

The background of the cover is a stylized map of the Americas, primarily in shades of tan and brown. Overlaid on the left side is a large, abstract portrait of Barack Obama, rendered in bold colors of blue, orange, and white. The portrait is composed of several overlapping shapes that define his facial features and hair.

Reginaldo Carmello Correa de Moraes
Henrique Zeferino de Menezes
Organizadores

A ECONOMIA POLÍTICA DO GOVERNO OBAMA

EU Editora
UFPB



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Reitora MARGARETH DE FÁTIMA FORMIGA MELO DINIZ
Vice-Reitora BERNARDINA MARIA JUVENAL FREIRE DE OLIVEIRA



EDITORIA DA UFPB

Diretora IZABEL FRANÇA DE LIMA
Supervisão de Editoração ALMIR CORREIA DE VASCONCELLOS JUNIOR
Supervisão de Produção JOSÉ AUGUSTO DOS SANTOS FILHO

Conselho Editorial PRPG BERNARDINA MARIA JUVENAL FREIRE DE OLIVEIRA (CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS)
DAMIÃO PERGENTINO DE SOUZA (CIÊNCIAS DA SAÚDE)
ELIANA VASCONCELOS DA SILVA ESVAEL (LINGUÍSTICA, LETRAS E ARTES)
FABIANA SENA DA SILVA (INTERDISCIPLINAR)
ILDA ANTONIETA SALATA TOSCANO (CIÊNCIAS EXATAS E DA TERRA)
ÍTALO DE SOUZA AQUINO (CIÊNCIAS AGRÁRIAS)
MARIA DE LOURDES BARRETO GOMES (ENGENHARIAS)
MARIA PATRÍCIA LOPES GOLDFARD (CIÊNCIAS HUMANAS)
MARIA REGINA VASCONCELOS BARBOSA (CIÊNCIAS BIOLÓGICAS)

**Reginaldo Carmello Correa de Moraes
Henrique Zeferino de Menezes
Organizadores**

**A ECONOMIA POLÍTICA DO
GOVERNO OBAMA**

**EDITORA UFPB
JOÃO PESSOA
2017**

Direitos autorais 2017 - Editora da UFPB
Efetuado o Depósito Legal na Biblioteca Nacional, conforme a Lei nº 10.994, de 14 de dezembro de 2004.

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS À EDITORA DA UFPB

É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio. A violação dos direitos autorais (Lei nº 9.610/1998) é crime estabelecido no artigo 184 do Código Penal.

O conteúdo desta publicação é de inteira responsabilidade do autor.

Impresso no Brasil. Printed in Brazil.

Projeto Gráfico	Editora da UFPB
Editoração Eletrônica e Design de Capa	Sâmella Arruda

Catálogo na fonte:

Biblioteca Central da Universidade Federal da Paraíba

F827e Moraes, Reginaldo Carmello Correa de.
A economia política do governo Obama / Reginaldo
Carmello Correa de Moraes, Henrique Zeferino de Menezes.-
João Pessoa: Editora da UFPB, 2017.
382p.
ISBN: 978-85-237-1263-1
1. Economia política - Estados Unidos. 2. Política.
energética. 3. Política comercial. 4. Relações internacionais.
I.Menezes, Henrique Zeferino de.

CDU: 330.101(73)

EDITORA DA UFPB Cidade Universitária, Campus I – s/n
João Pessoa – PB

CEP 58.051-970
www.editora.ufpb.br
editora@ufpb.br
Fone: (83) 3216.7147

Editora filiada à


Associação Brasileira
das Editoras Universitárias

SUMÁRIO

Apresentação	07
---------------------------	-----------

PARTE I

INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO NOS ESTADOS UNIDOS: OS ANOS OBAMA

<i>Karen Fernandez Costa</i>	<i>15</i>
------------------------------------	-----------

DIMENSÕES DOS RECURSOS DE XISTO NA POLÍTICA ENERGÉTICA

<i>Solange Reis Ferreira</i>	<i>55</i>
------------------------------------	-----------

OS IMPACTOS DA GESTÃO MACROECONÔMICA DO GOVERNO OBAMA NA FRAGILIDADE DO DÓLAR COMO MOEDA INTERNACIONAL

<i>Patricia F. F. Arienti.....</i>	<i>91</i>
------------------------------------	-----------

A POLÍTICA COMERCIAL DOS ESTADOS UNIDOS NO GOVERNO BARACK OBAMA: HERANÇAS, ESTRATÉGIAS E DESAFIOS

Filipe Mendonça

<i>Thiago Lima.....</i>	<i>121</i>
-------------------------	------------

OS DIREITOS DE PROPRIEDADE INTELECTUAL NA ESTRATÉGIA COMERCIAL NORTE-AMERICANA: O QUE MUDOU NO GOVERNO OBAMA

<i>Henrique Zeferino de Menezes</i>	<i>164</i>
---	------------

PARTE II

AS FINANÇAS COMO POLÍTICA DE ESTADO: O PRIMEIRO GOVERNO DE OBAMA

Jaime Cesar Coelho

<i>Felipe Carmargo Gaiotto.....</i>	<i>196</i>
-------------------------------------	------------

AS RELAÇÕES DOS ESTADOS UNIDOS COM A CHINA: UMA PERSPECTIVA GEOECONÔMICA

<i>Nuno Canas Mendes</i>	<i>219</i>
--------------------------------	------------

DESAFIOS E PARADOXOS NAS RELAÇÕES ENTRE ESTADOS
UNIDOS E UNIÃO EUROPEIA

Carla Guapo Costa

Tiago Lourenço 237

AS RELAÇÕES BRASIL-ESTADOS UNIDOS DURANTE O
PRIMEIRO GOVERNO OBAMA: HERANÇA E DESAFIOS

Filipe Mendonça (UFU)

Tullo Vigevani (Unesp)..... 278

AUTORES 378

Apresentação

Desde o começo de sua campanha presidencial, Barack Obama despertou sentimentos distintos e mesmo conflitantes: expectativas e temores. Desde o começo do governo, também, com a montagem da equipe, foi se desenhando um outro quadro: muitos dos que tinham expectativas passaram a ter temores, e vice-versa.

Visto do outro lado da ponte, o cenário tinha outras componentes. Para o novo presidente e sua equipe, os vetores que modelavam a situação eram estes: aquilo que herdavam, o que fariam, o que deixariam para seu sucessor (ou para si mesmos, na hipótese de um segundo mandato). Esses três vetores – a herança, a iniciativa política e o saldo de ambas – foram o ponto de partida deste livro. É o padrão de desenvolvimento dos artigos. Todos procuram sondar essa sequência de “antes, durante, depois”. Não se trata de um balanço exaustivo – bem longe disso. Nem abrangente. Aspectos domésticos e não estritamente econômicos aparecem secundariamente. Explora-se um olhar, o da economia política, e, especialmente, o da economia política internacional.

A Parte 1 tem artigos voltados para a política econômica de Obama, examinando, sobretudo, os aspectos de maior implicação em sua política exterior. Assim, Patricia Arienti discute a gestão macroeconômica, a posição do dólar como moeda internacional e os impasses de uma administração que aparentemente necessita adotar práticas expansionistas, mas, no plano doméstico, encontra dificuldades enormes para ativá-las, o que resulta, no plano externo, em ainda maior risco de fragilização do dólar. Impasses similares – embora em área e dimensão diferentes – podem ser notados na política comercial exterior, examinada por Filipe Mendonça e Thiago Lima. Ainda nessa primeira parte, são examinadas as vicissitudes de algumas políticas setoriais que se revelaram estratégicas durante praticamente todo o século XX para afirmar a hegemonia econômica dos Estados Unidos: a política de inovação e a de controle de fontes fundamentais

de energia – temas de Karen Fernandez Costa e Solange Reis Ferreira, respectivamente. O texto de Henrique Menezes toma outra política setorial, a defesa da propriedade intelectual – que se revelou mais claramente estratégica na cena econômica dos últimos vinte anos, com a relevância cada vez maior da exploração do recurso conhecimento. Analisando a esfera da política financeira, Jaime Cesar Coelho e Felipe C. Gaiotto salientam o peso relativo do segmento financeiro na apropriação das rendas e seu papel cada vez maior nas decisões políticas. Ao mesmo tempo, mostram as implicações externas dessa tendência. A partir dessa “herança”, analisam as iniciativas de Obama, concluindo que, em boa medida, “fez mais do mesmo”, acenando para reformas, mas cedendo, de fato, aos interesses de Wall Street.

A Parte 2 tem uma componente basicamente geográfica – ou geopolítica. Os artigos enfocam partes do mundo que mereceram ou deixaram de merecer a atenção do grande hegemom. Nuno Canas Mendes examina como se enfrentam Estados Unidos e China, com projetos políticos tão diversos e economias mutuamente dependentes. Juliano Aragusu introduz, nessa carta do Oriente, o naípe japonês. Carla Guapo Costa volta sua lupa para a União Europeia, ou, mais exatamente, para suas relações com o parceiro-rival de além-mar. O capítulo escrito por Filipe Mendonça e Tullo Vigevani lembra que a América Latina não era vetor importante das preocupações de Bush e, parece, assim continuou com Obama, que adotou um posicionamento pragmático e pouco inovador. De outro lado, os autores indicam que a presença da Ásia, principalmente da China, tem relativizado a importância dos Estados Unidos para a região e para o Brasil, em particular.

No âmbito selecionado pelo livro – o da economia política do governo Obama – parecem se desenhar os mesmos limites que marcaram outros campos de seu primeiro mandato e, aparentemente, seguem a marcar o segundo. Os textos do livro, como dissemos, foram pensados dentro dessa matriz: a herança,

a iniciativa, o saldo. E saímos de cada um desses estudos com uma desagradável sensação de que, mais do que limites, o que se tem pela frente é quase uma maldição.

Às vésperas da invasão do Iraque, o “presidente da guerra” declarava, certo: “Nossa segurança, incluindo o suprimento de insumos estratégicos, não pode depender de países que tenham governos hostis”. Tinha motivos e tinha meios. A eles acrescentava uma redefinição do direito, o que aparentemente lhe garantia razões de fundo: “Quando se trata de nossa segurança, não precisamos da permissão de ninguém”. As frases, combinadas, indicam o casamento de duas inclinações simétricas e complementares na definição das políticas do governo ianque: os medos da indústria e a indústria do medo.

