhos proporcionados pelo NAFTA para as economias de seus países membros são mais significativos. A regionalização dos serviços e da produção foi acelerada em diversos setores-chave, possibilitando que os sistemas de transporte transnacional se desenvolvessem, e a indústria automobilística dos países envolvidos – notadamente a dos Estados Unidos - foi beneficiada. Apesar destes ganhos, Gilpin vê o NAFTA como uma séria derrota para uma maior liberalização do comércio. Para ele, “a economia americana como um todo teria lucrado ainda mais se os Estados Unidos tivessem levado adiante sua busca pela liberalização comercial multilateral” (GILPIN, 2000, p. 329).

1.2.2. O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)

O processo de integração regional que deu origem ao MERCOSUL encontra suas origens na Ata de Buenos Aires, assinada entre Brasil e Argentina em 1990. Tal Ata previa a integração econômica entre estes dois países, através de um regime de mercado comum. Em complemento à Ata de Buenos Aires, foi assinado, em 1991, o Tratado de Assunção, englobando dois outros países da região, Uruguai e Paraguai, e dando origem ao MERCOSUL.

As metas iniciais para o acordo apontavam em direção a uma integração efetiva entre seus membros, criando uma união aduaneira marcada pela criação de uma tarifa externa comum (e, conseqüentemente, uma política comercial comum) e pelo estabelecimento de livre circulação de fatores, coordenação de políticas macroeconômicas, coordenação de posições diplomáticas em relação a terceiros e harmonização de legislações (FARIA, 1999). Em seus primeiros quatro anos de existência, o principal desafio imposto aos membros do MERCOSUL foi, de fato, a implementação de uma tarifa externa comum (TEC). Tal tarifa, em vigor desde 1995, seria o principal indicador da consolidação do MERCOSUL como uma união aduaneira, fazendo com que todos os países membros do acordo passassem a cobrar as mesmas taxas de importação para bens advindos de Estados exteriores, reduzindo as diferenças e a competitividade entre si. O estabelecimento da TEC foi fator de grande pressão internacional, sendo visto como uma medida protecionista que afastaria o MERCOSUL das tendências liberalizantes do comércio internacional vigentes na época – propostas, em grande parte, pelos Estados Unidos.

Em diversos momentos, no entanto, os países-membros do MERCOSUL tomaram iniciativas que "perfuraram" a TEC, baseados em argumentos macroeconômicos. Tais medidas geram uma série de discussões, que argumentam pelo estabelecimento de uma reforma tributária no MERCOSUL ou pela substituição do regime de união aduaneira que atualmente caracteriza o acordo por um de zona de livre-comércio, permitindo a cada país-membro autonomia na condução de sua política comercial (KUME & PIANI, 2005).

Apesar dos problemas e contradições, é possível perceber uma consolidação cada vez maior do MERCOSUL. Chile e Bolívia estão associados ao acordo desde 1995, e a adesão de um novo membro, a Venezuela, já está encaminhada, dependendo apenas da aprovação do Congresso Nacional paraguaio. Além disso, o volume de comércio aumentou, tanto interna quanto externamente ao bloco. Para o Brasil, o fortalecimento do MERCOSUL apresenta-se, cada vez mais, como uma prioridade, inserindo-se dentro da estratégia brasileira atual de

busca por uma maior autonomia em termos de questões político-econômicas internacionais. Mesmo assim, uma série de desafios ao MERCOSUL ainda estão presentes. Para Faria, falta, por parte dos membros do acordo, uma maior desvinculação das políticas ortodoxas que ainda guiam as políticas internas, - como, por exemplo, a obsessão brasileira em controlar a inflação em detrimento de taxas de juros mais razoáveis, tornando-as incompatíveis com um esquema de mercado comum. Ademais, é necessário que “além da interpenetração das estruturas produtivas regionalizando o regime de acumulação, tenha lugar a construção de instituições supranacionais¹⁴ que materializem um modo de regulação regional” (FARIA, 1999).

1.3. A Rodada de Doha e os desafios ao comércio internacional

A Rodada de Doha da OMC foi lançada em 2001 tendo como objetivo principal a busca pelo desenvolvimento. Por este motivo, a rodada também foi chamada de Rodada do Desenvolvimento de Doha¹⁵. Seus objetivos primários repetiram, em certa dose, aqueles que haviam sido os objetivos principais da Rodada Uruguai: a diminuição das barreiras comerciais internacionais, a fim de facilitar a liberalizar mercados e propiciar o aumento das relações de comércio globais, e a eliminação dos subsídios e outras práticas anticompetitivas, que prejudicam principalmente as nações em desenvolvimento – em grande parte ricas em produtos agrícolas, os maiores alvos das políticas de subsídios.

Em 2011, completam-se dez anos do lançamento da Rodada, e as negociações em seu âmbito parecem longe de encontrar um consenso. O conflito de ideias entre os países desenvolvidos, majoritariamente representados pelos Estados Unidos e pela União Europeia, e os países em desenvolvimento – grupo no qual China, Brasil e Índia passaram a ter voz cada vez maior – representa o cerne do impasse que faz com que as negociações no âmbito da Rodada ocorram em um ritmo demasiadamente lento. As divergências baseiam-se na

¹⁴ A supranacionalização do MERCOSUL consistiria na criação ou remodelagem de suas estruturas institucionais para que tais estruturas atuassem fora do âmbito nacional dos Estados membros do bloco, funcionando acima de suas soberanias nacionais. Um exemplo do processo de supranacionalização é a União Europeia, cujos órgãos atendem ao bloco independentemente das instituições nacionais de seus membros. No momento, a estrutura que caracteriza do MERCOSUL é de formato intergovernamental, o que significa que todas as decisões concernentes ao bloco são negociadas diretamente entre os Estados, e não através de um órgão permanente e com representações fixas responsável por mediar os interesses dos membros.

¹⁵ Do inglês: Doha Development Round.

manutenção das altas tarifas e subsídios agrícolas por parte dos países desenvolvidos, ao mesmo tempo em que estes buscam uma maior abertura de mercados industriais nas nações em desenvolvimento.

De acordo com C. Fred Bergsten, em artigo de 2005 para a revista *Foreign Affairs*, os principais problemas que comprometem as perspectivas de sucesso da Rodada de Doha são três: 1) os desequilíbrios de conta corrente e desalinhamentos de moedas que fazem com que as políticas comerciais sejam levadas a direções protecionistas, especialmente nos Estados Unidos e na Europa; 2) o surgimento de um forte sentimento antiglobalização que vem atravancando os debates acerca de temas comerciais; 3) a falta de razões suficientemente imperiosas para fazer com que os líderes dos países desenvolvidos tomem atitudes no sentido de gerar consenso para um acordo (FOREIGN AFFAIRS, 2005).

Neste contexto, o crescimento da China é um fator de grande preocupação para os países desenvolvidos. A agressiva entrada dos produtos chineses nos mercados internacionais fez com que os países passassem a temer que suas capacidades competitivas deteriorassem perante a China. Os Estados Unidos, por exemplo, buscaram impor restrições às importações chinesas, a fim de proteger seu mercado.

Em estudo de 2005, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) lançou um estudo no qual apresentou aqueles que considerava como os principais desafios que a Rodada de Doha deveria enfrentar naquele momento. Além dos desafios acima destacados, o estudo também menciona as crescentes tensões ocorridas nos níveis multilateral, regional e bilateral dos processos de integração econômica global, que levam a OMC a perder espaço e geram uma ameaça de exclusão para aqueles países não englobados por esses processos. Segundo o estudo, a cláusula da nação-mais-favorecida tende a não ser mais a regra, mas sim a exceção das negociações comerciais globais – um fator que gera grande preocupação (CEPAL, 2005). A CEPAL dá destaque às questões referentes à agricultura, que acredita representarem o principal tema de negociação de Doha. As questões agrícolas estariam baseadas em três pilares principais: o acesso a mercados – vinculado a uma necessária redução de barreiras tarifárias e uma expansão das quotas tarifárias -, a competição no âmbito das exportações – vinculada a uma necessidade de redução de todos os subsídios à exportação, com a intenção final de eliminá-los completamente – e os subsídios domésticos – aos quais a Rodada deveria aplicar regras disciplinadoras e redutoras (CEPAL, 2005).

Em relação aos pilares representativos da negociações agrícolas em Doha, a CEPAL destaca o fato de os países em desenvolvimento não apresentarem uma posição unificada dentro do escopo da Rodada. Em muitos casos, tais países preferem manter preferências

unilaterais para suas exportações, conformando-se como as restrições existentes para o acesso a mercados como os Estados Unidos e a União Europeia (CEPAL, 2005). Este, entretanto, não parece ser o caso do Brasil. Nos últimos anos, a Rodada de Doha tem se mostrado como um importante palco para a atuação internacional do Brasil, que vem atuando intensivamente na busca por seu término. O ex-presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva teve papel importante neste processo, focando seus esforços nas conversações com os Estados Unidos para buscar uma solução para o impasse no qual a Rodada atualmente se encontra. Os dois países vêm protagonizando uma importante disputa dentro da Rodada, relativa, em grande parte, à insistência norte-americana em manter subsídios para produtos como o algodão e ao aumento de tarifas sobre mais de cem produtos do país, aprovado pelo presidente Barack Obama.

A crise econômica de 2008-2009, que assolou a economia mundial, gerando uma queda de 12% no comércio internacional no ano de 2009, foi outro aspecto que fez com que as negociações da Rodada de Doha ficassem ainda mais complicadas. A crise fez com que os líderes políticos mundiais passassem a tomar medidas para proteger suas economias da competição em âmbito internacional, o que, em última instância, pode acabar levando a um impasse ainda maior no sentido de aumentar a liberalização do comércio mundial (VELASCO E CRUZ, 2008).

A partir da análise acima, é possível perceber que a estrutura do comércio internacional atual ganhou muito em complexidade desde a criação do GATT, em 1945. Muitos avanços foram feitos, mas ainda assim vê-se a continuidade da contradição entre liberalização e protecionismo e da disputa entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Nos anos 2000, o Brasil e a China passaram a ser protagonistas de tal disputa, posicionando-se a favor da diminuição do protecionismo apresentado pelos países desenvolvidos – notadamente os Estados Unidos – em questões como a manutenção de subsídios agrícolas. Neste sentido, pode-se perceber uma convergência de opiniões entre Brasil e China, e uma significativa divergência entre Brasil e Estados Unidos. Resta saber se tal divergência será mantida nos próximos anos, e se terá efeitos importantes para o relacionamento econômico-comercial entre Brasil e Estados Unidos.

2. HISTÓRICO DAS RELAÇÕES ECÔNOMICO-COMERCIAIS ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS

A existência de um relacionamento econômico-comercial privilegiado entre Brasil e Estados Unidos é fato registrado da história econômica brasileira. Tal relacionamento oscilou significativamente ao longo do século XX, apresentando momentos em que um alinhamento automático com os Estados Unidos foi privilegiado e momentos em que uma maior autonomia foi buscada, com o Brasil voltando-se para questões terceiro-mundistas. O objetivo deste capítulo é fazer um apanhado dos principais acontecimentos que marcaram as relações Brasil – Estados Unidos no século XX, a fim de entender quais foram as principais tendências que pautaram as questões de caráter econômico-comercial entre os dois países. A partir de tal análise, buscar-se-á, mais tarde, responder se tais tendências estão presentes no relacionamento entre os dois países no século XXI.

2.1. As relações econômico-comerciais entre Brasil e Estados Unidos em perspectiva histórica

Durante grande parte do século XX e início do século XXI, os Estados Unidos consolidaram-se como o principal parceiro comercial brasileiro. Tal posição foi ocupada desde a metade do século passado, remontando a um relacionamento especial firmado ainda no século XIX, quando os norte-americanos estabeleceram-se como o primeiro importador do principal produto de exportação brasileiro da época, o café. No início do século XX, os Estados Unidos passaram a ser um dos principais fornecedores brasileiros de produtos manufaturados, superando uma série de países europeus que anteriormente dominavam o fornecimento desses produtos para o mercado brasileiro. Os investimentos norte-americanos também aumentaram neste período, focando-se em serviços e indústrias como o setor de processamento alimentar, as manufaturas leves e os bens duráveis (BARBOSA, 2006).

A mudança do padrão-ouro para a esfera do dólar, ocorrida progressivamente ao longo da década de 1930, e a conjuntura econômica e política do período que se seguiu, marcada pela Segunda Guerra Mundial, determinou uma maior aproximação brasileira em relação aos Estados Unidos, o que acabou por desfavorecer o Reino Unido, país que até então exercia grande influência no Brasil e na América Latina como um todo. Segundo Barbosa (2006), “acordos de comércio e de financiamento bilateral já tinham convertido os Estados Unidos

em parceiro preferencial do Brasil antes mesmo da guerra, o que seria confirmado, já em um esquema multilateral, no imediato pós-guerra” (BARBOSA, 2006, p. 157).

Nesta época, a política econômica externa brasileira passou a ser organizada em concordância com as teses do multilateralismo que eram então defendidas pelos Estados Unidos. Tais teses, presentes na consolidação do GATT, deveriam guiar igualmente os arranjos relativos a investimentos estrangeiros, mas o Brasil preferiu ser cauteloso, temendo abrir-se de maneira irrestrita aos fluxos de capitais privados. A preferência, então, foi dada aos projetos de financiamento público, nos quais os Estados Unidos tiveram significativa participação. Em diversas ocasiões dos anos 1950, os norte-americanos concederam entrar em acordos de sustentação de produtos primários brasileiros – como ocorreu com o café e o açúcar no final da década. Houve também esquemas mais ambiciosos de financiamento multilateral, como a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por iniciativa do então presidente brasileiro Juscelino Kubitschek (que governou entre 1956 e 1961), criado em 1959. A assinatura do BID contou com 18 países signatários, obtendo a autorização inicial de US\$ 1 bilhão para capitais ordinários e fundos de operações especiais (BID, 2011).

A década de 1950 foi marcada por um grande impulso de industrialização no Brasil, processo no qual os Estados Unidos tiveram importante influência. Durante o governo de Juscelino Kubitschek, diversas plantas automotivas norte-americanas foram instaladas em território brasileiro. O processo de modernização da economia brasileira estava em pleno vapor, e a cooperação financeira com os Estados Unidos foi de grande importância para sua consolidação, sendo empreendida a partir de meados dos anos 1960 e combinando esforços de diversificação da estrutura econômica brasileira – incorporando tecnologia tanto por via estatal quanto privada – e de reforço no processo de substituição de importações, que visava tornar o país mais auto-suficiente em termos tecnológicos, diminuindo seu coeficiente de abertura externa e fazendo com que mudanças no plano internacional passassem a ter menor impacto na economia doméstica (BARBOSA, 2006).

De acordo com Barbosa (2006), o aumento da diversificação produtiva brasileira e o esforço exportador à base de incentivos oficiais provocaram aqueles que foram os primeiros focos de tensão na relação comercial entre Brasil e Estados Unidos. As áreas em que tais tensões ocorreram foram, principalmente, a do café solúvel, dos calçados e dos produtos têxteis. A solução desses focos de tensão iniciais envolveu, segundo Barbosa, algum grau de tratamento arbitrário por parte dos Estados Unidos, em vista das insuficiências do mecanismo de solução de controvérsias do GATT (BARBOSA, 2006). As tensões entre Brasil e Estados

Unidos no campo econômico-comercial continuariam ocorrendo ao longo do restante do século XX.

2.2. Anos 1970: A derrocada do sistema Bretton Woods e o aumento das disputas entre Brasil e Estados Unidos no comércio internacional

O sistema multilateral de comércio idealizado pelos norte-americanos no final dos anos 1940 passou por uma série de mudanças a partir dos anos 1960. Passou-se a pensar na necessidade de tratamento diferenciado para os países em desenvolvimento em termos de relações comerciais, tecnológicas e financeiras, levando em consideração as grandes disparidades existentes entre tais países e os países do mundo desenvolvido. O Brasil e uma série de parceiros das nações em vias de desenvolvimento passaram a fazer exigências dentro de fóruns multilaterais como a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), criada em 1964, solicitando que os produtos por eles exportados – majoritariamente produtos primários – tivessem maior destaque na pauta de discussões do GATT. Aos poucos, as divergências passaram também para o campo ideológico, em que os países desenvolvidos e em desenvolvimento passaram a opor-se em relação a questões como o protecionismo exagerado dos países desenvolvidos, o papel do Estado na economia, a abertura ao comércio exterior e o tratamento dos investimentos privados, entre outros. A derrocada do sistema Bretton Woods e a crise do petróleo vieram reforçar este contexto. A recessão provocada pela crise fez com que os países industrializados passassem a pregar política de maior proteção contra importações, sobretudo aquelas de produtos de mão-de-obra intensiva provenientes de países onde o salário era mais baixo, como o Brasil (IPEA, 1984).

Nesta época, o Brasil, assim como diversos outros países em desenvolvimento, passou a crer-se penalizado pelas regras especiais estabelecidas pelos países desenvolvidos. Os Estados Unidos, por exemplo, passaram a recorrer cada vez mais a medidas de defesa comercial que o Brasil considerava abusivas, como políticas *antidumping*, direitos compensatórios, e acordos ilegais de restrições “voluntárias” de exportações¹⁶. Tais medidas

¹⁶ *Direitos compensatórios*: são direitos especiais que objetivam compensar quaisquer privilégios ou subsídios aplicados, direta ou indiretamente, sobre a fabricação, produção ou exportação de qualquer mercadoria. Atualmente, nenhum membro da Organização Mundial do Comércio poderá cobrar qualquer direito compensatório sobre a importação de qualquer produto do território de outro, a menos que determine que o

passaram a ser um dos assuntos mais discutidos entre os dois países tanto em âmbito bilateral quanto nas rodadas de negociações comerciais em âmbito multilateral, dentro do âmbito do GATT.