As imagens de G. W. Bush parecem distantes, enevoadas, evanescentes. Mas sua herança está viva e vívida. Em troca, Barack Obama parece cada vez mais uma pálida imagem de si mesmo. Obama candidato fez, certa ocasião, uma declaração importante para entender as condicionantes de Obama presidente: “Não se trata apenas de termos de sair do Iraque. Não é suficiente sairmos do Iraque; temos de abandonar a mentalidade militar que nos levou ao Iraque”.

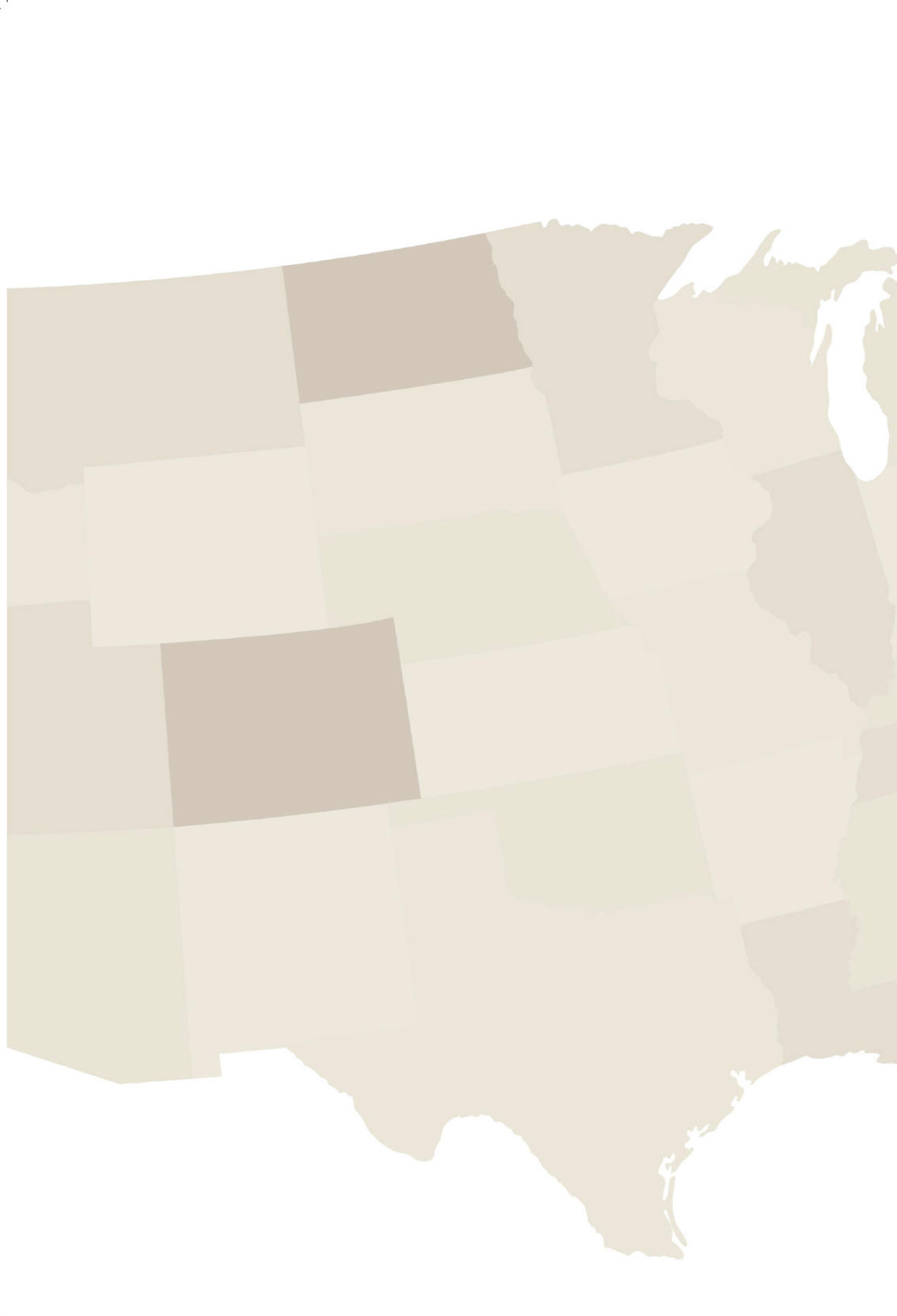
Como se faz o caminho para a segunda parte da sentença – abandonar a inclinação militar que levou ao Iraque? Esse é o ponto nevrálgico. E conduz, de novo, à relação de dependência entre a estrutura profunda da sociedade norte-americana – sua economia, política, cultura – e o ímpeto imperial-militarista. Mais ainda: leva-nos a pesar, devidamente, as “demandas por mudança” que podem ocorrer na sociedade norte-americana, somando-se (ou não) às demandas por mudança que se avolumam no exterior, reclamos que são frequentemente identificados com um variado e amplo antiamericanismo. Um analista francês, Emanuel Todd, lembrou certa vez uma inversão, do imediato pós-guerra para o fim do século. No primeiro momento, o mundo precisava dos Estados Unidos, os Estados Unidos não precisavam (ou não pareciam precisar) do mundo. Agora, os Estados Unidos

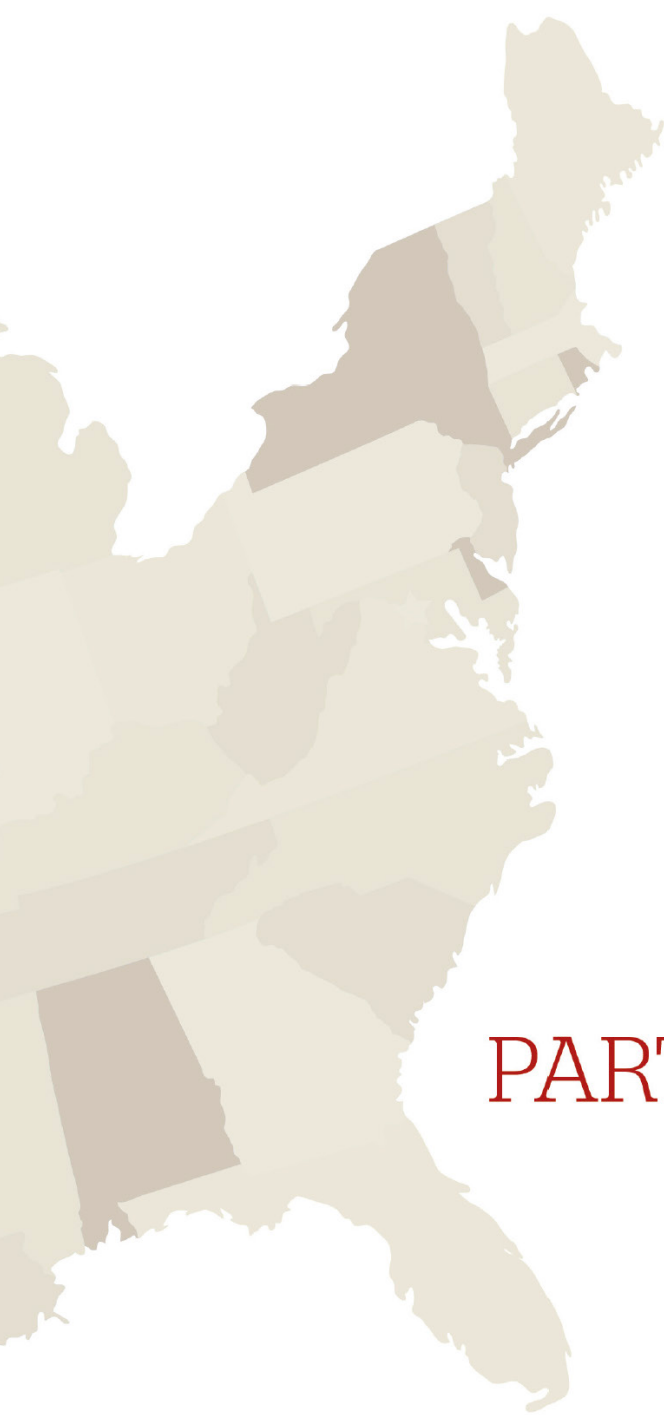
precisam do mundo e o mundo não precisa tanto dos Estados Unidos. A “nação indispensável” de Madeleine Albright teria virado uma nação indefensável, transformando-se de salvador em predador? O modelo desejado, admirado, imitado, invejado seria, agora, o modelo de perversão que se deve evitar?

Reginaldo C. Moraes

Agradecimentos

Ao final, é importante agradecer as instituições que apoiaram a produção do livro. O material é resultado de evento realizado no Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) pelo “Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos” - INCT-INEU (Edital nº 15/2008 - MCT/CNPq/FNDCT/CAPES/FAPEMIG/FAPERJ/FAPESP). A confecção do livro foi financiada com recursos do Projeto de Extensão “Participação da Sociedade Civil nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas”, fruto do Edital - Programa de Extensão Universitária (PROEXT), do Ministério da Educação.





PARTE I

INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO NOS ESTADOS UNIDOS: OS ANOS OBAMA

Karen Fernandez Costa

Introdução

A decisão sobre o investimento está crescentemente sob o controle direto do capital. Isso também se aplica às decisões sobre a P&D. Entre as exceções estão os países nos quais a P&D governamental era central ao sistema de inovação e nos quais a privatização do setor público está encontrando alguma resistência. Também podemos citar países nos quais não houve reticências – *ou que não sofreram pressões contrárias – ao reconhecimento de que o atributo de bem público da ciência e tecnologia requer financiamento público, ou ainda à decisão de que o seu interesse nacional como Estado – que pode incluir o interesse de suas empresas – demanda apoio à P&D por meio de subsídios, contratos e aquisição pública. Os Estados Unidos são o país que mais se aproximam dessa definição.* (CHESNAIS; SAVIAT, 2005, p. 171, grifos nossos)

Este artigo objetiva expor e analisar um elemento central da estratégia de Barack Obama para a superação da crise que afeta a economia estadunidense desde 2008, isto é, a Política de Inovação. Dito assim e sem explicitar os termos, as características e a dimensão dessa política nos Estados Unidos, pode soar estranho que essa tenha tamanho alcance e capacidade. No entanto, a Política de Inovação nos Estados Unidos implica um conjunto de ações estatais altamente interventoras. O Estado escolhe os setores prioritários, concede subsídios e recursos (inclusive a “fundo perdido”), faz uso do seu poder de compra e coordena as ações dos atores envolvidos (investidores, empreendedores,

indústria, universidades, laboratórios federais e instituições de pesquisa, entre outros). Em suma, estamos diante de uma política industrial e de uma estratégia de desenvolvimento.

Fred Block (2011) identifica as principais dificuldades e desafios enfrentados nos Estados Unidos para a superação da crise. O primeiro deles diz respeito ao déficit crônico da balança comercial, em especial dos produtos com maior valor agregado. O segundo consiste nas consequências do processo de mudança climática, tornando imperativa a busca por fontes de energia renovável. O terceiro é a necessidade de gerar empregos para que a economia se recupere da recessão. Para o autor, esses três desafios direcionam a aposta do governo Obama para o fortalecimento da capacidade inovadora dos Estados Unidos.

De outro lado, Block destaca certa ambivalência no posicionamento de Obama que insiste em afirmar seu compromisso com o Livre Mercado e com medidas que tornem os mercados mais eficientes:

A gravidade da crise financeira e econômica de 2007-2009 e o fato de que ela foi precipitada por falhas regulatórias significativas no setor financeiro têm desacreditado as visões fundamentalistas que dominam a política americana desde os anos de 1980. Mas a nova administração ainda não avançou em uma filosofia governamental alternativa. Ao contrário, o Presidente tem repetidamente afirmado seu comprometimento com o livre mercado e defendido que as medidas que têm tomado foram projetadas simplesmente para fazerem os mercados trabalharem mais eficazmente. (BLOCK, 2011, p. 3, tradução livre)

Esse padrão de conduta do presidente estadunidense foi assinalado também por Alexander Keyssar¹ que viu, na manutenção das guerras do Afeganistão e do Iraque, nas medidas

1 KEYSSAR, Alexander. The balancing act of Barack Obama. In: *Estudos e análises de conjuntura*. Observatório político dos Estados Unidos. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos – INCT-Ineu, n. 3, jan. 2011. Disponível em: <http://www.opecu.org.br/wp-content/uploads/2011/07/OPEU_Estudos_03.pdf>. Acesso em: 14 out. 2014.

econômicas condescendentes com os interesses de Wall Street (recuperação dos bancos nos termos em que essas instituições queriam e poucos avanços nas reformas do sistema financeiro) e nas dificuldades (e mudanças) na reforma da saúde, sinais claros dessa ambivalência. “(...) alguns exemplos-chave do estilo de fazer política do Obama, o que parece ser um impulso repetitivo em direção ao ‘equilíbrio’: tomar decisões e atitudes que pendem inicialmente para a esquerda e então para a direita; compensar um movimento com outro em direção oposta; nunca se afastar muito do centro” (KEYSSAR, 2011, p. 3, tradução livre).

É importante notar, no entanto, que esse tipo de ambiguidade não se estende à Política de Inovação até por estar essa muito menos sujeita às controvérsias ideológicas e às clivagens partidárias. A formulação dessas políticas não compõe a polarização em torno do “tamanho do Estado” e do grau “adequado” de interferência na economia, possibilitando que tais políticas sejam perseguidas e recomendadas por governantes democratas e republicanos. No governo Reagan, por exemplo, se estabeleceu um conjunto de alterações no Sistema de Inovação dos Estados que se, de um lado, tinha em vista ampliar o papel do setor privado, de outro não (des)responsabilizava, nem reduzia a importância do governo.² O cenário do pleito de 2012 para presidente dos Estados Unidos reforça o argumento acima esboçado. O programa de governo de Obama vinculava diretamente o crescimento da economia, a recuperação da indústria e a criação de empregos à inovação. A proposta do candidato republicano não detalhava, mas também mencionava o tema ao defender que Mitt Romney reconstruiria a economia norte-americana com base em princípios como livre iniciativa,

2 O legado político-ideológico desse governo e suas consequências para o padrão de regulação e intervenção estatal, bem como para as políticas públicas já foi amplamente debatido e é suficientemente conhecido, de modo que não nos ateremos a essa questão. Para citar apenas algumas poucas (e importantes) referências: ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. CRUZ, Sebastião Carlos Velasco. Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia. Editora da Unesp: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Unesp, Unicamp e PUC-SP, 2007. MORAES, Reginaldo. Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai? São Paulo: Editora Senac, 2001; MORAES, Reginaldo. *Estado, desenvolvimento e globalização*. São Paulo: Editora da Unesp, 2006.

trabalho duro e inovação.³ De modo geral, o tema surge como uma característica inerente aos cidadãos norte-americanos e que deve ser fomentada pelos governos, não sendo sua importância questionada ou motivo de grandes controvérsias. Assim, mesmo no programa de governo de Mitt Romney, no qual se criticava duramente a ampliação da intervenção do Estado, supostamente posta em curso na era Obama, e se enaltecia a livre iniciativa, não se vinculava o incentivo à inovação à intervenção do Estado e suas presumidas consequências deletérias. E é nesse sentido que a epígrafe, com a qual iniciamos este artigo, é elucidadora, pois ilustra e evidencia o consenso em torno da importância da Política de Inovação nos Estados Unidos e o seu caráter de “política de Estado”.

O artigo está dividido em duas partes, além desta introdução e das considerações finais. A primeira descreve sucintamente as mudanças no contexto da Economia Política Internacional e, por conseguinte, da divisão internacional do trabalho que impulsionaram, ao longo da década de 1980, reformas no Sistema de Inovação dos Estados Unidos. Em seguida, expomos as características do Sistema de Inovação dos Estados Unidos, destacando o arcabouço institucional que o sustenta, suas especificidades e principais atores. Na segunda parte, o foco é a Política de Inovação do governo Obama. Destacaremos sua estratégia, prioridades e objetivos.

O grande desafio vem de fora: as estratégias de *catching up* e as reformas no Sistema de Inovação estadunidense na década de 1980

As estratégias de catching up e os avanços alcançados, em termos de ampliação da capacidade industrial e desenvolvimento, em alguns países periféricos da América Latina e da Ásia, são amplamente discutidas na literatura sobre o desenvolvimento.

3 Disponível em: <<http://worldnews.about.com/od/unitedstates/qt/Obama-And-Romney-On-The-Issues.htm>>. Acesso em: 13 fev. 2014.

Amsden analisa as estratégias dos países situados na periferia do sistema e que, ao fim da Segunda Guerra, já haviam adquirido capacidade manufatureira e tinham condições de avançar para setores de alta e média tecnologia. “A ascensão do ‘resto’⁴ foi uma das mudanças fenomenais da segunda metade do século XX. Pela primeira vez na história, países ‘atrasados’ se industrializaram sem inovações próprias” (AMSDEN, 2009, p. 29). No entanto, conforme observa o autor, alguns desses países (China, Índia, Taiwan e Coreia do Sul) foram mais longe e investiram em habilidades nacionais próprias, o que lhes possibilitou avançar para setores de alta tecnologia com base em líderes nacionais.

Kim (2005) alerta que algumas variáveis são decisivas nos processos de *catching up*. De modo geral, o autor considera essencial contar com um governo influente e com tecnocratas competentes, mas observa que as estratégias tendem a fracassar se, no país, não houver ou se não se desenvolver um conjunto de elementos cruciais, como significativa oferta de empresários, mão de obra qualificada, empresas competitivas e habilidade tecnológica para se integrar ao mercado das exportações. Destaca que, no caso da Coreia do Sul, interagiram fatores como um governo interventor e responsável pela concessão seletiva de recursos e responsável por subsidiar os custos de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D); empresas (os chaebols) empenhadas no processo e com vantagens para mobilizar recursos para o aprendizado tecnológico; a entrada de tecnologia estrangeira; vultosos investimentos em P&D e um mercado exportador competitivo, além do predomínio das estratégias de imposição de crises, por parte do governo e da alta administração das empresas, para acelerar o aprendizado tecnológico.

Mobilizando arcabouço teórico-metodológico diverso, em que o foco é a relação Estado-sociedade e a organização interna de cada Estado, Evans (2009) discute os processos de transformação industrial nos países periféricos. Analisa o Brasil,

4 O “resto” compreende na Ásia: China, Índia, Indonésia, Coreia do Sul, Malásia, Taiwan e Tailândia; na América Latina: Brasil, Chile e México; e no Oriente Médio, Turquia.

a Índia e a Coreia do Sul, partindo da relação dos respectivos Estados e de suas instituições com a indústria de informática e descreve os notáveis avanços conquistados por esses países.

Nos três países, as firmas locais usaram as estufas criadas pelo Estado como uma oportunidade para se engajarem em empreendimentos e inovações. Nem todas as firmas locais reagiram de forma tão schumpeteriana, mas um grande número o fez. Todas as três indústrias podiam alegar um sucesso significativo. O Brasil havia montado um novo e diversificado grupo de empresas de informática que se tornaram importantes atores no cenário industrial local (...). Na Índia, o sucesso tecnológico das empresas de hardware locais era ainda mais impressionante, e a perspectiva de obter uma efetiva vantagem comparativa internacional em certos tipos de engenharia de software não parecia de modo algum fantasiosa. Na Coreia, a produção de tecnologias de informação tornou-se a base da estratégia industrial do país (...). Para três países que muitos teóricos excluía categoricamente de terem chances de participar efetivamente do setor líder da indústria mundial, os resultados eram impressionantes. (EVANS, 2004, p. 233)

Observa, no entanto, que as mudanças tecnológicas da década de 1980 soterraram a perspectiva de qualquer indústria autárquica, de modo que a sobrevivência dessas empresas exigia uma nova internacionalização baseada na fusão do capital local e transnacional.