Cabe aqui mencionar o fato de que a oposição entre Brasil e Estados Unidos nos anos 1970 deveu-se não apenas a questões econômico-comerciais, mas também a fatores político-diplomáticos, como a assinatura de um acordo de cooperação nuclear com a República Federal da Alemanha, ocorrida em 1975, durante o governo de Ernesto Geisel (1974 – 1979), visando a alcançar a autonomia nacional no campo tecnológico – o que estava de acordo com a concepção da época que afirmava que a clivagem entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento era essencialmente de natureza tecnológica (GONÇALVES & MIYAMOTO, 1993). A busca pela total autonomia nacional no campo nuclear, espacial e informático, assim como a existência de visões diferentes a respeito de questões como patenteamento, foram as principais fontes de alguns contenciosos entre Brasil e Estados Unidos. Além disso, o fato de a tranqüila complementaridade do passado ter sido substituída por uma cada vez maior competição, dentro do contexto no qual os manufaturados brasileiros começavam a penetrar o mercado interno norte-americano, foi outro fator que gerou discordância entre Brasília e Washington. Gonçalves e Miyamoto afirmam, entretanto, que as discordâncias que levaram o Brasil a afastar-se dos Estados Unidos não foram de todo negativas, tendo conduzido o governo brasileiro a um maior entrosamento com países da Europa Ocidental e da Ásia (GONÇALVES & MIYAMOTO, 1993).

2.3. Anos 1980: A contradição entre liberalização e protecionismo

Os anos 1980 foram marcados pela continuação dos embates entre Brasil e Estados Unidos acerca de temas econômico-comerciais polêmicos, entre os quais destaca-se a crise da dívida externa, problema que afetou tanto o Brasil quanto uma série de outros países latino-

efeito do subsídio cause ou ameace causar prejuízo material a uma indústria doméstica estabelecida ou atrase fisicamente o estabelecimento de uma indústria doméstica (SICE, 2011).

Restrição voluntária à exportação: é uma forma de restrição quantitativa em que o país exportador limita as exportações de determinado produto. O objetivo desse tipo de restrição de oferta pode ser o de tornar o produto escasso no país importador e assim maximizar o preço do produto exportado. As restrições voluntárias à exportação foram proibidas pelo artigo XI do GATT, com as reformulações estabelecidas na Rodada Uruguai (1986-1994) (SICE 2011).

americanos. O governo de João Figueiredo (1979 – 1985) caracterizou-se pela intensificação dos litígios com os norte-americanos, marcados pelas negociações em torno da dívida externa brasileira e pela busca por um esforço exportador cada vez maior, em que se destaca uma portaria de 1981 através da qual o governo brasileiro oferecia incentivos fiscais para as exportações de manufaturados. Os Estados Unidos não viram tais medidas com bons olhos, passando a sobretaxar uma série de produtos brasileiros (SILVA, 2005).

Enquanto o governo de João Figueiredo denunciava as barreiras comerciais empregadas pelo governo norte-americano, destacando as dificuldades encontradas pelo país para financiamento e comercialização de seus produtos no mercado internacional, via-se uma intensificação do discurso em prol dos princípios do liberalismo econômico nos Estados Unidos (REIS, 2005). O livre comércio, segundo Barral, caracterizou-se como o principal bordão norte-americano em vistas do alcance da prosperidade e da manutenção da paz desde a Segunda Guerra Mundial (BARRAL, 2002). Sendo assim, pode-se perceber a postura dos Estados Unidos nos anos 1980 como um fortalecimento de tal discurso, mas não como o momento de seu nascimento.

O governo do presidente norte-americano Ronald Reagan (1981-1989) foi marcado por iniciativas como o estabelecimento do “Consenso de Washington”¹⁷, manifesto com indicativas de cunho liberal que englobava as prescrições de política comercial aplicáveis à América Latina e aos demais países em desenvolvimento (BARRAL, 2002). Em relação a este fortalecimento do discurso político-econômico liberal nos Estados Unidos, é importante destacar uma notável contradição. Embora os norte-americanos continuamente pregassem princípios vinculados ao liberalismo, uma série de atitudes internas demonstrava que o que de fato pautava os movimentos econômicos do país era uma intensificação de práticas de caráter protecionista¹⁸.

¹⁷ Alguns dos princípios pregados pelo Consenso de Washington para os países em desenvolvimento eram: disciplina fiscal, redução de gastos públicos, reforma tributária, abertura comercial, investimento estrangeiro direto – como eliminação de barreiras restrições, privatização de estatais, afrouxamento de leis econômicas e trabalhistas, entre outros (PECEQUILO, 2008).

¹⁸ Uma importante crítica ao Consenso de Washington é a feita pelo sul-coreano Ha-Joon Chang em sua obra de 2002 “Chutando a Escada”. Na obra, o autor dá destaque aquelas que considera como principais contradições do Consenso, afirmando que, ao pregarem a extinção de barreiras alfandegárias - que deveriam ser substituídas por tarifas alfandegárias - e o livre comércio internacional, os países desenvolvidos planejavam manter seu status e, sobretudo, manter o status de subdesenvolvimento dos países subdesenvolvidos (CHANG, 2002).

Apesar das contradições norte-americanas, as regras sugeridas através do Consenso de Washington foram colocadas em prática no Brasil durante os anos 1980. Os resultados de tais políticas, entretanto, não foram favoráveis no sentido de recuperar o Brasil de seus principais problemas econômicos à época, representados pela crise da dívida externa e pela inflação crescente. As práticas neoliberais do Consenso acabaram por nos levar a índices ainda maiores de inflação (causando a chamado hiperinflação do final da década de 1980) e à estagnação econômica (PECEQUILO, 2008).

O final dos anos 1980, além disso, foi marcado por medidas arbitrárias de retaliações comerciais por parte dos Estados Unidos em relação ao Brasil. Uma das mais relevantes questões geradoras de retaliações no período foi o estabelecimento da Lei de Informática, em 1986. Tal lei visava o estabelecimento de uma reserva de mercado para as empresas de capital brasileiro na área de informática. Essa reserva de mercado, entretanto, não impedia a entrada de *softwares* estrangeiros, tendo estabelecido, inclusive, medidas para facilitá-la. Isto não impediu que os Estados Unidos se sentissem atingidos pela medida brasileira, extinguindo, no ano seguinte, uma série de acordos preferenciais que beneficiavam produtos brasileiros tais como autopeças, álcool e produtos de couro. Tais pressões seriam extintas pelos Estados Unidos somente em 1989 (CPDOC, 2011). Este tipo de atitude de por parte dos Estados Unidos fez com que seu relacionamento com o Brasil apresentasse o nível mais baixo observado desde o início do século XX. Este processo, na verdade, vinha sendo reforçado desde o final dos anos 1970, sendo caracterizado por uma gradual perda da complementaridade econômica entre os dois países. De acordo com Silva:

“O protecionismo norte-americano, juntamente com as necessidades do Brasil de exportar manufaturados, fizeram com que este procurasse diversificar seus mercados, tanto com países desenvolvidos quanto em desenvolvimento. Ao perceber o crescimento econômico do Brasil, os EUA aumentavam sua pressão sobre o país, que mudava de acordo com a intensidade da conjuntura” (SILVA, 2005, p. 276).

2.4. Anos 1990: Brasil e Estados Unidos na criação da OMC e de acordos regionais de integração econômica

O contencioso entre Brasil e Estados Unidos que marcou o final dos anos 1980 e início dos anos 1990 também pode ser percebido através da atuação de ambos os países em âmbito

multilateral. A Rodada Uruguai (1986-1994) serve de exemplo. O processo tortuoso de negociações possibilitou que a Rodada conseguisse atingir uma série de importantes objetivos, como a integração dos produtos agropecuários ao sistema multilateral de comércio e a redução das barreiras não-tarifárias – reivindicações dos países em desenvolvimento -, e o estabelecimento de acordos sobre direitos de propriedade intelectual e sobre medidas de investimentos relacionadas ao comércio – tema ao qual os Estados Unidos e os demais países desenvolvidos davam grande apoio (BARRAL, 2002). A Rodada culminou na aceitação de um novo GATT e em sua substituição pela Organização Mundial do Comércio (OMC), que passaria a concentrar a discussão das questões comerciais multilaterais.

Apesar das expectativas positivas, a trajetória que se seguiu à criação da OMC mostrou que, em muitos sentidos, as esperanças dos países em desenvolvimento - em especial o Brasil -, de expansão geral do comércio e aumento das oportunidades de acesso aos mercados dos países desenvolvidos não se materializaram da maneira esperada. Os subsídios praticados pelos países desenvolvidos em relação aos produtos agrícolas foram intensificados, e uma série de dispositivos buscaram impor barreiras a ofertantes mais competitivos vindos de todos os lados, tais como a utilização abusiva de recursos *antidumping* e de salvaguardas, assim como o uso de barreiras não-tarifárias (disfarçadas em normas técnicas e regulações fitossanitárias) (BARBOSA, 2006).

O ponto mais relevante do contencioso entre Brasil e Estados Unidos na Rodada Uruguai foi a questão agrícola. A manutenção de subsídios aos produtores nacionais norte-americanos foi um dos pontos mais criticados pelo Brasil, que os caracterizava como um impedimento para o estabelecimento de oportunidades para uma série de produtos o país nos quais possui vantagens competitivas, tais como açúcar, etanol, suco de laranja e frango. A posição dos Estados Unidos em relação ao assunto afirma que temas relacionados a apoio doméstico e subsídios à exportação são questões sistêmicas, argumentando que a eliminação de tais medidas protecionistas equivaleria a um desarmamento unilateral, que acabaria por favorecer os subsidiadores de fora do hemisfério, gerando efeitos negativos para todos. Estas têm sido as principais questões que vêm separando as posições norte-americana e brasileira no sistema de comércio multilateral, caracterizando-se como uma das principais razões para o impasse no qual atualmente se encontra a Rodada de Doha da OMC – sobre a qual mais detalhes serão fornecidos a seguir (SCHOTT, 2006).

Além da criação da OMC, os anos 1990 foram marcados pelo estabelecimento de esquemas de integração regional, que tiveram tanto o Brasil quanto os Estados Unidos como seus grandes empreendedores. Este processo denota uma mudança de estratégia por parte dos

EUA, que passaram a combinar esquemas múlti e minilateralistas de liberalização comercial, ao mesmo em que não deixaram de lado a busca por esquemas em caráter bilateral. O *approach* norte-americano em relação à América Latina foi apresentado em meados dos anos 1990 pelo então presidente George Bush (1989 – 1993), através da chamada “Iniciativa para as Américas”. O plano apresentava uma política específica dos Estados Unidos para o continente, baseada em princípios de economia de mercado e liberdade política, tendo como instrumentos a liberalização do comércio, o estímulo ao investimento e a redução da dívida externa na América Latina (REIS, FISCHER, CAMPOS, 1990). O objetivo central seria criar um mercado comum dentro do continente, sendo que o primeiro passo no sentido do estabelecimento de tal mercado foi a criação do NAFTA, o Acordo de Livre Comércio da América do Norte, em 1994, englobando EUA, Canadá e México.

Em um primeiro momento, o Brasil mostrou certo receio em relação ao estabelecimento do acordo, já que através dele o México tornar-se-ia fornecedor preferencial de produtos para os Estados Unidos, podendo gerar um fenômeno de desvio de comércio, decorrente da substituição de exportações brasileiras por mexicanas como fonte supridora do mercado dos Estados Unidos (MRE, 1993). Há evidência de que isto de fato aconteceu, com alguns produtos brasileiros de exportação aos Estados Unidos sendo preteridos em nome de produtos vindos do México e do Canadá¹⁹. Além disso, o NAFTA deveria servir de modelo para uma liberalização ampliada do comércio de bens e serviços no continente latino-americano, que seria consolidada através de uma Área de Livre-Comércio das Américas, a ALCA²⁰.

Ao mesmo tempo em que os Estados Unidos esforçavam-se no sentido de colocar em prática suas propostas para a integração no continente latino-americano - a despeito de sua posição inicialmente contrária à integração, como quando, nos anos 1960, não favoreceram a criação da Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC) -, o Brasil também iniciava seus próprios esforços na defesa de uma crescente integração regional. Desde 1988, definiu-se o objetivo de criação de um mercado comum (e não uma zona de livre-comércio,

¹⁹ A preferência por parte dos Estados Unidos pelos produtos vindos do México e do Canadá, em detrimento de produtos brasileiros, se deu em função de uma série de fatores, entre os quais destacam-se a existência de limitações tarifárias aos produtos brasileiros superiores às dos concorrentes do NAFTA; a proximidade geográfica entre os países do acordo, que facilitava o comércio intra-bloco; e a existência de uma diferente estrutura de custos de produção entre os países-membros do acordo, privilegiando-os em detrimento do Brasil (BAUMANN & FRANCO, 2002).

²⁰ A criação da ALCA foi acordada durante a Cúpula das América, em Miami, de dezembro de 1994, devendo entrar em vigot até 2005.

como visavam os Estados Unidos), organizado através de acordos de complementação econômica para cada um dos setores envolvidos no esquema de liberalização tarifária. Assim nasceu o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), processo que destacou-se por ser um importante elemento autonomista para o Brasil, tanto em termos econômico-comerciais quanto políticos. É possível afirmar, inclusive, que a criação do MERCOSUL gerou maiores possibilidades de defesa dos interesses de seus países-membros em relação aos Estados Unidos, tanto em termos de acordos bilaterais com os norte-americanos, quanto em termos de iniciativas regionais como a ALCA.

Desde sua criação, o MERCOSUL diferenciou-se dos princípios norte-americanos de integração, materializados na iniciativa do NAFTA. A questão da unificação alfandegária, os problemas de uniformização cambial e monetária, assim como as instituições políticas de vocação comunitária, foram deixados de lado no NAFTA, criando um acordo que implica em menor (ou quase nenhuma) cessão de soberania e uma limitada mobilidade de mão-de-obra (MRE, 1993). O MERCOSUL, por sua vez, foi mais audacioso, buscando o estabelecimento de uma política comercial externa comum entre seus países-membros – o que nem sempre foi seguido à risca, é importante dizer.

No que diz respeito aos processos de integração na América Latina, uma das principais divergências entre Brasil e Estados Unidos refere-se à ALCA, projeto lançado pelos Estados Unidos em 1994 e que está engavetado desde 2005. Os norte-americanos veem o projeto como uma espécie de extensão do NAFTA, se possível com o mesmo conjunto de regras e procedimentos, ao passo que o Brasil, visando preservar espaços próprios de integração no continente, pensa na ALCA como uma oportunidade de acesso aos mercados importantes da América Latina, mas não gostaria de ter que renunciar à possibilidade de definir suas próprias políticas setoriais. De fato, as primeiras reuniões ministeriais já definiam as dificuldades que as relações Brasil-Estados Unidos passariam ao longo da negociação da ALCA. Em um primeiro momento, decidiu-se que a integração ocorreria via blocos comerciais, como o MERCOSUL - esta era, inclusive, uma das principais bandeiras de Brasil e Argentina nas negociações. Os atritos entre Brasil e Estados Unidos logo se mostraram: enquanto o Brasil prezava pela manutenção dos blocos econômicos dentro da ALCA, os Estados Unidos tentavam apressar as decisões, atraindo cada país individualmente para sua área de influência.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foi estabelecida uma estratégia brasileira em relação às negociações ALCA. Tal estratégia baseou-se em três princípios básicos: o fortalecimento da posição brasileira por meio da construção de posições semelhantes com outros participantes; o adiamento do início das negociações; e a condução

simultânea das negociações da ALCA e da liberalização entre MERCOSUL e União Européia, com vistas a aumentar o poder de barganha brasileiro (BECARD, 2009).

A ALCA é considerada por alguns autores como mais um ponto de contradição do discurso norte-americano relacionado às políticas comerciais. O país afirma, por exemplo, que algumas questões econômico-comerciais da América Latina são sistêmicas, e portanto não-negociáveis - tais como agricultura, *antidumping* e subsídios -, devendo ser abordadas em âmbito multilateral. Ao mesmo tempo, os Estados Unidos insistem em manter dentro do *framework* da ALCA outras questões também sistêmicas, como propriedade intelectual, concorrência e investimentos. Em resposta a tal contradição, o Brasil e os demais países do MERCOSUL propuseram que alguns itens da agenda negociadora da ALCA fossem tratados dentro do âmbito da Rodada de Doha da OMC.

O caso da ALCA é relevante para a análise das relações entre Brasil e Estados Unidos nos anos 1990, já que o protagonismo brasileiro nas negociações do acordo encobria, de certa forma, uma disputa política brasileiro-americana que vinha ocorrendo no contexto hemisférico. O Brasil, de fato, já possuía uma estratégia direcionada à inserção internacional através de uma economia forte e com vínculos diversos, o que vinha de encontro às estratégias norte-americanas. Dentre as ações propostas pelo Brasil neste sentido, encontram-se as tentativas de fortalecimento do MERCOSUL, o interesse em aprofundar a ALCSA²¹, e o incremento das relações com a União Europeia. Mais adiante, com o governo de Lula, é possível perceber um fortalecimento ainda maior das diretrizes de relações hemisféricas brasileiras (também chamadas de relações Sul-Sul).

Através do apanhado histórico feito no presente capítulo, é possível perceber algumas tendências que marcaram o relacionamento entre Brasil e Estados Unidos no século XX: em um primeiro momento, percebe-se um favorecimento dos Estados Unidos por parte do Brasil, dentro de um escopo político-econômico baseado no alinhamento automático às posições norte-americanas. A partir dos anos 1970, entretanto, tal postura brasileira começa a mudar, apresentando características acentuadamente autonomistas. O final do século XX vem reforçar tais posturas, com o Brasil defendendo suas posições com afinco na OMC e

²¹ Área de Livre Comércio Sul-Americana. A ALCSA foi uma iniciativa brasileira que serviria para unir os blocos econômicos regionais (MERCOSUL e Grupo Andino), mais o Chile, consistindo em uma resposta imediata ao NAFTA e às intenções norte-americanas de incitar adesões individuais dos países latino-americanos às suas iniciativas de integração. Em função do lançamento das negociações para a ALCA, no entanto, a iniciativa da ALCSA saiu dos horizontes estratégicos brasileiros (AMORIM, 2009).

organizando sua estratégia de inserção externa pensando na aproximação com outros atores, como seus vizinhos da América Latina.