Lall (2005) descreve os processos de industrialização e mudança tecnológica na Ásia tendo por base variáveis como o aprendizado tecnológico, os incentivos estabelecidos em cada país, os mercados de fatores, as instituições, a competência tecnológica, o papel das empresas multinacionais, o capital humano, as atividades de P&D e a produtividade. O autor nota que Coreia do Sul, Taiwan e Cingapura adotaram vigorosas políticas de estímulo ao desenvolvimento tecnológico, embora

as estratégias adotadas tenham variado.⁵ Os três, no entanto, passaram por intervenções ativas que envolveram elementos funcionais e políticas seletivas, moldando a estrutura industrial de forma benéfica. Também orientaram suas estratégias para as exportações, intervieram seletivamente no mercado de fatores e difusamente nos mercados de capital humano para aumentar o número de matrículas escolares e concentrá-las nas áreas técnicas.⁶

Antes mesmo que a estratégia de desenvolvimento desses países se firmasse, apresentasse resultados promissores e ameaçasse a proeminência tecnológica estadunidense, o Japão mostrava resultados surpreendentes que desafiavam a competitividade dos Estados Unidos.

Não obstante, o Japão foi responsável pela comercialização em larga escala de tecnologia de transistores para o rádio, e as técnicas japonesas na produção de aparelhos de televisão coloridos de alta qualidade destruíram efetivamente a dominância americana anterior no mercado deste produto. Da mesma forma, apesar de os Estados Unidos dominarem a introdução da robótica inicialmente, em 1984 o Japão estava empregando quatro vezes mais robôs industriais em operação do que os Estados Unidos. (MOWERY; ROSENBERG, 1995, p. 219, tradução livre)

O avanço japonês baseou-se na liderança estadunidense e teve como fundamento o “empréstimo”, a modificação e a

5 Lall (2005, p. 82) relata que a Coreia do Sul apostou na indústria pesada e na alta tecnologia; em Taiwan predominaram as pequenas e médias empresas dirigidas pelo governo para atividades intensivas em tecnologia. Já em Cingapura, usou-se o investimento externo direto para aperfeiçoar o setor industrial que se integrou ao sistema global das multinacionais líderes.

6 “No *desenvolvimento tecnológico*, as intervenções se diferenciaram devido aos objetivos de estabelecer aptidões nacionais. Os “Tigres” com maiores ambições de P&D empreenderam um leque de intervenções direcionadas para estimular a atividade tecnológica. Isso variou desde a promoção de indústrias nascentes e o apoio de grandes empresas até subsídios ao crédito, o estabelecimento de metas tecnológicas, restrições ao IDE, o desenvolvimento de instituições de pesquisa e de serviços de extensão, e o financiamento de vínculos entre a indústria e a universidade. O estímulo mais poderoso veio, no entanto, da vigorosa orientação para a exportação e do regime que forçou as empresas a investir na P&D formal para absorver novas tecnologias em busca da melhor prática possível, para entrar em novas áreas e reduzir os custos de tecnologia importada. Nos primeiros anos, uma grande parte do esforço tecnológico voltou-se para a cópia de tecnologias estrangeiras, com os vários países adotando atitudes razoavelmente brandas com respeito à proteção da propriedade intelectual” (LALL, 2005, p. 86, grifos do autor).

comercialização bem-sucedida de tecnologias estrangeiras, o que alçou o país à fronteira tecnológica. O governo japonês incentivava a cooperação entre empresas com foco em absorção, adaptação e difusão do conhecimento científico e tecnológico. A estratégia de *catching up* japonesa fundamentava-se menos na invenção e mais na mudança incremental, cujas bases eram a busca pela alta qualidade, as modificações de baixo custo e o aprimoramento de produtos e tecnologias introduzidas em outro lugar. Só a partir daí é que o Japão passou a investir em pesquisa básica.

De acordo com Nelson (2006), estabeleceu-se um quadro de convergência tecnológica entre os países industriais avançados⁷ e, como explica Rosenberg (2006), de declínio da proeminência tecnológica dos Estados Unidos, pois outros países industrializados haviam conquistado posições nessas fronteiras ou próximas a elas. Os países periféricos também alcançavam níveis superiores de desenvolvimento e, como vimos, implementavam estratégias e planos audaciosos. Nesse processo, o papel das multinacionais era decisivo. Mowery e Rosenberg (1995) descrevem a estratégia empreendida por essas empresas de separar processos como design e produção e de fragmentar esta última por diversos países, de modo que o produto final tenha componentes produzidos em vários lugares.

A Boeing, por exemplo, tem sido, de modo crescente, uma projetista de aeronaves e montadora de peças fabricadas em outros lugares, frequentemente no exterior. A IBM tem ocupado um papel similar, uma projetista e montadora de computadores que incorpora muitas partes produzidas no exterior e confia nos sistemas operacionais e softwares produzidos e mantidos pela empresa. Ambas as empresas vendem seus produtos globalmente com a ajuda de marketing internacional amplo e equipes de suporte ao produto. Em outras áreas industriais, tais como semicondutores e biotecnologia,

7 Para uma explicação detalhada deste processo, ver COSTA (2013, p. 12).

empresas relativamente novas têm seguido estratégias similares que separam o projeto da produção. (MOWERY; ROSENBERG, p. 211, tradução livre)

Os autores relatam que tal processo implicou uma rápida transferência internacional de novas tecnologias que fazia erodir paulatinamente essa importante fonte de superioridade dos Estados Unidos no pós-guerra. Segundo Freeman (2005), estudos promovidos pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT), na década de 1980, demonstravam a perda de competitividade da indústria automobilística estadunidense, bem como de outros bens duráveis, como TV, semicondutores e aparelhos de vídeo, para a produção japonesa.

Além desses desafios, se evidenciavam também as dificuldades de um sistema de inovação fortemente influenciado pela pesquisa militar e pelas prioridades do Departamento de Defesa. Segundo Medeiros (2004), questões como o viés em custos,⁸ a necessidade de se obter uma transição mais rápida da tecnologia de uso militar para a civil e o corte no orçamento militar na década de 1970 se impunham como desafios à competitividade do sistema estadunidense. Sem desprezar as importantes descobertas e os ganhos que a pesquisa militar e a indústria de defesa engendraram, Noble (1985)⁹ destaca problemas como o fato de os objetivos militares implicarem custos irracionais justificáveis do ponto de vista da sobrevivência e segurança nacionais, mas não da perspectiva industrial e comercial. Outra

8 “(...) a rápida difusão de novos equipamentos eletrônicos demandava uma tecnologia militar mais equilibrada e preocupada com custos. A expansão da importação de produtos de alta tecnologia e a difusão da automação na indústria japonesa a um ritmo mais rápido do que o observado nos Estados Unidos estavam na base desta nova abordagem” (MEDEIROS, 2004, p. 244).

9 Todos já ouviram pelo menos algumas das histórias de guerra sobre radares, energia nuclear, eletrônica, computadores, aeronaves de alta performance/alto desempenho e sistemas de controle e comunicação. Todas essas tecnologias, e a lista é interminável, foram criadas para servirem a propósitos peculiares/específicos aos militares: detonadores de proximidade para bombas, detecção de submarinos e aeronaves, comunicação de combate, guerra de foguetes e de mísseis, controle de tiro, cálculo de balística, redes de comando e controle, aeronaves de alta velocidade e versáteis em voo e armas nucleares. No entanto, apesar dos objetivos originais, é de conhecimento geral que tais tecnologias militares de origem têm seus reflexos indiretos no decorrer da história, no uso civil, onde são então adaptadas para servirem a outros propósitos mais benignos e até mesmo vantajosos (NOBLE, 1985, p. 330, tradução livre).

dificuldade diz respeito à ausência de preocupação com as demandas de mercado e com as necessidades sociais e humanas.

Tal cenário menos virtuoso para o desenvolvimento da Inovação nos Estados Unidos e de novos desafios ao sistema levou à implementação de mudanças significativas, no decênio de 1980, com o objetivo de recuperar a competitividade que se dissipava. Foram adotadas mudanças no marco regulatório¹⁰ com o objetivo de possibilitar a aplicação na indústria dos resultados das pesquisas conduzidas nas universidades e nos institutos de pesquisa. Definiram-se mecanismos de transferência de tecnologia com potencial de mercado, bem como foram instituídos mecanismos de incentivos à disseminação de conhecimentos e à formação de parcerias público-privadas para o desenvolvimento do mercado de seed capital, venture capital e joint venture cooperativas entre empresas, mesmo que concorrentes.

Freeman (2005) relata que as reações do setor privado foram descritas por analistas como “O império contra-ataca”, inauguraram um novo paradigma e permitiram que empresas estadunidenses reconquistassem a posição de liderança. As companhias desenvolveram estratégias inovadoras agressivas, avançaram em produtividade e tiveram desempenho notável em atividades relacionadas à internet e a indústrias de software.¹¹ Essas mudanças, no entanto, não reverteram o desempenho da balança comercial de manufaturados dos Estados Unidos, mas

10 Lei Stevenson Wydler de Inovação (Stevenson Wydler Technology Innovation Act of 1980); a Lei Bayh-Dole (Bayh-Dole Act of 1980) ampliado por meio da Lei de Marcas e Patentes (Patent and Trademark Clarification Act of 1984); a Lei de Desenvolvimento e Inovação para Pequenas Empresas (Small Business Innovation Development Act of 1982) ampliado pela lei de 1992 que criou o Programa de Transferência Tecnológica para Pequenas Empresas (Small Business Technology Transfer Program); a Lei Federal de Transferência Tecnológica (Federal Technology Transfer Act of 1986) combinado com a Lei de Competitividade e Transferência Tecnológica (National Competitiveness Technology Transfer Act of 1989) e outras leis editadas entre 1989 e 2000, as quais ampliaram seus efeitos; a Lei de Cooperação para Pesquisa (National Cooperative Research Act of 1984) com efeitos ampliados por meio da Lei de Cooperação para Pesquisa e Produção (National Cooperative Research and Production Act of 1993); a Lei de Comércio e Competitividade (Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988) e a Lei de Comercialização e Transferência Tecnológica (Technology Transfer Commercialization Act of 2000) (Apud MATOS; ABDAL, 2010, p. 107-108).

11 “Na indústria de semicondutores, a Intel, a Motorola e a Texas Instruments desafiavam a supremacia japonesa em tecnologia e produtividade. Na indústria automobilística, em parte como decorrência dos resultados do Projeto IMVP, a Ford e a GM imitavam algumas inovações japonesas e estabeleciam novas plantas, utilizando sistemas de produção e gerenciamento mais avançados” (FREEMAN, 2005, p. 63).

sua economia cresceu significativamente na década de 1990. Para o autor, esse bom desempenho se relaciona com as seguintes características do Sistema de Inovação norte-americano: 1) o papel da pequena empresa; 2) o papel do governo federal e dos governos estaduais; e 3) o papel das universidades.

Com base no estudo de Mowery e Rosenberg,¹² Freeman descreve a importância destes atores (pequena empresa, universidades, governo federal e governos estaduais). No caso da pequena empresa, o autor considera o sistema privado de financiamento de capital de risco fundamental. O papel desse ator também recebe atenção de Block (2011) que expõe alguns dos mecanismos governamentais de apoio a pequenas empresas presentes em programas como o Small Business Innovation Research Program (SBIR) e o Advanced Technology Program (ATP). O primeiro implicava a transferência de 1,25% dos recursos das agências governamentais, com grande orçamento para pesquisa, a fim de apoiar iniciativas de empresas pequenas e independentes, o que permitiu o surgimento de várias start ups. O segundo concedia subvenção federal aos esforços de pesquisa do setor privado destinados à comercialização de novas e promissoras tecnologias. Além disso, o governo federal também facilitou os esforços das pequenas empresas praticando políticas antitruste e de compras.

As *agências governamentais e militares* foram fundamentais também no desenvolvimento de tecnologias de informação e comunicação, apoiaram a pesquisa universitária em larga escala e os esforços das empresas industriais por meio de contratos de compras e de desenvolvimento. Do mesmo modo, os governos estaduais fortaleceram seus arranjos locais de atividades tecnológicas nas indústrias e nas universidades. No comércio externo, o governo buscava reduzir as barreiras aos produtos e serviços relacionados à tecnologia da informação e

12 A referência de Freeman é: MOWERY, D; ROSENBERG, N. "The US national innovation system" In: *National Innovations Systems: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press, 1993.

comunicação, proteger a propriedade intelectual de produtos de empresas norte-americanas e limitar a penetração das empresas estrangeiras no mercado interno. O governo federal concede ainda subsídios comerciais diretos às atividades de P&D. As universidades contribuem ofertando novos cursos, treinando pós-graduandos e desenvolvendo parte significativa da pesquisa geral e aplicada colaborando, por conseguinte, com o setor produtivo (FREEMAN, 2005, p. 64-65).

O fato é que as mudanças do decênio de 1980 consolidaram a perspectiva de um Sistema de Inovação com uma pluralidade de atores e com variadas fontes de financiamento, reduzindo o peso do financiamento federal, mas não a importância do governo federal como órgão coordenador do sistema. Block (2011) descreve o Sistema de Inovação estadunidense como complexo e sofisticado e também destaca o papel absolutamente central do governo. Abdal e Matos (2010) explicam que o sistema se estrutura com base em incentivos governamentais obrigatórios e estabelecidos em lei que garantem o fomento a projetos de pesquisa em inovação e difusão, e buscam atrair investimentos privados e a aplicação de resultados de pesquisa básica na indústria. Os meios de financiamento incluem recursos previstos no orçamento anual e destinados aos laboratórios federais, às agências administrativas, às universidades e ao fomento de programas específicos; os fundos estaduais, o venture capital e os angels, além dos investimentos diretos da indústria em P&D em centros de pesquisas próprios ou em parceria com as universidades e os laboratórios.¹³

Em relação ao papel do *venture capital* no Sistema de Inovação dos Estados Unidos, deve-se salientar que a

13 Em 2011, o governo dos Estados Unidos foi responsável por 24,9% do total de US\$ 415,2 bilhões (2,77% do PIB) investidos em P&D e o setor privado, por 73,7%. Os dados são da OCDE e estão disponíveis no site do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação. Disponível em: <http://www.mcti.gov.br/index.php/content/view/336625/Dispendios_nacionais_em_pesquisa_e_desenvolvimento_P_D_em_relacao_ao_produto_interno_bruto_PIB_de_paises_selecionados.html>. Acesso em: 25 out.2014. <http://www.mcti.gov.br/index.php/content/view/336709/Distribuicao_percentual_dos_dispendios_nacionais_em_pesquisa_e_desenvolvimento_P_D_segundo_setor_de_financiamento_sup_1_sup_paises_selecionados.html>. Acesso em: 26 fev. 2014. <http://www.mcti.gov.br/index.php/content/view/336607/Dispendios_nacionais_em_pesquisa_e_desenvolvimento_P_D_de_paises_selecionados.html>. Acesso em: 26 fev. 2014.

possibilidade de amplo uso de recursos provenientes do mercado financeiro para investimento em inovação decorre da posição dos Estados Unidos no cenário de globalização financeira. Tal como explicam Chesnais e Saviat (2005), trata-se de um contexto econômico internacional liberalizado e desregulamentado em que a hierarquização e a diferenciação entre países são traços marcantes. Com o fim do sistema de Breton Woods, a emissão de grande volume de títulos do Tesouro e a elevação do dólar e dos juros, a proeminência e a superioridade dos Estados Unidos se consolidam, pois o país se torna o principal beneficiário da liquidez financeira mundial e estabelece uma posição ímpar nos mercados financeiros mundiais, vivenciando, por conseguinte, entre 1996-2000, um período de crescimento. Para os autores, são esses os fatores que explicam a capacidade singular dos Estados Unidos de fazer uso do mercado financeiro e, especialmente, do capital de risco para financiar a inovação.

O advento do regime de acumulação dominado pelo capital financeiro enfraqueceu consideravelmente as três formas de arranjos institucionais¹⁴ sem substituí-las por um novo conjunto de arranjos estáveis. Uma indicação neste sentido é a significativa desaceleração da taxa de crescimento da P&D nos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), e, em alguns casos, *o declínio ocorrido nos anos 1990 após duas décadas marcadas pela expansão. A principal exceção foram os Estados Unidos, pois os gastos com P&D aumentaram novamente no fim da década de 1990. Esta exceção, que é parcialmente cíclica, pode ser relacionada a um dos principais traços do novo regime de acumulação, isto é, as relações acentuadamente hierarquizadas que*

14 Os arranjos de que tratam Chesnais e Saviat teriam sobrevivido, até meados da década de 1980, e são os seguintes: 1) Arranjo de Governança Corporativa que permitia reter e investir os lucros auferidos pelos gerentes e valorizar e manter as pessoas empregadas na empresa; 2) Arranjo que permitiu o estabelecimento de relações privilegiadas entre bancos e empresas, permitindo a realização de contratos repetitivos entre os que tomam emprestado e os que emprestam. O resultado foi a acumulação de conhecimentos via aprendizado interativo sobre inovação por parte do banqueiro; e 3) Arranjo que mantinha agências governamentais especializadas trabalhando em interface permanente com o sistema de pesquisa e com as empresas públicas ou corporações ligadas aos principais oligopólios domésticos (CHESNAIS; SAVIAT, 2005, p. 163).

foram recriadas ou consolidadas entres os países, mesmo na OCDE, em razão de suas dimensões verdadeiramente globais, e foram dominadas pelo capital financeiro. (CHESNAIS, SAVIAT, 2005, p. 163, grifos nossos)

Sullivan (2005, p. 252) reforça a perspectiva de Chesnais e Saviat destacando que a indústria de *venture capital* dos Estados Unidos é uma das maiores do mundo e tem aumentado sua liderança apesar do crescimento desse tipo de investimento em países europeus como Bélgica, Suécia e Holanda. As especificidades do mercado de capital de risco dos Estados Unidos, que ajudam a explicar o papel que o *venture capital* tem desempenhado no financiamento à inovação nesse país, estão relacionadas com o perfil de seu mercado de trabalho e de seu sistema financeiro. Segundo Chesnais e Saviat (2005, p. 203), o mercado de trabalho dos Estados Unidos caracteriza-se pela flexibilidade e pela mobilidade, favorecendo a tomada de risco. Em relação aos aspectos financeiros, os Estados Unidos contam com uma grande oferta de fundos para investimento, o que permite o uso de uma parcela como capital de risco. Há ainda um mercado público institucional de ações com alta liquidez. Grandes instituições investem um pequeno percentual de seus fundos em investimentos de alto risco. Para esse investidor a melhor forma de saída do investimento é por meio da Oferta Pública Inicial (OPI), o que também exige um mercado de ações bem desenvolvido, tal como é o estadunidense.

No entanto, os autores alertam que o entusiasmo com o papel do capital de risco no Sistema de Inovação estadunidense está presente mais em autores de países europeus e latino-americanos do que nos estadunidenses. As críticas desenvolvidas nos Estados Unidos destacam o papel ainda pequeno que o capital de risco desempenha no financiamento à inovação, de modo que, por exemplo, angels e investidores individuais aplicam cerca de 4 vezes mais do que os fundos de capital de risco. Além disso, esses investimentos, de modo geral, se restringem a alguns poucos segmentos industriais e de alta tecnologia

(biotecnologia, software, telecomunicações) e são regionalmente muito concentrados. Não se trata também de investimento de longo prazo porque o objetivo do investidor é lançar rapidamente a empresa no mercado institucional de ações ou vendê-la a uma corporação. Por fim, esses investidores de risco partem de resultados e desenvolvimentos alcançados anteriormente nas universidades e nas empresas.