Apesar de tal postura marcada por uma maior busca pela independência em relação aos Estados Unidos, não se pode dizer que os dois países se distanciaram de fato. Nos anos 1990, por exemplo, o comércio bilateral entre Brasil e Estados Unidos apresentou forte crescimento, passando da média anual de US\$ 11,4 bilhões no triênio 1989/1991, para US\$ 26,2 bilhões entre 2000/2002. O período de 1994 a 1997 foi particularmente favorável às importações brasileiras, que mais que duplicaram neste meio tempo. As exportações brasileiras destinadas aos Estados Unidos durante o período, por sua vez, foram majoritariamente constituídas de produtos manufaturados, que apresentam um maior dinamismo em relação à demanda internacional e um grau relativamente elevado de intensidade tecnológica. Tais dados servem para constatar que, de uma forma ou de outra, a complementaridade entre as economias brasileira e norte-americana não foi prejudicada pelos crescentes atritos apresentados pelos países nos anos finais do século XX. Resta saber se os acontecimentos da primeira década do século XXI tiveram efeito semelhante. Maiores detalhes a respeito são apresentados no Capítulo 5 deste trabalho.

3. HISTÓRICO DAS RELAÇÕES ECÔNOMICO-COMERCIAIS ENTRE BRASIL E CHINA

A ascensão da China como potência econômica vem se mostrando como um dos mais impressionantes fenômenos do século XXI. Para o Brasil, tal fenômeno tem tido um importante impacto: as relações comerciais entre os dois países aumentaram significativamente desde o início da década de 2000, a ponto de a China ocupar, desde 2009, a posição de principal parceiro comercial brasileiro. Além disso, Brasil e China são países que, na atualidade, vivenciam um momento histórico bastante semelhante, caracterizando-se como economias em desenvolvimento marcadas por grandes territórios e contingentes populacionais e por problemas como a desigualdade social e a extrema pobreza de porcentagens significativas da população.

As relações comerciais Brasil-China, entre 2000 e 2010, tiveram crescimento superior à elevação do comércio entre o Brasil e o mundo. No mesmo período, as exportações brasileiras para a China elevaram-se de US\$ 1,1 bilhão – um valor correspondente a 2% do total das exportações do Brasil – para US\$ 30,8 bilhões – 15% do total –, ao passo que as importações brasileiras da China cresceram de US\$ 1,2 bilhão – 2% do total – para US\$ 25,6 bilhões – 14% do total. Ao longo desse período, o saldo foi positivo para o Brasil em seis anos (ACIOLY, PINTO & CINTRA, 2011).

A aproximação com a China, entretanto, gera preocupações para o Brasil, já que, ao mesmo tempo em que a enorme demanda chinesa favorece a exportações de produtos nos quais o Brasil possui vantagens competitivas, a entrada dos produtos chineses no Brasil pode causar problemas de médio e longo prazo, como a quebra de indústrias daqueles setores que não conseguem competir com seus semelhantes chineses. Além disso, um importante fator é percebido toda vez que se fala sobre comércio Brasil – China: há um desequilíbrio quanto à natureza qualitativa da pauta de exportações dos dois países. As exportações do Brasil à China são, em sua maioria, de matérias-primas e semimanufaturados – ou seja, de produtos de baixo valor agregado –, enquanto que as exportações chinesas direcionadas ao Brasil caracterizam-se majoritariamente por produtos manufaturados. O objetivo deste capítulo é fazer um apanhado da ascensão chinesa ao posto de mais nova potência econômica mundial e dos movimentos de aproximação entre Brasil e China até os anos 2000, buscando entender os princípios que pautaram o início do relacionamento econômico-comercial entre os dois países.

3.1. Ascensão da China: panorama geral

A ascensão da China à posição de potência econômica mundial – a ponto de desafiar a hegemonia econômica dos Estados Unidos, conforme discutido por Arrighi em “Adam Smith em Pequim” – é facilmente perceptível através da análise de algumas estatísticas referentes à sua economia. O país vem apresentando uma impressionante taxa de crescimento anual de seu PIB, atingindo médias de 10% ao ano desde 1980 – taxa esta que se manteve constante mesmo com a crise econômica de 2008-2009. O PIB per capita chinês também vem apresentando um aumento impressionante, tendo saltado de US\$ 205,1 em 1980 para US\$ 4.282,9 em 2010 (ACIOLY, PINTO & CINTRA, 2011). Além disso, a participação chinesa no mercado global de mercadorias pulou de 1% na década de 1980 para mais de 9% em 2010, ultrapassando o Japão e transformando a China na segunda maior economia do mundo – ficando atrás apenas dos Estados Unidos.

Em 2008, a China passou à condição de maior exportador e de segundo maior importador mundial. Os dados na Tabela 2 evidenciam tal mudança de posição: em 2000, 3,9% e 3,4% das exportações e importações de bens, respectivamente, originavam-se da China; em 2008 essa participação saltou para 8,9% e 6,9%. Novamente, a crise internacional de 2008-2009 não gerou efeitos negativos, tendo, inclusive, acelerado a tendência de crescimento da participação nas exportações e importações mundiais, que saltou de 9,7% em 2009 para 10,4% em 2010 e de 7,9% em 2009 para 9,0% em 2010, respectivamente (ACIOLY, PINTO & CINTRA, 2011).

Tabela 2 - Evolução das exportações, importações e corrente de comércio da China - valor (em US\$ corrente) e participação mundial (%)

	Exportações		Importações		Corrente de Comércio	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1980-89	31	1,4	35	1,6	66	1,5
1990-99	129	2,9	114	2,6	243	2,6

2000	249	3,9	225	3,4	474	3,7
2001	266	4,3	244	3,8	510	4,1
2002	326	5,1	295	4,5	621	4,8
2003	438	5,9	413	5,3	851	5,6
2004	593	6,5	561	5,9	1.155	6,2
2005	762	7,3	660	6,1	1.422	6,7
2006	969	8,0	792	6,4	1.761	7,2
2007	1.218	8,8	956	6,7	2.174	7,7
2008	1.429	8,9	1.132	6,9	2.560	7,9
2009	1.202	9,7	1.004	7,9	2.206	8,8
2010*	990	10,4	886	9,0	1.876	9,7

(*) Acumulado dos três primeiros semestres do ano
 Fonte: Ipea (2011).

Os dados acima são uma mera ilustração do impressionante desempenho econômico que a China vem apresentando nos últimos trinta anos, processo que vem aumentando sua importância política internacional. A visita do presidente chinês Hu Jintao aos Estados Unidos, ocorrida em janeiro de 2011, veio para ressaltar a cada vez maior importância da China no cenário internacional, colocando-a ao lado dos Estados Unidos como país indispensável para a resolução dos principais problemas enfrentados pela economia internacional atual (New York Times, 2011).

As origens do atual crescimento econômico chinês encontram-se nos anos 1970, quando Deng Xiaoping e sua equipe econômica implantaram uma série de modernizações na China. Tais modernizações tiveram como eixos principais: 1) a descentralização das decisões econômicas por meio da delegação de poder para as províncias e autoridades locais do país; e 2) a adoção de modelos gerenciais e tecnologias oriundas de países ocidentais. Esses eixos foram sendo configurados em etapas a partir da legitimação do “princípio estratégico da abertura ao mundo exterior” e da “evolução pacífica” (CUNHA & ACIOLY, 2009). Outros fatores que contribuíram para a ascensão chinesa foram a aproximação com os Estados Unidos, consolidada a partir dos anos 1970, quando o presidente norte-americano Richard Nixon (1969 -1974) fez visita oficial à China, marcando a abertura do mercado Ocidental aos produtos chineses, bem como do acesso chinês ao financiamento internacional, e a entrada da China na OMC, em 2001, caracterizando um momento de mudança da inserção chinesa no comércio internacional. Segundo Thorstensen,

“(…) a China, ao transformar o comércio internacional em ponto central da sua política de crescimento, necessitava da garantia das regras da OMC de que suas exportações não seriam discriminadas. Para os membros da OMC, a entrada da China significava a abertura de um vasto mercado, e a garantia de que as regras existentes poderiam controlar a invasão dos produtos chineses (THORSTENSEN,

2010-11, p. 12).

Para os países emergentes, entretanto, a ascensão da China vem sendo analisada com grande cautela. A entrada da China na OMC veio, inclusive, reforçar a percepção de que o crescimento chinês é uma ameaça às indústrias nacionais e à inserção internacional de tais países. Através da OMC, os mercados mundiais estariam abertos aos produtos chineses, que poderiam competir mais livremente com os produtos nacionais dos países em desenvolvimento. A habilidade da China de competir nos mercados desses países tornou-se evidente, principalmente em função do fato de que os produtos de exportação chineses são, em grande parte, baratos e de fácil acesso. Não foram raras notícias de setores econômicos de países em desenvolvimento que foram afetados pelo aumento das exportações chinesas. Um exemplo próximo é o setor calçadista do Rio Grande do Sul, que passou por uma severa crise no final dos anos 2000, crise esta que teve como um de seus principais propulsores a incapacidade gaúcha de competir com os produtos chineses.

Por fim, um último fator relevante a ser mencionado em relação aos avanços apresentados pela economia chinesa nas últimas décadas é seu forte relacionamento com os Estados Unidos. Desde os anos 1970, quando Richard Nixon visitou a China, ambos os países vem mantendo um relacionamento de grande proximidade, marcado por uma relação que Acioly, Pinto & Cintra classificam como sendo de complementaridade. Para eles,

“Os novos fluxos financeiros e comerciais são fruto da configuração em curso do processo de integração produtiva que articula ao mesmo tempo as grandes empresas americanas detentoras de grandes marcas mundiais – que geralmente capturam o maior valor agregado das cadeias produtivas globalizadas – e as grandes empresas de países ou regiões asiáticas, especialmente Japão, Hong Kong, Taiwan e Coreia do Sul, que fornecem suprimento de máquinas e equipamentos, para a indústria chinesa que os transforma, reexportando produtos acabados para o mundo, especialmente para os Estados Unidos. Esse circuito de produção tem transformado a China no centro global de montagem e de produção de manufatura. Em outras palavras, o China é hoje a nova “oficina do mundo” (ACIOLY, PINTO & CINTRA, 2001, p. 16).

Cunha (2007) reforça este argumento, afirmando existir uma relação simbiótica entre as economias norte-americana e chinesa. No plano comercial, a China tornou-se o principal parceiro dos EUA. As relações entre os dois países apontavam, entretanto, para déficits

comerciais crescentes, o que fez com que a China passasse a ser um dos principais financiadores dos déficits gêmeos da economia estadunidense (CUNHA, 2007).

Um aspecto muito mencionado por estudiosos e imprensa é o fato de a crise internacional de 2008-2009 não ter atingido a China tão severamente quanto atingiu os Estados Unidos e uma série de países europeus. Mesmo que não tenha atingido o país tão severamente, a crise chegou à China, gerando algumas mudanças importantes. A principal delas, anunciada com o lançamento do 12º Plano Quinquenal chinês, em março de 2011, prevê o ajustamento do padrão de crescimento chinês, diminuindo as desigualdades entre a população do país – desigualdades estas que foram acentuadas pelo padrão de crescimento chinês dos últimos trinta anos. A previsão do governo chinês é a de que seus índices de crescimento anuais diminuam de dois a três pontos percentuais (a meta estabelecida é a de um crescimento de 7% ao ano). Tal diminuição é prevista para que o crescimento possa ter “qualidade”, associando-se ao desenvolvimento de pequenas e médias empresas de alta tecnologia para produzir com valor agregado (REVISTA ÉPOCA, 2011).

Para Acioly, Pinto & Cintra, as mudanças apresentadas no novo Plano Quinquenal chinês geram uma série de efeitos para a economia mundial – e, em especial, para a economia de países em desenvolvimento, como o Brasil. Algumas das mudanças apresentadas pelos autores são:

- um reforço das relações entre os países dos BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), devido à necessidade chinesa cada vez maior de alimentos, petróleo, minério e outras matérias-primas, dos quais Brasil, Índia e Rússia são grandes produtores;

- variações nos preços das *commodities*, geradas pelos efeitos de escala do estabelecimento das pequenas e médias empresas intensivas em trabalho e em tecnologia na China. Além disso, o estabelecimento de tais empresas pode gerar maiores pressões competitivas por parte da China em relação aos parques industriais mais complexos de países em desenvolvimento, como o Brasil;

- realocações do Investimento Externo Direto chinês, destinando-se a setores voltados ao suprimento de alimentos e matérias-primas destinadas ao mercado chinês e a setores nos quais a indústria chinesa tem se desenvolvido recentemente, como a indústria automobilística, de informática e eletroeletrônica (ACIOLY, PINTO & CINTRA, 2011).

Acima de tudo, as reformas geradas por este novo Plano Quinquenal chinês podem ser vistas como parte da estratégia de longo prazo chinesa, que Cunha (2007) caracteriza como sendo manifesta na reafirmação da civilização chinesa em uma posição de centralidade

na ordem internacional. Neste sentido, o crescimento econômico teria sido o meio escolhido pelos governantes chineses para criar as condições objetivas, domésticas e externas, visando ao alcance de tal reafirmação. As políticas econômica e exterior do país se articulam de modo a viabilizar a expansão material do país e a constituir a teia de apoios necessários à garantia do suprimento de energia e matérias-primas estratégicas para seu crescimento. É neste contexto que se deve entender a ampliação dos vínculos da China com outros países e regiões, dando destaque para os países latino-americanos e o Brasil (CUNHA, 2007).

3.2. As relações econômico-comerciais entre Brasil e China em perspectiva histórica

Apesar de ter tido maior destaque na pauta de exportações brasileiras só a partir dos anos finais do século XX, as relações econômico-comerciais entre Brasil e China remontam a tempos mais antigos. Na primeira metade do século XX, as relações sino-brasileiras foram majoritariamente diplomáticas. Em 1949, quando da Revolução Chinesa e da divisão do país em República Popular da China (ou China Continental, de caráter comunista) e República da China (Taiwan, de caráter nacionalista), o Brasil reconheceu apenas a República da China, seguindo as diretrizes prescritas pela política de alinhamento automático aos Estados Unidos, que predominava no Brasil à época.

Nos anos 1960, os contatos com a República Popular da China foram retomados, com uma visita de uma missão comercial brasileira à Pequim, liderada pelo vice-presidente brasileiro à época, João Goulart. O golpe militar de 1964, entretanto, fez com que as tentativas de aproximação com os chineses fossem relegadas a um segundo plano, de forma que a situação começou a mudar apenas a partir de 1974, quando o presidente Ernesto Geisel reatou as relações diplomáticas com a República Popular da China (ou simplesmente China). Desde esta época, o relacionamento comercial sino-brasileiro vem se desenvolvendo de maneira contínua.

No que se refere aos parceiros comerciais chineses como um todo, Acioly, Pinto & Cintra destacam o fato de, entre os anos 1980 e início dos 1990, a China ter priorizado o relacionamento com os países desenvolvidos. Mais recentemente, entretanto, os chineses passaram a aumentar suas importações de países em desenvolvimento, concentrando-as em bens primários e insumos industriais oriundos dos países asiáticos em desenvolvimento e da América Latina, fabricantes de commodities e de peças e componentes. Isto fez com que a participação dos países desenvolvidos nas importações chinesas passasse de mais de 80% em 1980 para valores em torno de 50% na década de 1990, caindo para 40% nos anos mais

recentes. Já os países em desenvolvimento, que inicialmente respondiam por 15% das importações chinesas, passaram a responder por quase 60% do total importado em 2008 (ACIOLY, PINTO & CINTRA, 2011). É dentro deste contexto que se insere a aproximação entre China e Brasil.

Nos anos 1990, o fluxo de comércio bilateral entre Brasil e China foi aumentando aos poucos e de forma cautelosa. Com o aprofundamento das reformas econômicas chinesas e a abertura brasileira ao mercado internacional, nos primeiros anos da década, as trocas entre os dois países aceleraram-se (OLIVEIRA, 2002). Entretanto, o movimento mais significativo em relação à aproximação comercial entre Brasil e China ocorreu a partir de 2000. Tal movimento será avaliado com mais detalhes no próximo capítulo.

A análise do crescimento da economia da China e de sua cada vez mais evidente ascensão como potência econômica global possibilita um melhor entendimento do movimento de aproximação entre as economias chinesa e brasileira no final do século XX. A partir de sua abertura econômica, a economia chinesa tomou grandes dimensões, o que gerou uma crescente necessidade de alimentos, petróleo e matérias-primas. O fato de o Brasil ser grande produtor agrícola e exportador das *commodities* das quais a China necessitava foi um fator que facilitou o estreitamento do relacionamento entre os dois países. Também merece destaque neste processo a busca por parte do Brasil de uma maior diversificação de seus parceiros econômico-comerciais, buscando tornar-se menos dependente de seu parceiro principal, os Estados Unidos. Tal diversificação não ocorreu somente em termos de parcerias nas áreas econômica e comercial, mas também na política, em um momento em que o Brasil buscou estabelecer uma maior autonomia no campo internacional, aproximando-se de países em situação política semelhante, dos quais um exemplo seria a China.

A aproximação com a China trouxe, além disso, alguns fatores que o Brasil avalia como sendo causadores de risco para seu crescimento econômico. Um exemplo é o fato de os produtos chineses, intensivos em mão-de-obra barata e de preço reduzido em comparação aos brasileiros, terem passado a penetrar com força o mercado brasileiro, gerando competição com as indústrias nacionais.