Block (2011) explica que o Sistema de Inovação estadunidense é altamente descentralizado e conta com vários elementos sobrepostos.¹⁵ E argumenta que essa complexidade é, de certo modo, intencional porque o processo de inovação é altamente incerto. Isto é, a redundância e a sobreposição aumentam as chances de alguém com uma ideia promissora e não ortodoxa persuadir alguma agência de financiamento a apoiar seus esforços. Segundo o autor, os princípios que orientam esse sistema são: 1) Descentralização Coordenada;¹⁶ 2) Parceria público-privada; 3) Partilha cooperativa da “expertise”;¹⁷ e 4) Repartição de ganhos.¹⁸ “A combinação desses princípios – descentralização coordenada, parceria público-privado, compartilhamento cooperativo de experiência e de ganhos – nos

15 Os vinte anos entre 1989 e 2008 viram uma evolução aumentada das várias iniciativas em tecnologia que foram iniciadas na era Reagan. Os gastos para muitos dos programas foram ampliados e um número crescente de agências governamentais ganhou experiência no uso das ferramentas que a Defense Advanced Research Project Agency (Darpa, Agência de Projeto Avançado de Pesquisa em Defesa) havia inicialmente desenvolvido para acelerar a comercialização de novas tecnologias. Houve também um crescimento substancial na rede de novas instituições no Estado e em níveis locais que trabalharam em cooperação com programas federais para fazerem um sistema descentralizado e eficaz de incubação tecnológica (BLOCK, 2011, p. 12-13).

16 O pressuposto é o de que a superação das barreiras tecnológicas não pode ser dirigida centralmente. No entanto, as agências governamentais têm o importante papel de reunir os grupos de especialistas para auxiliar no processo que torna uma tecnologia comercialmente viável.

17 As agências governamentais criam espaços públicos de cooperação entre técnicos, engenheiros e cientistas para compartilhar ideias e acelerar o fluxo de conhecimento. “(...) as agências governamentais muitas vezes servem como uma espécie de mediador honesto para estimular as empresas a se comportarem cooperativamente negociando questões como a propriedade intelectual de outros” (BLOCK, 2011, p. 11, tradução livre).

18 “Para Block, esse é o mais frágil dos quatro princípios, pois as agências federais não compartilham os enormes ganhos alcançados pelo setor privado e não obtêm retorno direto do sucesso dos investimentos, o que limita os próprios investimentos em P&D. “Parceria e cooperação implicam logicamente em que os ganhos futuros devam ser divididos entre os parceiros, e é aqui que os acordos atuais estão significativamente aquém do esperado (...). Um sistema melhor de divisão dos ganhos é necessário para garantir que possamos financiar o tipo de sistema educacional de alta qualidade e inclusivo que é indispensável para uma sociedade inovadora” (BLOCK, p. 23-24, tradução livre).

dá a estrutura diretriz do sistema atual de inovação e fornece uma alternativa mais ampla ao fundamentalismo de mercado” (BLOCK, 2011, p. 24, tradução livre).

Tal como argumentei em *Trajetórias e desenvolvimento*: as políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação dos Estados Unidos,¹⁹ a pluralidade de atores presentes no Sistema de Inovação estadunidense não implica diluição de responsabilidades, (des) coordenação e entropia das políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação. O governo federal desempenha papel decisivo na definição de setores estratégicos, na formulação, coordenação e priorização de políticas para a área e no financiamento da pesquisa básica. Essas características podem ser atribuídas à centralidade dessas políticas na trajetória e na estratégia de desenvolvimento dos Estados Unidos.²⁰

Portanto, a contínua perda de competitividade dos Estados Unidos se relaciona mais com aspectos estruturais da Economia Política Internacional e da divisão internacional do trabalho que se delineiam, tal como expusemos, desde a década de 1960 e menos com as mudanças no seu Sistema de Inovação, que buscavam justamente adequá-lo aos desafios que se impunham, ou com uma possível diminuição da importância dessas políticas na sua trajetória de desenvolvimento. A questão fundamental está no fato de os países em desenvolvimento (especialmente os asiáticos) no processo de *catching up* apostarem na inovação e alcançarem avanços significativos. No início desta seção,

19 COSTA, Karen Fernandez. *Trajетórias e Desenvolvimento: as políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação dos Estados Unidos*. In: *Estudos e análises de conjuntura*. Observatório político dos Estados Unidos. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos – INCT- Ineu, jun. 2013.

20 É claro que o vínculo profundo das políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação com o complexo militar dos Estados Unidos, especialmente depois da Segunda Guerra, constituiu um elemento fundamental, garantindo inclusive tal centralidade. No entanto, a importância dessas políticas antecede o pós-guerra e se mantém mesmo após o fim da Guerra Fria e é enfatizado no cenário da atual e grave crise econômica, como argumentaremos a seguir (...); o desenvolvimento econômico no século XIX e nas primeiras décadas do século XX, dependia de uma parceria permanente entre o governo e as empresas. Governo provia a infraestrutura necessária como estradas, canais, ferrovias e portos, e ajudava a treinar a força de trabalho e a construir as capacidades tecnológicas da sociedade, as agências governamentais trabalhavam para facilitar a difusão de inovações produtivas na agricultura, indústria e serviços (BLOCK, 2011, p. 6, tradução livre). Ver também MOWERY; ROSENBERG, 2005. Em Costa (2013), traça-se um panorama histórico com foco no papel da inovação na trajetória de desenvolvimento dos Estados Unidos.

descrevemos os principais elementos dessas estratégias. A seguir apresentamos dados recentes que nos dão a dimensão dos contundentes resultados alcançados e que nos ajudam a sustentar o argumento acima esboçado.

O relatório “Science and Engineering Indicators Digest – 2014”,²¹ publicado bianualmente pela Fundação Nacional de Ciência (National Science Foundation – NSF), mostra que do total de gastos em P&D no mundo (US\$ 1,435 trilhões em 2011), os Estados Unidos foram responsáveis por 32,2%, percentual inferior aos 37% do começo da década. Essa redução, no entanto, não pode ser atribuída à diminuição de gastos por parte desse país, mas ao aumento constante dos investimentos dos países asiáticos (China, Índia, Japão, Malásia, Cingapura, Coreia do Sul e Taiwan), que fizeram sua participação aumentar de 25% para 34%, no período 2001-2011. Vale observar que, no começo da década, a China respondia por 2,2% do total de investimentos em P&D no mundo e, em 2011, saltou para 15%, seguida do Japão que responde por 11%. Na última década, os países asiáticos lideraram o crescimento dos gastos com P&D em todo o mundo e a China foi responsável por cerca de um quarto dele.²² Deve-se destacar que o rápido crescimento dos gastos em P&D na Ásia é fruto do aumento dos gastos privados de empresas nacionais e estrangeiras e também do crescimento do dispêndio público.

A Tabela 1, elaborada com base no relatório da Fundação Nacional de Ciência de 2012,²³ complementa tais dados ao descrever a evolução dos gastos em P&D nos Estados Unidos, na União Europeia, na Ásia e nos demais países no período 2000-2009. Merece atenção o ano de 2003 em que os gastos em P&D dos países asiáticos ultrapassaram os da União Europeia.

21 Disponível em: <<http://www.nsf.gov/statistics/seind14/content/etc/nsb1401.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2014.

22 Disponível em: <<http://www.nsf.gov/statistics/seind14/index.cfm/digest/global.htm#4>>. Acesso em: 29 jan. 2014.

23 Foram usados os dados do relatório de 2012 da Fundação Nacional de Ciência, porque o de 2014 apresenta os dados por países selecionados e não regiões.

Tabela 1: Gastos em P&D (em US\$ bilhões).

	EUA	UE	Ásia	“Resto” do Mundo
2000	268,41	184,13	169,79	82,13
2001	196,23	196,23	183,91	92,29
2002	278,66	205,78	199,96	97,7
2003	291,3	210,12	215,98	104,83
2004	302,88	218,06	239,79	111,41
2005	325,05	229,93	272,32	123,71
2006	349,99	253,5	307,69	137,22
2007	376,41	270,44	343,84	153,85
2008	403,04	294,19	372,65	165,21
2009	400,46	297,89	399,12	176,65

Fonte: National Science Foundation. Disponível em: <<http://www.nsf.gov/statistics/digest12/global.cfm#2>>. Acesso em: 25 jan. 2014. Elaboração própria.

Os países asiáticos (em especial, a China) não têm poupado esforços e investimentos. De acordo com Penido (2011), a década de 1980 representou um momento em que as preocupações com Ciência, Tecnologia e Inovação se tornaram prementes e foram elaborados na China sucessivos planos de desenvolvimento científico e tecnológico que vêm sendo articulados com a política industrial e envolvem elementos como formação de recursos humanos, infraestrutura de ciência e tecnologia, estratégias setoriais, propriedade intelectual e uso seletivo do investimento estrangeiro direto. Na última década, os avanços foram surpreendentes. Em 2006, com o objetivo de tornar o país uma economia voltada para a inovação até 2020, foi lançado o Programa Nacional de Médio e Longo Prazo para o Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia. Houve também a reorientação da estratégia governamental em prol de zonas econômicas de alta tecnologia, de centros de P&D e de empresas com mão de obra qualificada com salários mais altos.²⁴

²⁴ “Expressivos investimentos foram realizados em toda a cadeia de inovação, desde a ciência básica até a criação de mercado para novas tecnologias, passando pelas atividades de P&D e pela produção e utilização dessas tecnologias. O governo chinês, mediante a política de encomendas públicas,

Alguns resultados já são perceptíveis. O primeiro diz respeito à indústria de alta tecnologia. Desde 2003, o valor agregado gerado por esses produtos sobe vertiginosamente na China. Segundo Penido (2011), houve elevação da participação chinesa no valor agregado mundial nos setores industriais de alta tecnologia, alcançando 14% do total mundial, atrás apenas dos Estados Unidos. A taxa média de crescimento entre 2000-2009 foi de 28%. Em contrapartida, a partir da crise de 2008, declina na União Europeia e pouco cresce e até diminui em 2009 nos Estados Unidos. Seguindo a mesma tendência, as exportações chinesas de alta tecnologia saltaram de 18,5%, em 2000, para 31% das exportações industriais totais em 2009.

As Tabelas 2 e 3 fornecem informações complementares e elucidativas. A primeira mostra em bilhões de dólares o valor adicionado pela indústria de alta tecnologia, no período 2000-2009, e a segunda as exportações de manufaturados de alta tecnologia. Estes últimos dados²⁵ também nos ajudam a ter dimensão do desafio enfrentado pelos Estados Unidos. Além de oito países asiáticos²⁶ se destacarem especialmente nas exportações de manufaturados de alta tecnologia, o desempenho da China é novamente notável, de modo que, em 2004, ela ultrapassa os Estados Unidos.

garantiu a necessária demanda para as tecnologias novas, o que garantiu avanços consideráveis no campo da genômica, energia limpa, supercomputação, ciência espacial e tecnologia de defesa, entre outros. No que se refere ao investimento direto estrangeiro, a China tem priorizado setores de alta tecnologia. Assim, continuam sendo bem-vindos investimentos, como o da Intel que instalou uma fábrica de microchips em Dalian, no norte da China, ou da Eli Lilly que construiu um laboratório de Xangai para pesquisas e produção de medicamentos para diabetes, mas não mais de manufaturas de baixo custo.” (PENIDO, 2011, p. 31-32).

25 Os dados excluem as exportações dentro da União Europeia e entre China e Hong Kong.

26 Índia, Indonésia, Malásia, Filipinas, Cingapura, Coreia do Sul, Taiwan e Tailândia.

Tabela 2: Valor adicionado pela indústria de alta tecnologia (em US\$ bilhões).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
EUA	273,1	243,1	244,1	250,7	269,3	293,2	320,1	333,9	335,7	334,3
EU	184,3	176,3	184,1	216,7	242,6	257,7	276,1	309,8	321,2	276,8
Japão	185,1	135,9	123,6	146,1	164,7	153,8	150,7	142,1	155,2	126,2
Ásia -8	90,6	71,6	84,6	95,6	116,4	125,1	144,4	155,3	150	134,8
China	34,7	38,6	46,1	62,6	81,5	102,4	130,5	166,7	210,6	228,3

Fonte: National Science Foundation. Disponível em: <<http://www.nsf.gov/statistics/digest12/globalization.cfm#4>>. Acesso em: 1º mar. 2014.
Elaboração própria.

Tabela 3: Exportações de produtos manufaturados de alta tecnologia (em US\$ bilhões).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EUA	215,3	195,7	176,8	176,2	190,8	229,3	265,1	283,3	298,7	271,2	325,1
UE	174,7	168,5	176,6	205	248,2	276,6	300,2	318,9	343,7	310,4	335,2
Asia -8	330,8	283,5	303,5	345,5	423,5	464,4	528,2	543,9	540,7	479,5	576,3
China	88,8	92,7	119,8	164,9	237,7	295,4	358,8	388,8	429	390,3	475,9
Japão	148,9	116,3	113,2	129,4	151,1	148,3	150,2	142,1	143,7	115,4	139,6

Fonte: National Science Foundation. Disponível em: <<http://www.nsf.gov/statistics/digest12/globalization.cfm#5>>. Acesso em: 1º mar. 2014.
Elaboração própria.

Ao observarmos esses dados, notamos que os países asiáticos e a China ultrapassam o Japão no quesito “valor adicionado pela indústria de alta tecnologia” em 2007. E, do ponto de vista das exportações de produtos manufaturados de alta tecnologia, desde o início da década, os países asiáticos²⁷ e a China (a partir de 2002) estão à frente do Japão. Diante dessas evidências, não podemos deixar de nos referir às observações de Mowery e Rosenberg (1985) sobre a estratégia de desenvolvimento japonesa e a política de inovação desse país. Os autores alertam para a crescente competitividade dos países recentemente industrializados da Ásia (NICs), que se inspiravam no modelo japonês,²⁸ e impunham pressões crescentes às empresas daquele país. Advertem também que essa estratégia se mostra competitiva em áreas como circuitos integrados e automóveis, mas não apresenta os mesmos resultados em setores como software, química e aviação comercial. Concluem que, em setores cada vez mais importantes na economia global, seria necessário desenvolver outra estratégia. Essa afirmação dos autores é importante porque aponta para os setores que têm sido prioridade na política de inovação estadunidense, que se volta para setores relacionados às ciências da vida e energia e não mais para produtos de alta tecnologia relacionados à informática e à eletrônica em que os asiáticos parecem ser imbatíveis. Na próxima seção, abordaremos essa tendência.

A política de inovação do governo Obama

Na seção anterior expusemos os desafios enfrentados pelos Estados Unidos no que diz respeito à Política de Inovação e à manutenção de sua competitividade. Como vimos, na década de 1980 foram empreendidas mudanças no marco regulatório

27 A série histórica apresentada pela Fundação Nacional de Ciência se inicia em 1996 e, nesse ano, os países asiáticos já figuravam à frente do Japão.

28 A estratégia denominada Fast Second envolve, como já salientamos, a observação dos avanços em outras empresas e, a partir daí, a busca pela introdução de alta qualidade, pelas modificações de menor custo e pelo aprimoramento de produtos e tecnologias introduzidos por outros.

dessa política com o intuito de torná-la mais eficaz, garantindo a retomada e a manutenção competitividade. É nessa estrutura, reformada no decênio de 1980, que se desenvolve a Política de Inovação de Obama.

Veremos que Obama elege o tema da Inovação como prioritário, amplia a agenda da Política de Inovação e, conforme já apontado, considera tal política um dos pilares fundamentais para a superação da crise. O governo estabeleceu como meta investir 3% do Produto Interno Bruto (PIB) em P&D. A meta não foi alcançada, mas, apesar da crise que assolou a economia, os gastos não diminuíram, com exceção de 2009 (auge da crise). Há, nesse ano, uma esperada redução dos investimentos da indústria. De outro lado, o governo federal aumenta os dispêndios para P&D. No entanto, ao considerarmos os gastos em termos de percentual do PIB, notamos que esses se mantêm relativamente constantes.

Tabela 4: Recursos destinados a P&D nos Estados Unidos.

	Valor bruto (bilhões de US\$)	Percentual do PIB
2000	269,5	2,7%
2001	280,2	2,7%
2002	279,9	2,6%
2003	293,9	2,6%
2004	305,6	2,6%
2005	328,1	2,6%
2006	353,3	2,6%
2007	380,3	2,7%
2008	407,2	2,8%
2009	406	2,9%
2010	409,6	2,8%
2011	429,1	2,8%

Fonte: National Science Foundation. Disponível em: <<http://www.nsf.gov/statistics/seind14/index.cfm/digest/global.htm#6> <http://www.nsf.gov/statistics/seind14/index.cfm/digest/global.htm#3>>. Acesso em: 1º mar. 2014.

Ao discutir, na seção anterior, as características do Sistema de Inovação estadunidense, salientamos que o governo federal não é o seu principal financiador, embora desempenhe papel fundamental. A Tabela 5 apresenta a evolução dos gastos em P&D com base nas fontes de financiamento e demonstra a

redução de gastos da indústria e a ampliação do governo federal, especialmente em 2009, quando o American Recovery Act é implementado.

Tabela 5: Recursos destinados a P&D nos Estados Unidos com base nas fontes de financiamento (em US\$ bilhões).

	Indústria	Governo Federal	Outras instituições governamentais e sem fins lucrativos
2000	186	67,9	15
2001	188,3	75	16,4
2002	180,6	80,6	18,4
2003	186,1	86,7	20,2
2004	191,3	92,4	20,9
2005	207,7	97	22,4
2006	227,1	101,6	23,9
2007	246,7	106,6	26,1
2008	258,7	119,4	28,5
2009	247,3	127,5	30
2010	249,2	127	30,6
2011	267,3	125,7	31,4

Fonte: National Science Foundation. Disponível em: <<http://www.nsf.gov/statistics/seind14/index.cfm/digest/funding.htm#1>>. Acesso em: 25 fev. 2014.

Ainda que a maior parte dos recursos para P&D nos Estados Unidos seja proveniente da indústria, o maior potencial inovador está na pesquisa básica fundamentalmente desenvolvida nas universidades e com recursos federais. De acordo com a Fundação Nacional de Ciência, os recursos federais correspondem, em média, a 60%²⁹ do total investido em pesquisa acadêmica (a maior parte dela Pesquisa Básica), 20% do total advém dos fundos próprios das instituições e 6% da indústria, o restante é proveniente de fontes diversas.³⁰ Esses valores se mantêm constantes desde a década de 1980 e seis agências (o Instituto Nacional de Saúde (NIH), a Fundação Nacional de Ciência (NSF), o Departamento de Defesa, a Administração do Espaço e da Aeronáutica (Nasa), o Departamento de Energia e

29 Algo em torno de US\$ 40 bilhões.

30 Disponível em: <<http://www.nsf.gov/statistics/digest12/funding.cfm#3>>. Acesso em: 5 mar. 2014.

o Departamento de Agricultura) respondem por 90% do apoio federal e a maior parte deles se concentra em um pequeno número de universidades públicas e privadas intensivas em pesquisa.³¹ A lógica inverte-se quando se trata de “Pesquisa Aplicada e Desenvolvimento”. Em 2011, a indústria financiou 81,7% dos investimentos nessa área, enquanto o Governo Federal investiu 7,6%, as universidades, 7,2% e outras instituições sem fins lucrativos, 3,5%. Esses percentuais não sofreram mudanças significativas ao longo das últimas duas décadas.³²

É, a partir da Política de Inovação que os Estados Unidos definem setores e áreas estratégicas e legitimam a intervenção estatal. Alguns documentos,³³ além de leis como o American Recovery and Reinvestment Act of 2009 e o “America Competes Reauthorization Act of 2010”,³⁴ permitem perceber a importância do tema na agenda do governo. O vigor da indústria estadunidense é visto como dependente dos investimentos governamentais em pesquisa, educação e infraestrutura. Como já salientamos, não há dúvida de que a amplitude dessa política faz dela também uma política de desenvolvimento.

O documento “A Strategy for American Innovation” é uma importante referência para apreender as preocupações e as prioridades do governo. O quadro a seguir sistematiza seus aspectos mais importantes.

31 Disponível em: <<http://www.nsf.gov/statistics/seind14/index.cfm/chapter-5/c5h.htm>>. Acesso em 8 mar. 2014.

32 Disponível em: <<http://www.nsf.gov/statistics/seind14/index.cfm/digest/funding.htm#3>>. Acesso em: 8 mar. 2014.

33 Além do documento “A Strategy for American Innovation”, elaborado pelo National Economic Council, Council of Economic Advisers, and Office of Science and Technology Policy, e “The Competitiveness and Innovative Capacity of the United States” produzido pelo Departamento de Comércio.