Esta postura insere-se no pensamento de Cunha (2007), que afirma que, em uma primeira aproximação, pode-se perceber a existência de um binômio admiração-temor que se manifesta em relação à China nos planos econômico, político, militar e cultural. A admiração se dá pela capacidade dos chineses de mobilizarem seus recursos humanos e materiais na busca de um notável processo de crescimento econômico, modernização tecnológica, redução

de pobreza, em meio a uma relativa estabilidade econômica e social. Por outro lado, há o temor de que o crescimento chinês aprofunde problemas globais de sustentabilidade ambiental, de pressão altista sobre preços de *commodities* e baixista sobre os salários dos países industrializados e de emergentes com estruturas produtivas mais complexas. Neste sentido, o crescimento da demanda chinesa por matérias-primas e da oferta de manufaturas nos mercados ocidentais é, ao mesmo tempo, uma fonte de estímulo e ameaça a outras regiões emergentes. No caso específico da América Latina – e, mais especificamente, do Brasil – há um novo *boom* comandado pelo ciclo de alta de preços das matérias-primas, o que pode acabar por reforçar sua condição hierarquicamente inferior na divisão internacional do trabalho (CUNHA, 2007).

Os desafios apresentados pela década de 2000 – 2010 para o relacionamento Brasil – China inserem-se neste contexto. O momento, entretanto, vem trazendo importantes mudanças para o relacionamento entre os dois países – mudanças estas que poderão acarretar efeitos maiores para o Brasil, modificando seu padrão de inserção internacional e de relacionamento com os Estados Unidos.

4. TENDÊNCIAS ATUAIS NO RELACIONAMENTO COMERCIAL BRASILEIRO COM OS ESTADOS UNIDOS E A CHINA

Em um momento em que o Brasil projeta-se com cada vez mais força no cenário internacional, faz-se necessária uma análise das tendências atuais de seu relacionamento econômico-comercial com os Estados Unidos e a China. Neste capítulo, serão estudadas as principais tendências que guiaram as relações brasileiras com estes dois países no primeiro decênio do século XXI. Para tal, serão analisados os índices de comércio exterior, balança comercial e investimento externo direto entre Brasil e Estados Unidos e Brasil e China durante a última década (2000 – 2010), assim como a coordenação da atuação do Brasil e desses dois países na implementação de acordo bilaterais e em órgãos multilaterais. O objetivo é identificar as oportunidades apresentadas ao Brasil pelos relacionamentos privilegiados com Estados Unidos e China, verificando, em última instância, as influências que tais oportunidades geram para o relacionamento entre Brasil e Estados Unidos.

4.1. Brasil – Estados Unidos

Conforme destacado no Capítulo 4 do presente trabalho, o posicionamento brasileiro em relação aos Estados Unidos caracterizou-se, no século XX, pela alternância entre períodos de alinhamento automático e períodos de busca por uma maior autonomia em âmbito internacional. Após um momento em que o alinhamento a Washington predominou, caracterizando a última década do século XX, a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) à presidência brasileira, em 2003, trouxe importantes mudanças para este processo. A consolidação de alianças no âmbito Sul-Sul, o fortalecimento da posição negociadora nos fóruns de comércio internacional e o favorecimento às iniciativas visando à integração sul-americana passaram a ser os pontos principais da política externa brasileira, em uma estratégia claramente autonomista (FARIA, 2005).

Além da mudança no posicionamento brasileiro frente aos Estados Unidos, é importante destacar algumas alterações sistêmicas da estrutura de poder mundial, ocorridas no âmbito do pós-Guerra Fria. Seguindo o pensamento apresentado por Gilpin, é possível perceber uma cada vez maior desestabilização do poder político e econômico dos Estados Unidos – processos cujos principais exemplos são os atentados de 11 de setembro de 2001 e os efeitos catastróficos gerados pela crise econômica de 2008-2009 para a economia norte-americana.

Do lado dos países latino-americanos, destacadamente o Brasil, é possível perceber uma maior atuação de forças políticas nacionalistas e desenvolvimentistas que conflita com a posição hegemônica norte-americana. José Luiz Fiori afirma que

“está chegando ao fim a longa ‘adolescência assistida’ da América do Sul, mas o preço dessa mudança no médio prazo deve ser o aumento dos conflitos dentro da própria região e o aumento da competição hegemônica entre o Brasil e os Estados Unidos pela supremacia na América do Sul.” (FIORI, 2009, P. 39)

Na busca de uma opinião governamental norte-americana sobre os desafios e mudanças que se apresentam às relações entre Brasil e Estados Unidos na atualidade, o Embaixador dos Estados Unidos no Brasil, Thomas Shannon, foi entrevistado. Alguns trechos da entrevista serão utilizados para ilustrar fatos analisados nesta sessão. Destaca-se que as opiniões expressadas pelo Embaixador serão utilizadas aqui apenas como forma de *ilustração* da visão norte-americana sobre os assuntos que pautam seu relacionamento econômico-comercial com o Brasil, procurando sempre levar em consideração a carga de parcialidade contida nessas opiniões.

4.1.1. Comércio exterior e balança comercial

Para Schott (2006), o início do século XXI tem mostrado uma convergência de interesses entre brasileiros e norte-americanos no sentido de ampliação de suas relações comerciais, buscando o aumento do crescimento econômico e do emprego em seus países. De acordo com o autor, as relações econômico-comerciais entre Brasil e Estados Unidos tiveram, no passado, características mais voltadas a preocupações do que à representação de oportunidades para ambos. Esta tendência, entretanto, está mudando, e o fluxo de comércio entre Brasil e Estados Unidos é prova disso (SCHOTT, 2006).

O comércio exterior (incluindo tanto importações quanto exportações) do Brasil com os Estados Unidos cresceu nitidamente desde os anos 1990 (ver Tabela 3). As importações brasileiras de produtos norte-americanos alcançaram seu pico em 2008, tendo diminuído desde então. Um dos catalisadores de tal diminuição, que se acentou a partir de 2009, foi a crise econômica de 2008 – 2009 e seus efeitos sobre a economia norte-americana. A alta do real em relação ao dólar, entretanto, é um fator que poderá fazer com que tais importações voltem a crescer em um futuro próximo. Quanto às exportações brasileiras direcionadas aos

Estados Unidos, também é possível perceber um importante aumento, tendo tais exportações alcançado seu pico em 2010, ficando na casa dos US\$ 27 bilhões – o que pode ser interpretado como um sinal de que a parceria entre Brasil e Estados Unidos ainda tem vigor. O valor total das exportações brasileiras em 2010 chegou aos US\$ 202 bilhões, de forma que as exportações aos Estados Unidos representaram um valor de 13% das exportações brasileiras totais (MDIC, 2011).

Tabela 3 - Intercâmbio Comercial Brasil - Estados Unidos (1989 -maio/2011)

Ano	Importação			Exportação		
	US\$	Var. %	Participação percentual sobre o total geral de importações do Brasil	US\$	Var. %	Participação percentual sobre o total geral de exportações do Brasil
1989	8.231.202.141	---	23,94	3.728.968.465	---	20,42
1990	7.594.263.027	-7,74	24,17	4.160.683.895	11,58	20,14
1991	6.264.436.712	-17,51	19,81	4.687.570.150	12,66	22,28
1992	6.932.757.328	10,67	19,37	4.538.666.763	-3,18	22,08
1993	7.843.335.397	13,13	20,34	5.062.251.046	11,54	20,04
1994	8.816.241.304	12,40	20,25	6.674.390.616	31,85	20,18
1995	8.682.812.161	-1,51	18,67	10.519.498.419	57,61	21,05
1996	9.182.584.604	5,76	19,23	11.818.422.203	12,35	22,15
1997	9.274.987.124	1,01	17,51	13.706.094.568	15,97	22,94
1998	9.747.316.066	5,09	19,06	13.514.742.008	-1,40	23,40
1999	10.675.124.224	9,52	22,23	11.741.047.942	-13,12	23,81
2000	13.189.576.929	23,55	23,93	12.899.226.083	9,86	23,10
2001	14.208.572.954	7,73	24,38	12.905.492.013	0,05	23,21
2002	15.377.822.589	8,23	25,44	10.287.452.316	-20,29	21,78
2003	16.728.079.047	8,78	22,85	9.569.454.702	-6,98	19,80
2004	20.099.235.400	20,15	20,79	11.357.061.637	18,68	18,07
2005	22.539.731.875	12,14	19,02	12.666.508.176	11,53	17,21
2006	24.524.748.523	8,81	17,80	14.657.479.678	15,72	16,05
2007	25.065.048.412	2,20	15,60	18.723.280.625	27,74	15,52
2008	27.423.048.799	9,41	13,85	25.627.961.850	36,88	14,82
2009	15.601.628.031	-43,11	10,20	20.032.145.355	-21,83	15,68
2010	19.307.295.562	23,75	9,56	27.042.452.824	35,00	14,88
2011 (até maio)	9.209.111.470	26,82	9,73	12.830.888.816	29,94	14,91

Fonte: Elaboração própria a partir de MDIC (2011).

Em relação à estrutura da pauta comercial brasileira como um todo, é possível observar, na última década, uma série de mudanças na composição tanto das exportações, quanto das importações brasileiras. É possível verificar que, no ano de 2000, cerca de 50% das exportações brasileiras baseavam-se majoritariamente em produtos primários e manufaturas intensivas em recursos naturais. Produtos de alta, média e baixa tecnologia representavam, respectivamente, 12%, 26% e 13% do total exportado. Em 2009, os produtos primários e as manufaturas intensivas em recursos naturais já respondiam por quase 2/3 das exportações brasileiras, enquanto os produtos de alta, média e baixa tecnologia responderam conjuntamente por 32,7%.

No caso das importações brasileiras, entre 2000 e 2009, é possível perceber um aumento na participação dos produtos importados de baixa tecnologia (de 5% para 10%) e de alta tecnologia (34% para 37%), e redução nas importações de produtos de alta tecnologia (de 24% para 20%), assim como de produtos primários e manufaturas intensivas em recursos naturais (de 37% para 33%) (ACIOLY, PINTO & CINTRA, 2011). Fazendo uma observação dos produtos que caracterizaram a balança comercial brasileira na década de 2000, é possível perceber um preocupante déficit em produtos de alta tecnologia, ao mesmo tempo em que superávits vêm se apresentando para produtos de caráter primário e manufaturas intensivas em recursos naturais.

A análise da evolução das exportações brasileiras aos Estados Unidos nos anos 2000 - 2010 permite perceber algumas importantes alterações em relação às tendências que marcaram a pauta da balança comercial brasileira durante a década. A mais relevante dessas alterações foi o aumento da presença de produtos manufaturados de maior intensidade tecnológica nas exportações brasileiras destinadas ao mercado norte-americano. Houve tanto um aumento na participação de produtos como aeronaves, terminais portáteis de telefonia celular, automóveis, como uma inclusão de novos bens. Atualmente, os principais produtos que compõem a pauta de exportações brasileira para os Estados Unidos são: óleos brutos de petróleo, café, produtos de ferro e aço (em estado bruto e manufaturado), produtos químicos, aviões e peças de veículos aéreos, entre outros (MDIC, 2011).

Os principais produtos que o Brasil importa dos Estados Unidos, por sua vez, são: hulha betuminosa, óleo diesel, peças de turborreatores (ou turborreatores inteiros), algodão, parte de aviões e helicópteros, entre outros (MDIC, 2011). Os dados completos referentes ao comércio exterior entre Brasil e Estados Unidos em 2011 encontram-se na Tabela 4.

Tabela 4 – Principais produtos do comércio exterior entre Brasil e Estados Unidos, 2011

	HTS	Exportações brasileiras para os Estados Unidos	US\$
1	27090010	OLEOS BRUTOS DE PETROLEO	1.921.517.989
2	9011110	CAFE NAO TORRADO,NAO DESCAFEINADO,EM GRAO	615.090.009
3	72011000	FERRO FUNDIDO BRUTO NAO LIGADO,C/PESO<=0.5% DE FOSFORO	535.160.878
4	72071200	OUTROS PRODS.SEMIMANUF.FERRO/ACO,C<0.25%,SEC.TRANSV.RET	438.553.940
5	47032900	PASTA QUIM.MADEIRA DE N/CONIF.A SODA/SULFATO,SEMI/BRANQ	327.987.546
6	68029390	OUTROS GRANITOS TRABALHADOS DE OUTRO MODO E SUAS OBRAS	176.356.033
7	88024090	OUTROS AVIOES/VEICULOS AEREOS,PESO>15000KG,VAZIOS	125.484.017
8	72029300	FERRONIPIO	119.102.080
9	84099912	BLOCOS DE CILINDROS,CABECOTES,ETC.P/MOTORES DIESEL/SEMI	117.707.657
10	40111000	PNEUS NOVOS PARA AUTOMOVEIS DE PASSAGEIROS	113.919.287

	HTS	Importações brasileiras para os Estados Unidos	US\$
1	27011200	HULHA BETUMINOSA,NAO AGLOMERADA	633.264.604
2	27101921	"GASOLEO" (OLEO DIESEL)	440.637.486
3	84119100	PARTES DE TURBORRETORES OU DE TURBOPROPULSORES	316.372.326
4	84111200	TURBORRETORES DE EMPUXO>25KN	269.685.844
5	52010020	ALGODAO SIMPLEMENTE DEBULHADO,NAO CARDADO NEM PENTEADO	217.692.781
6	88033000	OUTRAS PARTES P/AVIOES OU HELICOPTEROS	215.582.573
7	27090010	OLEOS BRUTOS DE PETROLEO	214.821.731
8	22072010	ALCOOL ETILICO DESNATURADO C/QQ.TEOR ALCOOLICO	205.760.861
9	28151200	HIDROXIDO DE SODIO EM SOL.AQUOSA (LIXIV.SODA CAUSTICA)	135.413.058
10	27131100	COQUE DE PETROLEO NAO CALCINADO	129.889.259

Fonte: Elaboração própria a partir de MDIC (2011).

Analisando esses produtos, pode-se perceber que as relações de comércio exterior entre Brasil e Estados Unidos estão cada vez mais baseadas em produtos tecnológico-intensivos, o que possibilita ao Brasil a chance de um maior desenvolvimento de sua indústria em áreas estratégicas e uma diminuição de sua dependência da exportação de produtos para os quais o Brasil historicamente apresentou vantagens competitivas, como produtos agrícolas *commodities*.

A análise do fluxo de comércio entre Brasil e Estados Unidos na última década faz perceber, entretanto, um importante aspecto: o fato de o Brasil possuir atualmente um déficit de US\$ 8 bilhões com os Estados Unidos. Este valor representa o maior déficit brasileiro em

termos de comércio exterior, ao mesmo tempo em que é, para os Estados Unidos, seu quinto maior superávit²². Em entrevista concedida para complemento deste trabalho, o Embaixador dos Estados Unidos no Brasil, Thomas Shannon, afirma que tal déficit não deve ser considerado como um empecilho para o fortalecimento das relações comerciais entre Brasil e Estados Unidos. Ele menciona a crise econômica de 2008 – 2009 como um dos fatores que levaram ao aumento do déficit brasileiro, visto que a recessão forçou a economia norte-americana a incentivar suas exportações e reduzir suas importações. Outro aspecto que o Embaixador menciona é a valorização do real perante o dólar, que possibilitou um aumento das importações brasileiras advindas dos Estados Unidos. Em última instância, o Embaixador afirmou sua crença no dinamismo de valores de déficit e superávit, acreditando que a situação deficitária brasileira poderá mudar a qualquer momento.

De fato, existe um dinamismo relacionado aos dados da balança comercial brasileira com os Estados Unidos. Os norte-americanos, por exemplo, apresentaram superávit em tal balança durante a maior parte dos anos 1990, passando a apresentar déficits a partir de 2002 (SCHOTT, 2006). De 2007 em diante, foi a vez do déficit brasileiro começar a crescer, processo que mostrou-se ininterrupto desde então. A questão é saber se um ponto de equilíbrio nas relações comerciais entre os dois países será realmente atingido, e quanto tempo os Estados Unidos demorarão para superar os efeitos gerados pela crise econômica que os assolou.

Analisando especificamente os efeitos da crise econômica de 2008 – 2009, é possível perceber que, conforme a fala do Embaixador, ela gerou importantes efeitos para as relações econômico-comerciais entre Brasil e Estados Unidos. Um dos principais efeitos pode ser percebido já em 2009, quando os Estados Unidos perderam a posição de principal parceiro comercial brasileiro, sendo ultrapassados pela China. Isto se deu, em grande parte, pelo fato de a recessão ter obrigado os norte-americanos a reduzirem suas importações.

Atualmente, o governo norte-americano vem lutando para recuperar a economia do país, que apresenta índices de desemprego na casa dos 9%. Para superar os efeitos da crise, o presidente norte-americano Barack Obama estabeleceu como meta para os próximos cinco anos a duplicação de seu volume de exportações, sendo a América Latina e o Brasil alguns dos alvos preferenciais de tais exportações.

²² É importante lembrar que, em termos de economia global, os Estados Unidos possuem um dos maiores déficits comerciais do mundo, totalizando US\$ 45,8 bilhões em abril de 2011. Deste valor, US\$ 18,8 bilhões referem-se especificamente ao déficit norte-americano em relação à China (BBC News, 2011).

Para o Embaixador Thomas Shannon, a crise econômica de 2008 -2009 foi, de fato, um catalisador para a perda da posição norte-americana de principal parceiro comercial brasileiro. Ele também menciona a alta nos preços internacionais das *commodities*, que impulsionou a aproximação com a China. Apesar disso, o Embaixador vê com bons olhos as perspectivas para os próximos anos. Segundo ele, nas conversas ocorridas entre Brasil e Estados Unidos durante a visita do presidente Barack Obama ao Brasil, em abril, foi definido que é importante que os Estados Unidos voltem ao topo das parcerias comerciais feitas pelos brasileiros. Para o Embaixador, esta não seria uma posição anti-chinesa, mas sim pró-Brasil e pró-Estados Unidos. Resta saber se tais definições tiveram tom meramente retórico ou se realmente terão significado para a volta dos Estados Unidos ao posto de principal parceiro comercial brasileiro. O que parece realmente importar ao Brasil é a retomada de um movimento de comércio exterior equilibrado entre os dois países. Tal retomada seria dada através de um incentivo às exportações de produtos brasileiros manufaturados ao mercado norte-americano (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2011).

4.1.2 Investimento externo direto (IDE)

A presença de investimentos estrangeiros no Brasil foi um dos principais fatores que possibilitaram a modernização das indústrias brasileiras nas últimas décadas. Os principais setores favorecidos pela entrada de investimento externo direto na economia brasileira foram, justamente, aqueles setores intensivos em capital e em tecnologia. Mais recentemente, o setor de serviços também passou a receber importante fluxos de IDE.

Os altos volumes de IDE no Brasil, entretanto, acabaram gerando um fenômeno negativo para a estrutura industrial brasileira, o da desnacionalização. Tal fenômeno insere-se dentro do contexto da globalização econômica, que gera uma crescente internacionalização da produção, por meio do incremento dos fluxos de IDE, realizados, em grande parte, por empresas de caráter multinacional.

Neste processo, é importante destacar as tendências relacionadas aos investimentos feitos por empresas norte-americanas no Brasil. Nos anos 1990, por exemplo, os Estados Unidos já eram responsáveis por cerca 16,5% do IDE aplicado no Brasil (LACERDA & OLIVEIRA, 2009). Em 1990, as empresas norte-americanas mantinham 14 bilhões de dólares em IDE no Brasil. Em 2000, o valor do IDE norte-americano no Brasil aumentou para 36,6 bilhões de dólares, o que Schott (2006) explica através da maior participação de empresas dos

Estados Unidos nos esquemas de privatizações ocorridos no Brasil nos anos 1990 (SCHOTT, 2006).

Na década de 2000, os principais setores-alvo do IDE norte-americano no Brasil direcionaram-se aos setores de equipamento elétrico e eletrônico, equipamento e maquinário industrial e metais. A Tabela 5 demonstra a distribuição por país de origem dos influxos de IDE no Brasil entre 2003 e 2008.

Tabela 5 – Evolução dos fluxos de IDE no Brasil entre 2003 e 2008 – Distribuição por país de origem

Ranking	2003			2004			2005		
	País	US\$ Mi.	Part. %	País	US\$ Mi.	Part. %	País	US\$ Mi.	Part. %
1	EUA	2.383,00	18	Holanda	7.705,00	38	EUA	4.644,00	22
2	Cayman	1.910,00	15	EUA	3.978,00	20	Holanda	3.207,00	15
3	Holanda	1.445,00	11	Cayman	1.522,00	8	México	1.661,00	8
4	Japão	1.368,00	11	Espanha	1.055,00	5	França	1.458,00	7
5	França	825,00	6	Alemanha	795,00	4	Canadá	1.435,00	7
Ranking	2006			2007			2008		
	País	US\$ Mi.	Part. %	País	US\$ Mi.	Part. %	País	US\$ Mi.	Part. %
1	EUA	4.434,00	20	Holanda	8.116,00	24	EUA	6.918,00	15
2	Holanda	3.495,00	16	EUA	6.039,00	18	Luxemburgo	5.937,30	13
3	Cayman	1.974,00	9	Luxemburgo	2.855,00	8	Holanda	4.623,70	10
4	Suíça	1.631,00	7	Espanha	2.164,00	6	Japão	4.099,00	9
5	Espanha	1.414,00	6	Alemanha	1.757,00	5	Espanha	3.787,50	80

Fonte: Elaboração própria a partir de LACERDA & OLIVEIRA (2009).

A análise dos dados da Tabela 5 permite concluir que, de fato, os Estados Unidos são um dos maiores depositantes de investimento externo direto na economia brasileira. Tal posição, entretanto, vem sofrendo concorrência por parte de outros países, tais como Holanda, Japão e França.

Perguntando sobre a questão do IDE norte-americano no Brasil, o Embaixador Thomas Shannon destacou a direção oposta do processo, ou seja, os fluxos de IDE brasileiros nos Estados Unidos. Para o Embaixador, existe uma forte tendência relacionada à entrada de empresas brasileiras no mercado norte-americano, impulsionada pela valorização do real. Ele utilizou como o exemplo o caso da Embraer, empresa brasileira que vem buscando uma inserção cada vez maior no mercado dos Estados Unidos.

A maior inserção de empresas multinacionais de origem brasileira no mercado norte-americano é fato. Tal inserção pode ser contextualizada através da análise dos fluxos de IDE brasileiros como um todo. Entre 2006 e 2010, estes fluxos cresceram cerca de 32%, subindo de um valor de US\$ 22.225 milhões para US\$ 29.311 milhões (ACIOLY, PINTO & CINTRA, 2011). A década de 2000 presenciou a abertura de subsidiárias de diversas grandes empresas brasileiras nos Estados Unidos – tais como Companhia Siderúrgica Nacional e Gerdau. Alguns autores afirmam, entretanto, que tal processo não se deve apenas às condições privilegiadas oferecidas pela economia norte-americana para o crescimento de tais empresas, mas sim à dificuldade encontradas por tais empresas para exportar para os Estados Unidos, gerando a necessidade de abertura de subsidiárias para vencer os obstáculos comerciais impostos pelos norte-americanos.

Em relação ao IDE como um todo, a UNCTAD vem caracterizando o Brasil como um dos países preferidos por multinacionais para fluxos de IDE. De acordo com relatório de setembro de 2010, os países preferidos para investimentos externos entre 2010 e 2012 são, em ordem, China, Índia, Brasil, Estados Unidos e Rússia, o que a UNCTAD explica como sendo um resultado da crise econômica de 2008 – 2009, que fez com que fosse acentuada uma tendência recente, de mudança no foco geográfico das multinacionais em direção a economias em desenvolvimento e em transição (UNCTAD, 2011). Especificamente para o ano de 2011, é esperado o ingresso de 65 bilhões de dólares em IDE no Brasil, o que representaria 5,8% dos fluxos globais de investimento (UNCTAD, 2011).

O fato de os Estados Unidos ainda se manterem como os principais investidores externos no Brasil é um aspecto que pode fortalecer a parceria entre os dois países. O que importa ao Brasil, acima de tudo, é fazer com que a entrada de tais investimentos não gere uma acentuada desnacionalização da economia brasileira, compatibilizando os fluxos de IDE norte-americanos com um aumento da capacidade de geração de divisas, evitando desequilíbrios estruturais do balanço de pagamentos. Para isso, é fundamental atrair investimentos voltados à área da indústria, que permitiriam aumentos tanto das importações quanto das exportações brasileiras de produtos industrializados, propiciando uma redução da vulnerabilidade externa do país (LACERDA & OLIVEIRA, 2009).

4.1.3. Divergências em acordos comerciais bilaterais e na OMC

Os anos entre 2000 e 2010 foram marcados por uma série de divergências entre Brasil e Estados Unidos, ocorridas tanto em âmbito bilateral quanto no âmbito de organizações multilaterais como a OMC.

A primeira grande divergência envolvendo Brasil e Estados Unidos esteve relacionada às negociações da ALCA, que estão engavetadas desde 2005. O objetivo principal do projeto, que visava o estabelecimento de uma área de livre-comércio em toda a América Latina, foi um dos principais fatores que levaram o Brasil a opor-se ao estabelecimento da ALCA nos moldes sugeridos pelos Estados Unidos. Um dos principais temores brasileiros em relação ao regime de livre-comércio seria sua incapacidade para enfrentar a concorrência advinda de outras economias mais dinâmicas do continente, como as de Estados Unidos e Canadá. O que vale destacar em relação às negociações sobre a ALCA é a postura apresentada pelo Brasil, marcada pelo questionamento direto de um acordo capitaneado pelos Estados Unidos (BATISTA JR., 2005). Tal postura seria mantida no decorrer dos anos 2000, podendo ser denotada tanto pela atuação brasileira dentro da OMC – no contexto da Rodada de Doha – e na busca pelo fortalecimento dos esquemas regionais de integração econômica.

Em relação à OMC, os acontecimentos dos anos 2000 fazem perceber uma grande valorização dada pelo Brasil à utilização do âmbito desta organização para negociações, apresentação de suas insatisfações e resolução de litígios com outros países. A preferência dada à OMC permitiu ao Brasil um maior poder de barganha para buscar seus objetivos de comércio internacional, visto que, se tivesse preferido atuar no âmbito das negociações hemisféricas, teria tido que enfrentar de forma mais direta o poder de pressão dos norte-americanos – poder este que, em âmbito multilateral, torna-se mais fraco (BATISTA JR., 2005).

A Rodada de Doha da OMC, iniciada em 2001 com a intenção de gerar maiores possibilidades para a liberalização do comércio em âmbito mundial, trouxe ao Brasil a oportunidade de discutir com os Estados Unidos alguns de seus principais pontos de litígio, como a manutenção de subsídios para produtos agrícolas e políticas *antidumping* e de direitos compensatórios. Analisando especificamente as disputas comerciais brasileiras em relação a estes pontos de litígio, é importante mencionar uma das principais disputas comerciais entre Brasil e Estados Unidos na década de 2000: a disputa relacionada à questão do algodão. Tal disputa, ocorrida no âmbito da OMC, iniciou-se em 2003, com acusações por parte do governo brasileiro de que os Estados Unidos estavam subsidiando sua produção de algodão. Em 2005, a OMC decidiu que os norte-americanos deveriam tomar uma posição em relação ao assunto, promovendo ajustes administrativos nos programas de subsídios a seus produtores de

algodão ou suspendendo os créditos gerados aos exportadores do produto. Nenhuma das alternativas foi implementada.

Em março de 2006, o Brasil fez nova queixa junto à OMC, argumentando que a decisão não foi cumprida. O órgão voltou a condenar os americanos em janeiro de 2008. Em fevereiro, os americanos apelaram ao Órgão de Solução de Disputas – a instância da OMC que soluciona esse tipo de queixas, que deu ganho de causa para o Brasil, liberando-o para retaliar os Estados Unidos no valor total de US\$ 829 milhões. Tal retaliação ocorreria através da cobrança de sobretaxa para a importação de determinados produtos norte-americanos e da possível suspensão de direitos de propriedade intelectual de alguns produtos do país.

O fim dos subsídios agrícolas norte-americanos ao algodão, entretanto, é uma questão que depende da aprovação do Congresso do país. Para atenuar tal situação, o Brasil optou por aceitar uma contraproposta apresentada pelos Estados Unidos, que previa que, ao invés da imposição de retaliação autorizada pela OMC, os norte-americanos pagassem uma compensação no valor de US\$ 147,3 milhões ao Brasil pelos subsídios concedidos a seus produtores de algodão (BBC News, 2011).

Em 16 de junho de 2011, uma atitude dos Estados Unidos trouxe novamente as atenções para as disputas entre Brasil e Estados Unidos em relação ao algodão. A Câmara dos Representantes norte-americanos aprovou uma lei que prevê a suspensão do pagamento de compensação ao Brasil, representando um grande retrocesso nas negociações relativas ao tema. Para entrar em vigor de fato, a lei ainda precisa ser aprovada pelo Senado e sancionada pelo presidente Barack Obama. O Ministério das Relações Exteriores afirmou que se, de fato, o pagamento da compensação for suspenso, a ação norte-americana se caracterizará como um rompimento de compromisso bilateral, dando margem ao Brasil para aplicar retaliações aos Estados Unidos (BBC News, 2011).

A questão do algodão é apenas um dos exemplos de divergências apresentadas entre Brasil e Estados Unidos em relação à questão dos subsídios. Outros dois produtos que geraram disputas vinculadas ao problema dos subsídios nos anos 2000 foram o aço e o suco de laranja. Em relação ao aço, em 2002 os Estados Unidos aprovaram lei que aumentava em 30% as tarifas de importação de produtos de aço laminados planos acabados e instituíram uma cota com tarifa média sobre produtos de aço inacabados (chapas) (SCHOTT, 2006). Tal decisão prejudicaria a indústria siderúrgica brasileira, já que, já naquela época, o aço caracterizava-se como um dos principais produtos brasileiros de exportação aos Estados Unidos. Na ocasião, a OMC considerou a adoção das sobretaxas propostas pelos norte-

americanos como improcedentes, já que contrariariam os preceitos de livre-comércio defendidos pela organização (FERNANDES, 2003).

Em relação ao suco de laranja, o caso é parecido com os anteriormente analisados. Os Estados Unidos vêm adotando medidas *antidumping* contra o suco brasileiro, alegando que tal suco é vendido nos Estados Unidos a preços menores do que os praticados no Brasil, o que geraria uma vantagem desleal, configurando prática de *dumping*. O governo norte-americano passou, então, a cobrar taxas adicionais aos exportadores brasileiros. No dia 17 de junho de 2011, um dia após a decisão da Câmara dos Representantes norte-americana sobre a questão do algodão, a questão do suco de laranja também passou por ajustes. Os Estados Unidos afirmaram sua opção de não apelar de uma decisão da OMC favorável ao Brasil, referente a medidas *antidumping* aplicadas contra a importação de suco de laranja brasileiro.

Em 2009, o Brasil havia questionado, no âmbito da OMC, o cálculo que os Estados Unidos empregavam para adotar suas medidas *antidumping* o suco de laranja nacional. Tal questionamento referia-se à utilização por parte dos norte-americanos da metodologia conhecida como ‘zeramento’ (zeroing), por meio da qual as operações de venda em que o valor de exportação do produto é superior ao seu valor normal no mercado doméstico são ignoradas no cálculo da margem de *dumping*. Em março deste ano, o painel considerou que o procedimento tornava as medidas *antidumping* contra o suco brasileiro injustas, e que o uso contínuo da prática era ilegal. Os americanos tinham até dia 17 de junho de 2011 para apelar da decisão, mas não o fizeram (BBC News, 2011).

As divergências ocorridas entre Brasil e Estados Unidos na década de 2000 fazem perceber um crescente protecionismo por parte dos Estados Unidos em relação à sua economia. Em relação a tais divergências, percebe-se a questão dos subsídios como sendo central para a manutenção dos litígios entre Estados Unidos e Brasil. Os recentes acontecimentos relacionados à questão do algodão parecem demonstrar que, de fato, o governo norte-americano não intenciona reduzir suas medidas protecionistas tão facilmente. Este tipo de atitude pode fazer com que o afastamento entre as economias brasileira e norte-americana torne-se ainda maior no futuro.

Outra tendência demonstrada pela análise das divergências entre Brasil e Estados Unidos é a postura crescentemente autonomista do Brasil em sua atuação dentro da OMC e nas discussões referentes a acordos como a ALCA. Esta maior autonomia é encontrada também em outras instâncias, como o fortalecimento da cooperação Sul-Sul – que abre perspectivas de negociações comerciais mais equilibradas e proveitosas para o Brasil –,

abrindo espaço para um fortalecimento ainda maior dos laços brasileiros com seus vizinhos latino-americanos e para a intensificação de seu comércio e relações políticas com países emergentes, como a China (BATISTA JR., 2005).

4.1.4. Oportunidades para o fortalecimento das relações econômico-comerciais entre Brasil e Estados Unidos

O presidente norte-americano Barack Obama, em visita ao Brasil em abril de 2011, mencionou dois setores econômicos que considera serem estratégicos para o fortalecimento do comércio entre Brasil e Estados Unidos: o de energia e o de infra-estrutura.

Em relação ao setor energético, é possível ver um grande interesse por parte dos Estados Unidos na descoberta brasileira do Pré-Sal, assim como no desenvolvimento de fontes renováveis de energia, como os biocombustíveis. O Embaixador dos Estados Unidos no Brasil afirma acreditar que o diálogo estratégico na área energética é um dos principais fatores que poderão proporcionar um reforço nas relações econômico-comerciais norte-americanas com o Brasil, tendo em vista a necessidade crescente do uso de fontes limpas de energia e de uma mudança na matriz energética dos Estados Unidos.

Em relação ao Pré-Sal brasileiro – que garantiria ao Brasil a enorme quantidade de 1,6 trilhão de metros cúbicos de gás e óleo, tornando o país detentor de uma das maiores reservas de petróleo do mundo (ficando atrás apenas de Arábia Saudita, Irã, Iraque, Kuwait e Emirados Árabes) -, o interesse dos Estados Unidos é evidente, já que os mesmos poderiam firmar acordos com o Brasil em detrimento de necessitar depender das importações advindas do Oriente Médio (PETROBRAS, 2011). Neste sentido, o Embaixador dos Estados Unidos comentou sobre o fato de o país ser um mercado seguro para as commodities do Pré-Sal, o que garantiria ao Brasil a contínua exploração dos recursos nele presentes. O que a questão do Pré-Sal denota, acima de tudo, é a possibilidade de um aumento do poder de barganha brasileiro em relação aos Estados Unidos. Se, de certa forma, o relacionamento comercial brasileiro com os norte-americanos sempre foi marcado por uma certa dependência, com o Brasil dependendo muito mais do Estados Unidos do que vice-versa, os produtos gerados pela exploração do Pré-Sal podem acabar por reverter tal situação.

Ainda analisando a questão das oportunidades para Brasil e Estados Unidos encontradas na área energética, é importante mencionar o caso dos biocombustíveis, como o etanol. Apesar da posição norte-americana – destacada nas palavras do Embaixador Thomas

Shannon – de que uma parceria em relação aos biocombustíveis deve ser consolidada entre os dois países, é possível perceber uma série de empecilhos. Os anos 2000, por exemplo, foram marcados pela chamada “diplomacia do etanol”. Com a crescente necessidade norte-americana de diminuir sua dependência do petróleo e suas emissões de gases que causam o aquecimento global, os Estados Unidos anunciaram, durante o governo de George W. Bush, a intenção de aumentar o consumo do álcool combustível. Para tal, recorreram ao Brasil, segundo maior produtor mundial de etanol, e concorrente direto do etanol norte-americano. As condições impostas para as exportações brasileiras de etanol, entretanto, foram exorbitantes: cada litro de etanol que entrasse em solo norte-americano seria taxado em 46%, o que inviabilizaria a vida do produto brasileiro no país. Por trás desta taxa excessiva, estavam os produtores de milho dos EUA – produto a partir do qual o etanol norte-americano é feito. Tais produtos recebem subsídios por parte do governo norte-americano, fazendo constantes pressões para mantê-los.

Em votação recente, ocorrida em 16 de junho de 2011, o Senado norte-americano aprovou emenda que acabaria com a tarifa à importação do etanol e com todos os subsídios governamentais dados aos produtos. Tal medida, que ainda necessita ser sancionada pelo presidente Barack Obama, foi comemorada pelo Brasil, com a presidenta Dilma Rousseff afirmando que a decisão representa um reconhecimento de que o etanol brasileiro não competia em condições de igualdade nos EUA (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2011).

A discussão sobre o etanol, assim como a discussão relacionada ao Pré-Sal, também demonstra um aumento do poder de barganha internacional brasileiro. A substituição paulatina, mas contínua, dos combustíveis fósseis e a crescente preocupação mundial com as questões climáticas tendem a fortalecer ainda mais a agenda da diplomacia do etanol no futuro, o que ajudará a fortalecer a presença do Brasil no cenário mundial. O poder de barganha que o etanol proporciona ao Brasil é também mais um elemento que fortalece as ações brasileiras na América do Sul, onde o país desenvolve parcerias e se apresenta como referência para os programas nacionais de seus vizinhos (COUTO, 2010).

Por fim, quanto ao estabelecimento de parcerias em relação ao setor de infra-estrutura, é importante destacar os interesses por parte de grandes empresas norte-americanas nos eventos que ocorrerão no Brasil nos próximos anos, como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Além disso, há a ideia, por parte dos Estados Unidos, de que as empresas norte-americanas que atuariam na montagem da infra-estrutura para esses eventos também cooperassem com o Brasil no desenvolvimento de obras do Programa de Aceleração do

Crescimento (PAC)²³. Até o presente momento, entretanto, nenhum acordo formal foi firmado (REVISTA EXAME, 2011).

A análise das relações entre Brasil e Estados Unidos nas áreas comercial e econômica denotam uma série de importantes mudanças no relacionamento entre os dois países. A principal delas relaciona-se ao fortalecimento de uma postura autonomista por parte do Brasil, deixando de lado o alinhamento automático de diversos momentos do século XX e passando a divergir diretamente com os norte-americanos em relação a uma série de questões econômico-comerciais, como as mencionadas questões relativas à ALCA, à Rodada de Doha, ao algodão, ao aço, ao suco de laranja e ao etanol.

Os acontecimentos de junho de 2011, que trouxeram soluções – ainda não permanentes, importa lembrar – para algumas das divergências mais importantes entre Brasil e Estados Unidos, como a questão do aço e do etanol, parecem estar caminhando em sentidos opostos. Enquanto a decisão referente à retirada dos subsídios do etanol, se aprovada, representará um importante avanço para a implementação de uma parceria estratégica entre Brasil e Estados Unidos na área energética, a decisão referente à questão do algodão parece ser um retrocesso, dando margem ao Brasil para aplicar retaliações aos norte-americanos. Resta saber se tais decisões de fato serão aprovadas pelo Senado norte-americano e sancionadas pelo presidente Obama.

Avaliando os efeitos da crise de 2008 – 2009, que atingiu os Estados Unidos com severidade, ao mesmo tempo em que não atingiu o Brasil com tanta força, é possível perceber que ela deixou os norte-americanos em situação de crescente fragilidade, passando a depender cada vez mais de suas exportações para reduzir seu déficit comercial com o mundo. Ao mesmo tempo, tal crise possibilitou um aumento do poder de barganha brasileiro em relação aos norte-americanos, diminuindo a máxima de que o Brasil dependia muito mais dos Estados Unidos do que o oposto.

Além disso, pode-se perceber uma mudança na postura internacional brasileira, mudança esta que vem desde o século passado. O Brasil vem buscando diversificar seus parceiros no exterior, ainda que continue mantendo os Estados Unidos em posição

²³ O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi lançado pelo ex-presidente Lula em 2007, englobando um conjunto de políticas econômicas que visam ao crescimento econômico do Brasil. As prioridades vêm sendo dadas aos investimentos nas áreas de infra-estrutura, como saneamento, habitação e transporte.

relativamente privilegiada. A aproximação do Brasil com a China, analisada a seguir, é um exemplo desta busca brasileira pela diversidade. É necessário avaliar, entretanto, se os frutos da parceria com a China propiciarão, de fato, uma maior autonomia e um maior desenvolvimento da economia brasileira, ou se simplesmente contribuirão para a manutenção do Brasil como país exportador de produtos agrícolas e *commodities*.

4.2. Brasil – China

Os anos 2000 marcam um momento de importante aproximação entre Brasil e China. Tal aproximação insere-se dentro de um contexto maior, no qual a China vem se tornando cada vez mais próxima das economias da América Latina como um todo. De acordo com Cunha (2007), há três dimensões básicas através das quais a expansão da presença da China na economia internacional se manifesta: em seu drive exportador, que impõe uma crescente pressão competitiva tanto sobre economias industrializadas quanto sobre economias em desenvolvimento; em sua demanda por matérias-primas e energia, que vem, de certa forma, moldando a política externa do país; e em sua consolidação como pólo atrator de investimentos e irradiador de dinamismo comercial e financeiro em suas regiões vizinhas e em uma série de outras regiões mundiais (CUNHA, 2007). É dentro destas dimensões que o relacionamento econômico-comercial entre Brasil e China inseriu-se na década de 2000 – 2010.

Desde o início dos anos 2000, é possível perceber uma importante renovação no dinamismo econômico do Brasil e da América Latina. A aceleração do crescimento latino-americano vem sendo acompanhada de uma melhoria nos seus resultados fiscais e externos, sem que, entretanto, hajam pressões inflacionárias disseminadas. Além disso, há uma tendência de redução na percepção de risco dos investidores internacionais, percebida a partir dos níveis recordes de baixa nos indicadores de risco-país das economias latino-americanas. No passado, os *booms* de crescimento na região tiveram como tendência a deterioração das contas externas e fiscais, gerando crises de balanço de pagamento e episódios de surto inflacionário e fragilização fiscal. Para explicar as tendências positivas que atualmente marcam o crescimento econômico latino-americano, Cunha afirma que é importante analisar-se a conjuntura externa excepcionalmente favorável, que trouxe, em parte, os elementos que explicam o ritmo e o padrão da recuperação recente do continente. Alguns elementos de tal conjuntura estariam diretamente vinculados ao *boom* no mercado de *commodities* e ao

comportamento favorável dos mercados de ativos financeiros e bens, fenômenos que derivam da dinâmica de crescimento chinesa em sua complementaridade com a economia norte-americana (CUNHA, 2007).

Em relatório recente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), são avaliadas alguns dos principais aspectos que regulam o relacionamento comercial mantido pelo Brasil em relação à China. O texto, escrito por Luciana Acioly, Eduardo Costa Pinto e Marcos Antônio Macedo Cintra, dá destaque à concentração das exportações brasileiras em produtos básicos, e aponta que, apesar do Brasil estar em superávit em sua balança comercial com a China, sendo um importante fornecedor de alimentos, petróleo e matérias-primas, corre o risco de estagnar a médio e longo prazo como grande exportador de *commodities*. Além disso, o texto destaca as oportunidades apresentadas pelo investimento direto chinês para a economia brasileira (ACIOLY, PINTO & CINTRA, 2011). Tal relatório, juntamente de dados do MDIC, servirá de base para a análise a ser feita nesta sessão.

4.2.1. Comércio exterior e balança comercial

A evolução das relações comerciais entre Brasil e China, entre 2000 e 2010, mostra resultados impressionantes. O comércio entre os dois países apresentou, no período, crescimento superior ao do comércio mantido entre o Brasil e o resto do mundo, gerando um aumento na participação das exportações e importações brasileiras para a China. Mais detalhes sobre este processo podem ser observados na Tabela 6:

Tabela 6 - Intercâmbio Comercial Brasil - China (1989 -maio/2011)

Ano	Importação			Exportação		
	US\$	Var. %	Participação percentual sobre o total geral de importações do Brasil	US\$	Var. %	Participação percentual sobre o total geral de exportações do Brasil
1989	628.341.233	---	1,83	128.002.490	---	0,70
1990	381.803.845	-39,24	1,22	168.792.327	31,87	0,82
1991	226.405.821	-40,70	0,72	129.040.536	-23,55	0,61
1992	460.031.616	103,19	1,29	116.775.031	-9,51	0,57
1993	779.394.972	69,42	2,02	304.856.536	161,06	1,21
1994	822.416.147	5,52	1,89	463.495.924	52,04	1,40
1995	1.203.750.528	46,37	2,59	1.041.728.048	124,75	2,08

1996	1.113.828.697	-7,47	2,33	1.132.883.363	8,75	2,12
1997	1.088.213.686	-2,30	2,05	1.166.420.980	2,96	1,95
1998	904.879.640	-16,85	1,77	1.033.806.095	-11,37	1,79
1999	676.142.137	-25,28	1,41	865.219.126	-16,31	1,75
2000	1.085.301.597	60,51	1,97	1.222.098.317	41,25	2,19
2001	1.902.122.203	75,26	3,26	1.328.389.311	8,70	2,39
2002	2.520.978.671	32,54	4,17	1.553.993.640	16,98	3,29
2003	4.533.363.162	79,83	6,19	2.147.801.000	38,21	4,44
2004	5.441.405.712	20,03	5,63	3.710.477.153	72,76	5,91
2005	6.834.996.980	25,61	5,77	5.354.519.361	44,31	7,28
2006	8.402.368.827	22,93	6,10	7.990.448.434	49,23	8,75
2007	10.748.813.792	27,93	6,69	12.621.273.347	57,95	10,46
2008	16.522.652.160	53,72	8,35	20.044.460.592	58,81	11,59
2009	21.003.886.286	27,12	13,73	15.911.133.748	-20,62	12,46
2010	30.785.906.442	46,57	15,25	25.594.796.550	60,86	14,08
2011 (até maio)	15.744.758.694	47,92	16,64	12.104.985.383	38,15	14,07

Fonte: Elaboração própria a partir de MDIC (2011).

A partir da análise dos dados da Tabela 6, é possível perceber o quão acentuado foi o aumento do relacionamento comercial entre Brasil e China desde o final dos anos 1980. Se em 1989 o Brasil exportava menos de US\$ 150 milhões anuais para a China, em 2010 tal valor atingiu os US\$ 25,5 bilhões, o que representa um número cerca de 200 vezes maior que o de 1989. As importações brasileiras de produtos chineses alcançaram seu pico em 2010, gerando um valor de mais de US\$ 30 bilhões.

O ano mais importante a ser analisado na Tabela 6 é 2009. Nele, é notável a ocorrência de um movimento que teria importantes resultados para a economia brasileira: enquanto as exportações brasileiras para os Estados Unidos somaram US\$ 20.032.145.355,00, as exportações para a China atingiram o valor de US\$ 20.044.460.592,00. Com isso, a China ultrapassou os Estados Unidos como principal destino das exportações brasileiras, passando a caracterizar-se como maior parceiro do comércio exterior brasileiro. Ainda em relação às exportações brasileiras para a China, importa destacar que seu crescimento não foi afetado pela crise econômica de 2008 – 2009. Ou seja, além da rápida expansão das exportações brasileiras para a China, é possível afirmar que os chineses contribuíram para minimizar as perdas comerciais derivadas da queda dos fluxos de comércio em nível global (ACIOLY, PINTO & CINTRA, 2011).

É interessante observar também o movimento das importações brasileiras em relação à China. Em comparação aos Estados Unidos, pode-se perceber que a preferência brasileira

tem sido dada para a China, com os valores de importação relacionados ao país tendo crescido significativamente. De acordo com o estudo do IPEA, os Estados Unidos foram o país cujos produtos verificaram a tendência mais pronunciada de queda nas importações brasileiras. Embora em valores absolutos o Brasil venha aumentando suas importações dos Estados Unidos, as compras brasileiras de produtos chineses têm crescido a um ritmo muito superior: em 2001, o Brasil importou dos Estados Unidos US\$ 13,1 bilhões, e da China apenas 10% desse valor. Em 2010, as importações do primeiro somaram US\$ 27,3 bilhões, e do segundo, mais de US\$ 25 bilhões. A tendência é a de que, em 2011, a China assuma também a primeira posição no ranking das importações brasileiras (ACIOLY, PINTO & CINTRA, 2011).

É importante também analisar os produtos que compõem a pauta de comércio exterior entre Brasil e China. Tais produtos estão listados na Tabela 7.

Tabela 7 - Comércio exterior entre Brasil e China por produtos, 2011

	HTS	Exportações brasileiras para a China	US\$
1	26011100	MINERIOS DE FERRO NAO AGLOMERADOS E SEUS CONCENTRADOS	6.030.625.227
2	12010090	OUTROS GRAOS DE SOJA,MESMO TRITURADOS	4.479.720.475
3	27090010	OLEOS BRUTOS DE PETROLEO	2.207.035.724
4	26011200	MINERIOS DE FERRO AGLOMERADOS E SEUS CONCENTRADOS	810.748.121
5	47032900	PASTA QUIM.MADEIRA DE N/CONIF.A SODA/SULFATO,SEMI/BRANQ	437.789.874
6	15071000	OLEO DE SOJA,EM BRUTO,MESMO DEGOMADO	219.094.698
7	72029300	FERRONIOBIO	186.019.285
8	2071400	PEDACOS E MIUDEZAS,COMEST.DE GALOS/GALINHAS,CONGELADOS	145.711.725
9	47020000	PASTA QUIMICA DE MADEIRA,PARA DISSOLUCAO	100.803.773
10	88024090	OUTROS AVIOES/VEICULOS AEREOS,PESO>15000KG,VAZIOS	97.713.762

	HTS	Importações brasileiras para a China	US\$
1	85299020	OUTS.PARTES P/APARELHOS RECEPT.RADIODIF.TELEVISAO,ETC.	475.234.492
2	85177099	OUTS.PARTS.P/APARS.D/TELEFONIA/TELEGRAFIA	251.702.192
3	27040010	COQUES DE HULHA,DE LINHITA OU DE TURFA	227.273.027
4	85171231	TERMINAIS PORTÁTEIS DE TELEFONIA CELULAR	226.161.742
5	84733092	TELA P/MICROCOMPUTADORES PORTATEIS,POLICROMATICA	142.140.506
6	85177010	CIRCUITOS IMPR.C/COMP.ELÉTR./ELETR.MONTADOS	137.880.830
7	84159000	PARTES DE MAQUINAS E APARELHOS DE AR CONDICIONADO	121.863.270

8	90138010	DISPOSITIVOS DE CRISTAIS LIQUIDOS (LCD)	106.277.380
9	85340000	CIRCUITO IMPRESSO	105.848.877
10	84151011	APARS.AR CONDIC."SPLIT SYSTEM",C<=30000FRIG/H,P/JANELAS	102.913.177

Fonte: Elaboração própria a partir de MDIC (2011).

A análise da Tabela 7 permite constatar que as exportações feitas pelo Brasil aos chineses vêm se concentrando em produtos básicos. Entre 2000 e 2009, tais produtos passaram de 68% para 83% da pauta. De fato, a partir da análise da Tabela 7, é possível verificar que os principais produtos que compõem as exportações brasileiras à China em 2011, tais como minério de ferro, soja e óleo de soja e petróleo, são produtos de característica básica e de baixa intensidade tecnológica. De acordo com Acioly, Pinto & Cintra (2011),

“Pode-se afirmar que ao longo dos últimos 10 anos, para cada dólar que o Brasil adquire de suas exportações para China, 87 centavos vêm de produtos primários e de manufaturas intensivas em recursos naturais, 7 dos produtos de média intensidade tecnológica e apenas 2 centavos das vendas de produtos de alta tecnologia. Fazendo-se o mesmo exercício para as exportações do Brasil para o resto do mundo, obtém-se que os produtos primários e as manufaturas intensivas em recursos naturais respondem por 58 centavos de dólar, os produtos de média intensidade tecnológica por 25, os de alta tecnologia e baixa tecnologia em torno de 8 centavos, para cada grupo. Infere-se então que é no segmento dos produtos de média intensidade tecnológica que o Brasil tem mais dificuldade em aumentar suas exportações para a China, uma vez que esses produtos têm maior presença em outros mercados mundiais.” (ACIOLY, PINTO & CINTRA, 2011, p. 28).

Os principais produtos chineses importados pelo Brasil, por sua vez, são eletrônicos, partes de equipamentos de telefonia, parte de máquinas, etc. Isto representa uma tendência de aumento das importações de produtos chineses de média e alta intensidade tecnológica.

4.2.2. Investimento externo direto

O final dos anos 1990 foi marcado pelo estabelecimento de uma estratégia de internacionalização das empresas chinesas. Tal processo, grandemente incentivado e comandado pelo Estado chinês, seria um instrumento na busca pelo crescimento e desenvolvimento econômico do país e por uma maior inserção no mercado mundial.

Neste processo, o estoque de IDE da China no exterior atingiu os US\$ 229,6 bilhões no final de 2009, valor cerca de oito vezes maior que os 27,8 bilhões registrados em 2000. Apesar disso, a participação do investimento chinês no estoque mundial de IDE ainda é pequena, tendo atingido a casa dos 1,2% em 2009 (ACIOLY, PINTO & CINTRA, 2011).

Em relação aos fluxos de IDE chinês ao Brasil, é importante destacar que a China ainda apresenta uma presença muito pequena no grupo de investidores estrangeiros que atuam no Brasil. Em 2010, o país ocupou a posição de 20º maior investidor estrangeiro no Brasil, sendo responsável por 0,75% do total dos fluxos de IDE direcionados ao mercado brasileiro²⁴.

Os fluxos de IDE brasileiros em relação à China, por sua vez, sofreram decréscimos entre os anos de 2006 e 2010. Entre 2009 e 2010, pareceu ocorrer uma recuperação, com tais fluxos aumentando em 200%. Mesmo assim, tal taxa de aumento ficou abaixo da taxa relativa ao aumento do IDE brasileiro para o mundo. Acioly, Pinto & Cintra explicam este processo afirmando que a existência de um pequeno volume de IDE brasileiro direcionado à China é fruto da pequena quantidade de internacionalização das empresas brasileiras, assim como das dificuldades para a entrada de empresas estrangeiras em alguns setores do mercado chinês – dificuldades estas que estão atreladas à forte regulação (obrigatoriedade de operação com parcerias locais) e, até mesmo, às restrições feitas pelo governo chinês à entrada de IDE em setores considerados estratégicos para a economia chinesa (ACIOLY, PINTO & CINTRA, 2011).

Os principais setores de destino dos investimentos externos chineses no Brasil vêm sendo o setor do petróleo, da mineração e da energia elétrica, além do setor financeiro. De acordo com o estudo do IPEA, isto é uma demonstração clara da estratégia chinesa que busca garantir o acesso à maior quantidade possível de fontes de recursos naturais, bem como o de tentar influenciar no preço desses setores.

4.1.4. Oportunidades para as relações econômico-comerciais entre Brasil e China

Em abril de 2011, empreendendo sua primeira viagem oficial para fora do continente sul-americano, a presidenta Dilma Rousseff visitou a China. A visita teve como objetivos centrais a consolidação das parcerias econômico-comerciais feitas com o país. Para o Brasil, a visita representou a possibilidade de encontrar soluções para dois grandes desafios relacionados a seu relacionamento com os chineses: 1) os desequilíbrios causados pela entrada de produtos chineses no Brasil, que competem diretamente com os produtores

²⁴ Em relação aos fluxos de IDE chineses no Brasil, o estudo do IPEA destaca os dados referentes a tais fluxos estão subestimados e com distorções. Isto acontece porque as empresas estatais chinesas enviam os recursos para o Brasil a partir de bases em outros países, entrando no Brasil via países que oferecem benefícios fiscais, como Luxemburgo, por exemplo (ACIOLY, PINTO & CINTRA, 2011).

brasileiros e 2) a baixa diversificação das exportações brasileiras direcionadas à China, que atualmente baseiam-se em produtos básicos e *commodities*, marcados pelo baixo nível tecnológico.

De fato, a manutenção da posição brasileira em relação à China, baseada na exportação de produtos básicos, poderia acabar relegando o Brasil a uma posição secundária dentro de tal relacionamento. Por mais que o *boom* gerado pela alta dos preços das matérias-primas e *commodities* possa trazer bons resultados à economia brasileira em um primeiro momento, gerando superávits em sua balança comercial, a dependência de exportações deste tipo de produto pode acabar reforçando a manutenção do Brasil em uma posição inferior na hierarquia da divisão internacional do trabalho, gerando um processo de especialização regressiva da pauta exportadora brasileira. Além disso, é importante mencionar a questão da concorrência entre as estruturas produtivas chinesa e brasileira, em um momento em que o crescente comércio com a China vem criando pressões competitivas sobre o parque industrial brasileiro. Este é um problema que pode acabar gerando efeitos negativos para o relacionamento comercial entre Brasil e China.

Pensando nestes problemas, a presidenta Dilma visitou a China com a intenção de aumentar a diversificação da pauta exportadora brasileira para o país, buscando promessas relacionadas a um aumento nas importações de manufaturados brasileiros por parte dos chineses. A princípio, os resultados da visita foram promissores. Em comunicado assinado por Brasil e China, foi estabelecida a busca pela reciprocidade em seu relacionamento comercial, e o comprometimento chinês de que as importações de produtos manufaturados brasileiros seriam incentivadas. A posição defendida por Dilma durante a visita expressou a necessidade de manutenção de um superávit comercial brasileiro “de qualidade”, não estando apenas baseado na exportação de *commodities* (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2011).

O discurso brasileiro na visita à China, entretanto, não objetivou uma diminuição das exportações brasileiras de *commodities* ao país, mas sim um aumento do comércio seguindo uma pauta mais qualificada e equilibrada. Neste sentido, é possível observar uma grande oportunidade para o fortalecimento das relações econômico-comerciais entre Brasil e China, já que a qualificação das trocas comerciais entre ambos daria ao Brasil a oportunidade de inserir seus produtos manufaturados no mercado chinês, um dos maiores do mundo, o que poderia gerar maiores índices de crescimento para a indústria brasileira. Além disso, um relacionamento mais equilibrado com a China daria ao Brasil um maior poder de barganha no cenário econômico internacional, a ser utilizado tanto em relação aos chineses quanto em relação a outros parceiros comerciais privilegiados, como os Estados Unidos.

Os fluxos de investimento externo direto provindos da China para o Brasil também representam uma importante oportunidade para os dois países, e em especial para o Brasil. O investimento chinês poderia ser utilizado pelo Brasil para potencializar sua infraestrutura e agregar valor à produção no território nacional para segmentos como o do agronegócio, do minério e aço e do petróleo, setores que vêm sendo privilegiados pelos aportes de IDE chinês no Brasil (ACIOLY, PINTO & CINTRA, 2011). O IDE chinês pode significar também um maior aporte de capital e tecnologia em diversos segmentos da infraestrutura brasileira, auxiliando, por exemplo, na viabilização de projetos de grandes dimensões, tais como o Programa de Aceleração do Crescimento, da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016 – nos quais os Estados Unidos também têm interesse em investir.

Através da análise das tendências que marcaram o relacionamento entre Brasil e China na década de 2000 – 2010, é possível perceber muitos pontos que necessitam ser equilibrados. Os fluxos de investimento externo direto entre os dois países e a qualidade da pauta do comércio exterior que mantêm entre si parecem ser os principais objetos de equilíbrio. A visita de Dilma à China em abril de 2011 trouxe esperanças em relação ao estabelecimento de mudanças qualitativas no relacionamento entre os dois países, mudanças estas que favoreceriam o estabelecimento de um maior equilíbrio em suas relações comerciais.

A questão, entretanto, é saber se as promessas feitas pelo governo chinês serão de fato cumpridas ou se são meramente retóricas. Caso a segunda opção prevaleça, é possível que a vulnerabilidade externa estrutural brasileira – caracterizada pela especialização regressiva de sua pauta exportadora e de sua estrutura industrial – tenda a agravar-se como um fenômeno de longo prazo, aprofundando as assimetrias no padrão de comércio entre Brasil e China. Este processo, em última instância, pode acabar abrindo espaço para que os Estados Unidos voltem à posição de principal parceiro comercial brasileiro.

CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo avaliar o desenvolvimento do relacionamento econômico-comercial entre Brasil e Estados Unidos ao longo do século XX e, mais especificamente, no século XXI. Apesar de ter a temática do relacionamento entre estes dois países como cerne, um terceiro país foi inserido na análise, por ser considerado fundamental para o entendimento do relacionamento atual entre os dois primeiros: a China.

Partindo da análise teórica de Robert Gilpin, fundada na obra “O Desafio do Capitalismo Global”, de 2000, e tendo Giovanni Arrighi e seu “Adam Smith em Pequim”, de 2008, como marco teórico secundário, buscou-se analisar, em perspectiva histórica, as relações econômico-comerciais (e seus efeitos políticos) entre Brasil e Estados Unidos e Brasil e China, na busca por tendências que explicassem a base do relacionamento brasileiro com ambos os países. Em última instância, foram analisados dados referentes à década de 2000 e 2010, tais como índices de comércio exterior, balança comercial e investimento externo direto, buscando verificar se as tendências apresentadas durante o século XX se mantiveram e se novas tendências são apresentadas para os próximos anos.

O que se pode concluir a respeito das relações entre Brasil e Estados Unidos é, em primeira instância, que os dois países continuarão mantendo uma parceria estratégica nas mais diversas áreas comerciais – e também políticas. Falando especificamente sobre o comércio, é possível elencar alguns motivos que auxiliam a afirmação de que a parceria brasileira com os Estados Unidos continuará. São eles: o caráter da pauta de comércio exterior brasileiro com os Estados Unidos, caracterizada por produtos tecnológico-intensivo e, portanto, favorável ao desenvolvimento da indústria brasileira; a necessidade de equilibrar o déficit comercial que o Brasil tem com os Estados Unidos, atualmente na casa de 8 bilhões de dólares; e as possibilidades de cooperação em áreas estratégicas para o Brasil, como o setor energético – possibilidade esta que favorecida pela decisão da Câmara dos Deputados norte-americana, que aprovou a retirada dos subsídios do país ao etanol – e o setor de infra-estrutura.

Apesar disso, é possível perceber a manutenção de uma série de contenciosos nas relações econômico-comerciais entre Brasil e Estados Unidos. A falta de soluções para litígios discutidos por ambos os países na OMC, como a questão dos subsídios norte-americanos ao algodão, por exemplo, parece ser uma questão que tende a colocar o Brasil em uma posição de afastamento em relação aos norte-americanos. Outros exemplos de divergências entre Brasil e Estados Unidos seriam as posições antagônicas apresentadas por

ambos dentro do contexto das negociações da ALCA e da Rodada de Doha, nos quais o Brasil vem tomando a frente dos países latino-americanos na busca pela solução de questões que afetam o desenvolvimento de todo o continente, como as posturas protecionistas norte-americanas em relação a uma série de questões comerciais.

O acirramento dos litígios e divergências entre Brasil e Estados Unidos, ocorrido na década de de 2000 – 2010, fez com que fosse verificado um movimento de afastamento cada vez maior entre os dois países. O argumento deste trabalho é o de que tal afastamento deve ser inserido dentro de um contexto maior, no qual há uma crescente busca brasileira por uma maior autonomia em âmbito hemisférico e internacional como um todo. Dentro de tal contexto, é possível avaliar a aproximação comercial do Brasil com a China.

O processo de aproximação com os chineses permitiu ao Brasil uma maior margem de manobra no cenário internacional, diminuindo sua dependência dos movimentos da economia norte-americana, que até 2009 caracterizou-se como a maior parceira comercial brasileira. Por outro lado, é possível perceber que, até agora, as relações comerciais que o Brasil vem mantendo com a China colocam os brasileiros em uma situação de inferioridade, caracterizando-se pela exportação de produtos de caráter agrícola e de *commodities* – o que é muito diferente das exportações brasileiras aos Estados Unidos, marcadas por uma pauta mais tecnológico-intensiva.

Há indícios, entretanto, de que o padrão de relacionamento comercial brasileiro com os chineses mudará a partir da próxima década. Em visita à China no início de 2011, a presidenta Dilma Rouseff coordenou com os chineses um novo *approach* para o relacionamento comercial brasileira com o país, buscando estabelecer uma matriz de comércio exterior mais equilibrada, baseada nas exportações brasileiras de produtos manufaturados. Se for concretizada, tal situação trará enorme benefícios ao Brasil, possibilitando um maior crescimento de sua indústrias e dando ao país maior poder de barganha no comércio internacional, evitando relegá-lo a uma posição inferior na divisão internacional do trabalho.

Sendo assim, é retomada a pergunta que se buscou responder neste trabalho: *o que a maior aproximação com a China verificada desde o início do século XXI pode acarretar para o relacionamento econômico-comercial brasileiro com os Estados Unidos?* A hipótese inicial da qual se partiu afirmava que *a aproximação brasileira em relação à China não revogará o histórico relacionamento econômico-comercial entre Brasil e Estados Unidos, mas que trará mudanças significativas para tal relacionamento, dando maior margem de*

manobra para o Brasil e tornando-o cada vez menos dependente da economia norte-americana.

Através da análise deste trabalho, verifica-se que tal hipótese é confirmada, mas que importantes ressalvas devem ser feitas. Em primeiro lugar, a aproximação brasileira com a China somente trará resultados positivos para uma maior inserção e autonomia internacional do Brasil se tal aproximação permitir uma mudança da pauta exportadora brasileira para o país, conforme prometido durante a visita de Dilma à China neste ano. Em segundo lugar, a manutenção do histórico relacionamento econômico-comercial entre Brasil e Estados Unidos depende grandemente da capacidade de resolução dos desafios que ainda se interpõem entre os dois países – indo desde a recuperação norte-americana dos efeitos negativos gerados pela crise econômica de 2000 – 2010 até a resolução de divergências históricas entre brasileiros e norte-americanos, como as já mencionadas questões relacionadas ao algodão e ao etanol. Resta saber se a segunda década do século XXI permitirá que tais desafios sejam de fato superados.

Retomando a análise feita por Robert Gilpin em “O Desafio do Capitalismo Global”, é importante verificar a maneira como o autor avalia as possibilidades de manutenção do papel dos Estados Unidos como líderes do sistema internacional atual. Para Gilpin, a fim de manterem-se na posição de líderes, os norte-americanos deveriam seguir a premissa de que uma economia global unida é de seu interesse econômico e político. Neste sentido, e tendo em vista o momento de fragilidade no qual a economia norte-americana atualmente se encontra, seria possível esperar para a próxima década uma maior propensão por parte dos Estados Unidos a uma busca pelo estabelecimento de acordos econômico-comerciais nos sentidos e direções mais diversos, inclusive no da manutenção de sua histórica parceria econômico-comercial com o Brasil. Se isto de fato ocorrerá, entretanto, só o tempo irá dizer.

REFERÊNCIAS

Livros e Artigos:

ACIOLY, A; CUNHA, A. (2009) China: ascensão à condição de potência global – características e implicações. In: CARDOSO, J. & ACIOLY, L. & MATIJASCIC, M. **Trajetórias recentes de desenvolvimentos**. Brasília: IPEA.

ACIOLY, L.; CINTRA, M. A. M; PINTO, E. C. (2011) **As relações bilaterais Brasil-China**: a ascensão da China no sistema mundial e os desafios para o Brasil. Brasília: IPEA.

ALMEIDA, Paulo R.; BARBOSA, Rubens A. (2006) **Relações Brasil – Estados Unidos**. Assimetrias e Convergências. São Paulo: Editora Saraiva.

AMORIM, Celso (2009). A integração Sul-Americana. **DEP: Diplomacia, Estratégia e Política**. Brasília: Projeto Raúl Prebisch, n.10. pg. 6-27

ARRIGHI, Giovanni. (2007) **Adam Smith in Beijing**: Lineages of the 21st Century. New York: Verso.

BARRAL, Welber (org). (2002) **O Brasil e o Protecionismo**. São Paulo: Aduaneiras.

BAUMANN, Renato; FRANCO, Ana Maria. (2002) O NAFTA e a participação do Brasil na ALCA. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**. Rio de Janeiro: Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior (FUNCEX).

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/ Comissão Econômica para América Latina e o Caribe. Instituto de Planejamento Econômico e Social. (1984) **Relações Comerciais entre o Brasil e os Estados Unidos**. Brasília.

BATISTA JR., Paulo N. (2005) **O Brasil e a Economia Internacional**: Recuperação e Defesa da Autonomia Nacional. Rio de Janeiro: Elsevier.

BECARD, Danielly S. R. (2009) **Relações Exteriores do Brasil Contemporâneo**. Porto Alegre: Editora Vozes.

BERGSTEN, Fred C. (2005) **Rescuing the Doha Round**. Washington, DC: Foreign Affairs, WTO Special Edition. Disponível em: <http://www.iie.com/publications/papers/bergsten1205.pdf>.

BICHARA, J. S.; CUNHA, A. M.; LÉLIS, M. T. C.; MONSUETO, S. E. (2010). **A ascensão chinesa e a economia brasileira**. Paper apresentado no II Seminário sobre Pesquisas em Relações Econômicas Internacionais. Brasília: Mimeo.

COHEN, Benjamin J. (2008) **International Political Economy: An Intellectual History**. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Comissão Económica para América Latina y el Caribe. (2005) **The Doha Round: An uncertain future**. CEPAL Publicaciones. Disponível em: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/26620/CIII_Doha_round_Latin_america_world_economy_2005.pdf.

COUTO, Leandro F. (2010) **A Diplomacia do Etanol**. Boletim Mundoraram. Disponível em: <http://mundorama.net/2010/07/16/a-diplomacia-do-etanol-por-leandro-freitas-couto/>.

CUNHA, André M. A. (2007) Crescimento e Internacionalização na China: Impactos Potenciais na América Latina Área 18. **Brasil e América Latina no Capitalismo Contemporâneo**. Sessões Ordinárias. Disponível em: http://www.sep.org.br/artigo/2_congresso/_804_1a06ce240cf45c98fd5dbb1acf79c838.pdf.

FARIA, Luiz A. E. (1999) Integração regional e desenvolvimento no Cone Sul. **Ensaio FEE**. FEE, Porto Alegre, v. 20, n. 2

_____. (2005) As negociações comerciais do Brasil: arenas, agendas e interesses. **Indicadores Econômicos**. Porto Alegre: FEE, v.33, n.3. p.7-14.

FERNANDES, Vinícius B. A. (2003) Estados Unidos, OMC e a questão do aço: implicações para o comércio internacional e para o Brasil. **Cenários PUC-Minas: Conjuntura Internacional**. Disponível em: http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO_ARQ_NOTIC20060522115052.pdf?PHPSESSID=b36c8642f88fdd0653ff20a341ecb1f8.

FIORI, José Luís. (2009). Estados Unidos, América do Sul e Brasil: seis tópicos para uma discussão. In. **DEP: Diplomacia, Estratégia e Política**. n.9. pg. 35-44. Brasília, Projeto Raúl Prebisch.

FUKUYAMA, Francis. (1992) **O Fim da História e o Último Homem**. Porto Alegre: Palmarinca, 1992.

GILPIN, Robert. (1975) **U.S Power and the Multinational Corporation**. New York: Basic Books.

_____. (2000) **O Desafio do Capitalismo Global: A Economia Mundial no Século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2004.

_____. (2001) **Global Political Economy: Understanding the International Economic Order**. Princeton, NJ: Princeton University Press.

GONÇALVES, Reinaldo. *et al.* (2004). **Economia internacional: teoria e experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Campus e Elsevier.

KUME H.; PIANI, G. (2005) MERCOSUL: O dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio. **Revista de Economia Política**. São Paulo: IPEA, v. 25, n. 4.

LACERDA, Antônio A.; OLIVEIRA, Alexandre. (2009) **Influxos de investimento direto estrangeiro (IDE) no Brasil: uma análise da desnacionalização da estrutura produtiva nos anos 2000**. VII Ciclo de Debates em Economia Industrial, Trabalho e Tecnologia - EITT. Disponível em:

[http://www.pucsp.br/eitt/downloads/vii_ciclo_debates_2009/Microsoft Word - VIICiclo2009_ArtLacerda-Alexandre_23.04.09.pdf](http://www.pucsp.br/eitt/downloads/vii_ciclo_debates_2009/Microsoft_Word_-_VIICiclo2009_ArtLacerda-Alexandre_23.04.09.pdf).

MEYER, Peter J. (2011) **Brazil – US Relations**. Washington, DC: Congressional Research Service Report for Congress. Disponível em: http://assets.opencrs.com/rpts/RL33456_20110209.pdf

Ministério das Relações Exteriores (MRE). Secretaria Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior (1993) **O Brasil e o NAFTA**. Impacto Sobre Comércio e Investimento.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. (2002) Os blocos asiáticos e o relacionamento Brasil – Ásia. **Revista São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, Fundação SEADE, v. 116, n. 1., p. 114-124.

REIS, Carlos A.; FISHER, Sérgio; CAMPOS, Sílvia H. (1990). **Programa Iniciativa para as Américas (Plano Bush). Algumas Considerações**. Revista da FEE. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/323/543>. Acessado em: 29/05/2011.

SILVA, André Luiz Reis da. (2005) **As Relações entre o Brasil e os Estados Unidos durante o regime militar (1964 – 1985)**. Editora Ciências e Letras.

_____. (2008) **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: A política Externa do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. Editora ABDR. Porto Alegre.

SOUTO MAIOR, Luiz A. (2003). **A Ordem Mundial e o Brasil**. Brasília: Revista Brasileira de Política Internacional. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v46n2/v46n2a02.pdf>.

UNCTAD. (2011) **World Investment Report 2010**. Disponível em: www.unctad.org.

SCHOTT, Jeffrey J. (2003) **US-Brazil Trade Relations in a New Era**. Institute for International Economics.

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. (2008). **Crise Econômica e Negociações Comerciais: Conjecturas sobre a Rodada Doha e Sistema Multilateral de Comércio.** Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. Disponível em: http://www.cedec.org.br/files_pdf/Criseeconomicaenegociacoescomerciais.pdf.

Sites e Notícias:

BBC World. (2011) **Obama's Brazil Visit: Fresh Start for Ties?** Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-12731912>. Acessada em 07/06/2011.

_____. (2011) **Dilma Diz que Brasil Não Quer Apenas Ser Parceiro Comercial da China.** Disponível em:

http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/04/110411_china_dilma_ss.shtml. Acessada em 07/06/2011.

_____. (2011) **US Trade Deficit Shrinks as Export Reach Record High.** Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/news/business-13717438>. Acessada em: 27/06/2011.

_____. (2011) **Câmara dos EUA Derruba Compensação Paga ao Brasil por Subsídio a Algodão.** Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/06/110616_eua_algodao_ac.shtml. Acessada em: 27/06/2011.

_____. (2011) **Brasil Poderá Retaliar Decisão dos EUA sobre Algodão, diz Patriota.** Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/06/110617_patriota_eua_algodao_jf.shtml. Acessada em: 27/06/2011.

_____. (2011) **Brasil Comemora 'Desistência' dos EUA em Disputa sobre Suco de Laranja.** Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/06/110617_itamaraty_laranja_jf.shtml. Acessada em: 27/06/2011.

Época NEGÓCIOS. (2010). **Brasil é a Oitava Maior Economia Mundial.** Disponível em: <http://epocanegocios.globo.com/Revista/Common/0,,EMI129660-16357,00-BRASIL+E+A+OITAVA+MAIOR+ECONOMIA+MUNDIAL.html>. Acessada em: 10/06/2011.

New York Times. (2011) **For China, A Relief After a Successful Trip.** Disponível em: <http://www.nytimes.com/2011/01/22/world/asia/22china.html>. Acessada em 25/06/2011.

O Estado de São Paulo. (2011) **Dilma Cobra Equilíbrio na Balança Comercial do Brasil**. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia+geral,dilma-cobra-equilibrio-na-balanca-comercial-com-eua,54103,0.htm>. Acessada em 27/06/2011.

_____. (2011) **Senado dos EUA Aprova Emenda para Acabar com Tarifa à Importação de Etanol**. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia+geral-economia,senado-dos-eua-aprova-emenda-para-acabar-com-tarifa-a-importacao-de-etanol,72018,0.htm>. Acessada em 27/06/2011.

_____. (2011) **Fim de Barreira ao Etanol nos EUA é Vitória para Brasil, diz Dilma**. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/negocios+agronegocio,fim-de-barreira-ao-etanol-nos-eua-e-vitoria-para-brasil-diz-dilma,72165,0.htm>. Acessada em: 27/06/2011.

_____. (2011) **China Promete Comprar do Brasil Manufaturados**. Disponível em: http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20110413/not_imp705473,0.php. Acessada em: 27/06/2011.

Petrobrás. (2011) **Atuação no Pré-Sal**. Disponível em: <http://www.petrobras.com.br/pt/energia-e-tecnologia/fontes-de-energia/petroleo/presal/>. Acessado em: 27/06/2011.

Revista Época On Line. (2011). **O Novo Plano Quinquenal do Governo Chinês**. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI217824-15259,00.html>. Acessada em 25/06/2011.

Revista Exame. (2011). **EUA Revelam Interesse em Obras de Infraestrutura no Brasil**. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/economia/brasil/noticias/eua-revelam-interesse-em-obras-de-infraestrutura-no-brasil>. Acessada em: 27/06/2011.

Site do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). (2011) **Brasil Quer Aumentar Exportações para China em 21%**. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=1¬icia=10645>. Acessada em 07/06/2011.

Site do Sistema de Informação sobre Comércio Exterior (SICE). Dictionary of Trade Terms. Disponível em: http://www.sice.oas.org/dictionary/SACD_e.asp. Acessado em 20/05/2011.

APÊNDICE

Apêndice A – Transição de entrevista com o Embaixador dos Estados Unidos no Brasil, Thomas Shannon

Em 16 de junho de 2011, o Embaixador dos Estados Unidos no Brasil, Thomas Shannon, concedeu entrevista telefônica para complementação deste trabalho. A entrevista não pode ser gravada. Em função disso, a transcrição abaixo não é uma representação fiel das palavras ditas pelo Embaixador, mas uma reprodução de sua fala baseada em anotações feitas durante a entrevista. A publicação de tal reprodução foi pré-aprovada pelo Embaixador.

Pergunta 1 – Em sua recente visita ao Brasil, o presidente Barack Obama comentou que Brasil e Estados Unidos não devem basear-se em uma parceria “júnior” e “sênior”, respectivamente, mas que devem agir como se fossem parceiros iguais. O senhor concorda com tal ideia? Se sim, como o senhor pensa que tal parceria poderia ser colocada em prática?

O Embaixador concorda com a afirmação de Obama. Para ele, inclusive, o processo de criação de uma parceria mais igualitária entre Brasil e Estados Unidos já está ocorrendo.

O Embaixador menciona o fato de ter vivido no Brasil entre os anos de 1989 e 1992, época na qual, segundo ele, o Brasil encontrava-se em situação muito diferente daquela em que se encontra atualmente. Um dos destaques dados pelo Embaixador em relação a esta época é o fato de o Brasil ter tido que lutar contra a inflação, que era um importante fator que dificultava o crescimento econômico brasileiro. Segundo o Embaixador, a superação da inflação foi um grande ganho para o Brasil, proporcionando ao país a chance de tornar sua economia e sua indústria mais competitivas internacionalmente. Além disso, o Embaixador destaca uma série de iniciativas brasileiras que vê como fundamentais para a atuação do país no cenário internacional. Ele menciona a UNASUL e a busca brasileira pela integração regional, em um esforço colaborativo para o crescimento e desenvolvimento da América Latina.

O Embaixador destaca alguns aspectos relevantes da atual situação político-econômica do Brasil, mencionando algumas características que, segundo ele, colocam o Brasil em uma interessante posição no sistema internacional. O aumento crescente da classe

média brasileira – que já representa mais da metade da população do país - faz com que o Brasil possua um mercado interno significativo, o que, para o Embaixador, aumenta suas capacidades de competir globalmente. O Embaixador também elogiou as políticas sociais do governo Lula, afirmando que representam uma importante ação para um país que busca superar o subdesenvolvimento. As características mencionadas pelo Embaixador fazem com que o Brasil se torne, em sua visão, um ator sério e confiável nas relações internacionais. Para o Embaixador, toda e qualquer parceria entre países deve estar baseada em uma relação de confiança, que deve ser mútua e constante entre os parceiros. Para ele, o Brasil vem mostrando, cada vez mais, ser um ator confiável, e é por isso que uma parceria igualitária entre Brasil e Estados Unidos é altamente desejável.

Em relação a uma parceira comercial propriamente dita, o Embaixador afirma que existe um comércio de caráter complementar entre Brasil e Estados Unidos. Ele destaca a importância existente em relação ao comércio de supply chain entre os dois países, mencionando também a relevância das relações existentes entre empresas brasileiras e norte-americanas. Para o Embaixador, existe uma forte tendência relacionada à entrada de empresas brasileiras no mercado norte-americano, tendo utilizado como exemplo a Embraer, empresa que vem buscando uma inserção cada vez maior no mercado dos Estados Unidos. Para o Embaixador, a tendência é a de um estabelecimento de um comércio saudável entre Brasil e Estados Unidos, baseado nas trocas tecnológicas – fator que ele considera relevante para a manutenção de uma parceria de igual para igual entre os dois países.

Falando especificamente sobre o crescente comércio que o Brasil vem mantendo com a China – a ponto de, em 2009, os chineses terem se tornado o principal parceiro comercial brasileiro, ocupando posição que historicamente pertenceu aos Estados Unidos – o Embaixador mencionou alguns pontos interessantes. Afirmou que o comércio brasileiro com a China está baseado essencialmente na venda de produtos alimentícios e de base energética, mas que há espaço em tal comércio para produtos com maior valor agregado, como os produtos agrícolas baseados em tecnologias. Em relação à perda da posição de principal parceiro comercial brasileiro, o Embaixador mencionou as conversas entre os presidentes Barack Obama e Dilma Rouseff, ocorridas na visita de Obama ao Brasil, no início de 2011. Em tais conversas, ambos os presidentes definiram que é importante que os Estados Unidos voltem ao topo das parcerias comerciais feitas pelo Brasil. Para o Embaixador, esta não seria uma posição anti-chinesa, mas sim pró-Brasil e pró-Estados Unidos. Segundo ele, um catalisador para a perda do posto de principal parceiro comercial brasileiro foi a severidade da crise de 2008-2009, que atingiu com força a economia dos Estados Unidos, ao mesmo

tempo em que teve resultados menos significativos na economia chinesa. Além disso, o Embaixador menciona outro catalisador, qual seja, o aumento dos preços internacionais das *commodities*, que representam alguns dos principais produtos de exportação do Brasil para a China.

Mesmo com todas estas dificuldades, o Embaixador vê um cenário promissor para as relações econômico-comerciais entre Brasil e Estados Unidos. Para ele, o investimento externo direto, feito tanto por empresas norte-americanas no Brasil quanto por empresas brasileiras nos Estados Unidos (tendência recente, mas que, segundo o Embaixador, tende a crescer, incentivada pelo momento atual, de alta do Real) é um dos principais pontos para a retomada e o crescimento das relações comerciais bilaterais entre os dois países. Os setores que o Embaixador acredita serem estratégicos para as empresas brasileiras que estão buscando inserir-se no mercado norte-americano são: têxtil, alimentício e tecnológico.

Pergunta 2 – Dentro deste cenário de tantas oportunidades para um desenvolvimento cada vez maior das relações econômico-comerciais entre Brasil e Estados Unidos, como o senhor vê a questão do déficit comercial do Brasil em relação aos Estados Unidos, atualmente estimado em 8 bilhões de dólares? O senhor crê que tal déficit representa um problema real para as relações entre os dois países?

O Embaixador entende a preocupação do Brasil com o alto valor de seu déficit em relação aos Estados Unidos, mas afirma não considerar tal déficit com um empecilho para as relações entre ambos. Para o Embaixador, déficit e superávits são dinâmicos, podendo mudar de um momento para outro. Sendo assim, ele acredita que a possibilidade de equilibrar a balança comercial entre Brasil e Estados Unidos não está longe. Um problema, entretanto, é a alta do Real, que fez com que as importações brasileiras aumentassem significativamente. Mesmo assim, ele crê que tal situação poderá ser regularizada em um futuro próximo.

Pergunta 3 – Li a respeito de um discurso dado pelo senhor em que o senhor coloca o diálogo estratégico na área de energia como um fator-chave para o relacionamento entre Brasil e Estados Unidos. Que perspectivas o senhor vê em termos de cooperação energética entre os dois países?

O Embaixador mostrou uma visão bastante positiva em relação às possibilidades de cooperação estratégica na área de energia entre Brasil e Estados Unidos. Para ele, a crescente

preocupação global com questões ambientais vem gerando uma importante demanda por fontes de energia renovável, o que representa uma grande oportunidade para o Brasil, que pode explorar cada vez mais sua capacidade produtora de biocombustíveis. Para o Embaixador, é possível que tais biocombustíveis tornem-se uma *commodity* internacional no futuro, o que gerará ao Brasil grandes ganhos.

O Embaixador também falou sobre o Pré-Sal brasileiro. A descoberta de tal reserva de petróleo e gás é de grande importância estratégica para os Estados Unidos, já que representa uma fonte de tais matérias-primas no Hemisfério Ocidental (e, mais importante, fora do Oriente Médio). Para o Embaixador, mesmo que os Estados Unidos empreendam uma limpeza de sua economia, buscando priorizar fontes renováveis de energia, a necessidade de petróleo e gás não será extinta por completo, e é por isso que os Estados Unidos veem o Pré-Sal como uma grande oportunidade.

Para o Brasil, o Pré-Sal significaria muito mais que uma oportunidade de criar um grande aparato energético interno. Para o Embaixador, o Pré-Sal seria também uma possibilidade para o crescimento do país como um todo, limpando sua matriz energética e melhorando sua infra-estrutura. Parcerias entre Brasil e Estados Unidos na área energética seriam muito bem-vindas, já que o mercado norte-americano seria um dos mercados seguros para as *commodities* energéticas brasileiras.

Pergunta 4 – Que perspectivas o senhor vê em termos do desenvolvimento de relações/conversações sobre temas comerciais entre Brasil e Estados Unidos dentro de organizações multilaterais, como a OMC? Qual é sua opinião sobre os futuros desenvolvimentos da Rodada de Doha: você acha que ela está fadada ao insucesso ou que ainda há chances de se chegar a um acordo?

O Embaixador crê que a Rodada de Doha não está fadada ao insucesso, afirmando que ainda há chances para se chegar a um acordo. Para ele, o momento atual é de grandes desafios, entre os quais ele menciona o protecionismo excessivo por parte dos países emergentes. Segundo o Embaixador, para que as divergências na OMC sejam reduzidas, é necessário que os países emergentes abram suas economias para o comércio internacional.

Pergunta 5 – Qual é sua opinião sobre o papel que o Brasil deverá ter na economia global na próxima década?

O Embaixador tem uma perspectiva muito positiva em relação ao futuro do Brasil. Seguindo as estimativas de que o Brasil deverá ocupar a posição de quarta maior economia mundial na metade deste século, o Embaixador vê um crescente aumento na influência internacional do Brasil, dada pelo fato de o país ser um grande produtor e consumidor. Para o Embaixador, tais características farão com que o Brasil tenha um papel cada vez mais importante em organizações como a OMC. O Embaixador também menciona a importância do fato de o Brasil ter aliado o crescimento de sua economia e de seu mercado com práticas políticas democráticas. Para ele, este é o caminho ideal para o desenvolvimento econômico. A grande diversidade presente no Brasil também é mencionada pelo Embaixador, afirmando que tal característica só tem a trazer bons frutos para o Brasil.

Encerrando a entrevista, o Embaixador afirma que o principal desafio para os governantes brasileiros nas próximas décadas será a abertura da economia. O crescimento apresentado pela economia brasileira nos últimos anos só poderá ser sustentado se o país abrir sua economia, deixando de lado as práticas protecionistas que afastam o país de alguns de seus vizinhos na América Latina. Para o Embaixador, a questão da abertura econômica é o principal desafio a ser superado pelo Brasil a fim de assumir um papel de liderança cada vez maior na economia global.