34 Disponível em: <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ358/pdf/PLAW-111publ358.pdf>>. Acesso em: 3 jun. 2014.

Alicerces	Prioridades Nacionais	Ambiente Pró-Inovação
Educar os norte-americanos com as habilidades do século XXI e criar uma força de trabalho mundial. Variáveis-chave: Ciência, Tecnologia, Engenharia e Matemática (STEM).	Energia limpa. Variáveis-chave: Energia limpa, eficiência energética na indústria e nas construções, veículos tecnologicamente avançados, centros de inovação em energia.	Acelerar a inovação nos negócios com o crédito tributário para inovação. Variável-chave: Fazer do R&E Tax Credit permanente.
Fortalecer e ampliar a liderança dos Estados Unidos em pesquisa básica. Variável-chave: Ampliar os recursos para P&D (3% do PIB).	Biotecnologia, Nanotecnologia e Tecnologias para a indústria avançada.	Fomentar a criatividade por meio de uma política eficaz de propriedade intelectual. Variável-chave: Fortalecimento e proteção dos direitos de propriedade intelectual.
Construir infraestrutura de ponta. Variáveis-chave: Rede ferroviária de alta velocidade, nova geração de controle de tráfego aéreo, criação de um Banco Nacional de Infraestrutura.	Aplicações e capacidades espaciais.	Fomentar o crescimento e a inovação com base no empreendedorismo. Variáveis-chave: Recursos financeiros para novos negócios e formação de clusters regionais voltados para inovação.

Desenvolver um avançado ecossistema de Tecnologia da Informação. Variáveis-chave: Rede comunicação de última geração, banda-larga, rede elétrica, segurança no ciberespaço, pesquisa em tecnologia de comunicação.	Tecnologias de cuidado com a saúde e Educacionais.	Promover os mercados, competitivos, abertos e inovadores. Variáveis-chave: Promoção da competição e das exportações dos Estados Unidos e aperfeiçoar a regulamentação.
---	--	---

Fonte: ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. NATIONAL ECONOMIC COUNCIL (2011). Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/uploads/InnovationStrategy.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2016. Elaboração própria.

Há, no entanto, fragilidades que atravancam a eficiência do Sistema de Inovação dos Estados Unidos e preocupam o governo, pautando assim a definição de políticas e prioridades. Os chamados pontos críticos são: a força de trabalho, a pesquisa científica e a infraestrutura. No caso da força de trabalho, o objetivo é estimular a formação em áreas como ciência, tecnologia, engenharia e matemática (STEM – *science, technology, engineering and mathematics*). O cenário é considerado preocupante, pois, tal como descrito no relatório da Fundação Nacional de Ciência, apenas 40% dos alunos da 4ª série e 35% dos alunos da 8ª série alcançaram o nível de proficiência ou estão acima dele. Em ciência, o cenário não é muito distinto: apenas 32% dos alunos da 8ª série alcançaram ou superaram o nível de proficiência.³⁵ Outro desafio é aumentar o número de bacharéis em ciências naturais e engenharias. Em 2010, apenas 16% deles eram dessas áreas, na China são 44%.³⁶

O Presidente está determinado a melhorar o desempenho e a participação dos estudantes americanos em ciências, tecnologia, engenharia e matemática (STEM – *science, technology, engineering and maths*). Para este fim, o Presidente se comprometeu a preparar um

35 Disponível em: <<http://www.nsf.gov/statistics/seind14/index.cfm/digest/stem.htm#5>>. Acesso em: 8 mar. 2014.

36 Disponível em: <<http://www.nsf.gov/statistics/seind14/index.cfm/digest/stem.htm#5>>. Acesso em 8 mar. 2014.

adicional de 100.000 professores STEM até o final da década, com boas técnicas de ensino e conhecimento aprofundado do conteúdo. Além do mais, como parte desse compromisso, o presidente Obama lançou a campanha “Educar para Inovar” em 03 de Novembro de 2009. Os objetivos da campanha “Educar para Inovar” se desdobram em três: aumentar a taxa de conhecimento em ciência, tecnologia, engenharia e matemática para que todos os estudantes possam aprender de forma aprofundada e possam pensar criticamente sobre ciência, tecnologia, engenharia e matemática; transferir os estudantes americanos da posição do “meio da turma” para o “topo da turma” na próxima década; expandir a educação de STEM e as oportunidades de carreira para as minorias sub-representadas, incluindo mulheres e garotas. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, National Economic Council, Council of Economic Advisers, and Office of Science and Technology Policy, 2011, p. 32, tradução livre).

Em relação à pesquisa básica, no documento “A Strategy for American Innovation”, afirma-se que o governo busca fortalecer sua liderança nessa área e para tal ampliou os recursos de agências e órgãos como a Fundação Nacional de Ciência (NSF), o Departamento de Energia, o Instituto Nacional de Saúde (NIH) e o Instituto Nacional de Padrões e Laboratórios de Tecnologia (NIST). No que diz respeito à infraestrutura, o governo se comprometeu a investir principalmente em estradas, ferrovias e novas tecnologias para o controle aéreo. Há também a preocupação com a “infraestrutura virtual” que tem em vista a ampliação do acesso à internet de alta velocidade, a modernização da rede elétrica e a extensão do acesso à internet sem fio. A perspectiva é de criar o ecossistema de tecnologia da informação necessário ao século XXI. Por meio do American Recovery and Reinvestment Act, foram destinados significativos recursos para o fomento à inovação e à reconstrução da infraestrutura. A área de Energia e Meio Ambiente recebeu US\$ 30,1 bilhões³⁷ e outros US\$ 21,5 bilhões foram designados para Energia. A área de “P&D” contou com US\$ 15,9 bilhões³⁸ e a de Infraestrutura recebeu US\$ 33,8 bilhões.³⁹ Segundo Block, trata-se de uma expansão sem precedente nos

37 Disponível em: <<http://www.recovery.gov/arra/Transparency/fundingoverview/Pages/contractsgrantsloans-details.aspx#EnergyEnvironment>>. Acesso em: 12 jan. 2014.

38 Disponível em: <<http://www.recovery.gov/arra/Transparency/fundingoverview/Pages/contractsgrantsloans-details.aspx#ResearchDevelopmentScience>>. Acesso em: 12 jan. 2014.

39 Disponível em: <<http://www.recovery.gov/arra/Transparency/fundingoverview/Pages/>

esforços do governo para alavancar a inovação na economia civil. Observemos a Tabela 6 que apresenta a distribuição dos recursos para P&D por órgão. Repare que os recursos destinados a Ciências da Vida e Energia correspondem a US\$ 11,7 bilhões, portanto mais de 70% do total de US\$ 15,9 bilhões designado a P&D no programa de recuperação do país. Esses dados reforçam a percepção de que, dada a competição imposta pelos asiáticos nos setores relacionados a bens tecnológicos de informática, a aposta para a inovação nos Estados Unidos passam a ser as Ciências da Vida (nanotecnologia, biotecnologia) e Energia. É impossível não comparar o total de US\$ 261 bilhões empenhados no American Recovery Act com os US\$ 700 bilhões aplicados na recuperação do sistema financeiro dos Estados Unidos, tendo (lembramos) esses últimos alcançado resultados pífios em termos de maior e melhor regulação desse sistema.⁴⁰

Tabela 6: Recursos destinados a P&D pelo American Recovery Act.

TOTAL DE RECURSOS DESTINADO A P&D E À CIÊNCIA	\$ 15,9 BI
Total (Fundação Nacional de Ciência)	\$ 2,41
Fundação Nacional de Ciências – Pesquisa e Atividades Relacionadas, Recovery Act	\$ 2,411,162,927
TOTAL (Ciências da Vida)	\$ 8,82
Institutos Nacionais de Saúde – Centro Nacional para Recursos de Pesquisas, Recovery Act	\$ 1,441,486,584
Institutos Nacionais de Saúde – Instituto Nacional do Câncer	\$ 1,153,632,575
Institutos Nacionais de Saúde – Instituto Nacional de Alergia e Doenças Infectocontagiosas	\$ 1,073,871,271
Institutos Nacionais de Saúde – Instituto Nacional do Coração, Pulmão e Sangue	\$ 753,126,109
Agência de Pesquisa e Qualidade do Sistema de Saúde, Recovery Act	\$ 655,741,239
Institutos Nacionais de Saúde – Instituto Nacional de Ciências Médicas Gerais	\$ 496,215,618
Institutos Nacionais de Saúde – Instituto Nacional de Diabetes e Doenças dos Rim e Digestivas	\$ 435,348,302
Institutos Nacionais de Saúde – Instituto de Desordens Neurológicas e Derrames	\$ 397,648,039
Institutos Nacionais de Saúde – Instituto Nacional de Saúde Mental	\$ 358,510,819

contractsgrantsloans-details.aspx#Infrastructure>. Acesso em: 12 jan. 2014.

40 Ver: ZAHARAN; TIBAU, 2011. Disponível em: <http://www.opecu.org.br/wp-content/uploads/2011/12/Panorama_2011_Dez.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2014.

Institutos Nacionais de Saúde – Instituto da Saúde da Criança e do Desenvolvimento Humano	\$ 319,184,797
Institutos Nacionais de Saúde – Instituto Nacional do Envelhecimento	\$ 268,259,974
Institutos Nacionais de Saúde – Instituto Nacional do Abuso de Drogas	\$ 255,802,315
Institutos Nacionais de Saúde – Instituto Nacional das Ciências da Saúde do Meio Ambiente	\$ 182,230,290
Institutos Nacionais de Saúde – Instituto Nacional dos Olhos	\$ 171,811,396
Institutos Nacionais de Saúde – Instituto de Artrite e de Doenças de Pele e Musculoesqueléticas	\$ 127,919,111
Institutos Nacionais de Saúde – Instituto Nacional de Pesquisa sobre o Genoma Humano	\$ 125,892,782
Institutos Nacionais de Saúde – Instituto Nacional do Abuso do Álcool e Alcoolismo	\$ 111,488,154
Institutos Nacionais de Saúde – Instituto Nacional de Pesquisa Odontológica e Craniofacial	\$ 100,800,097
Institutos Nacionais de Saúde – Instituto Nacional de Surdez e Outros Transtornos de Comunicação	\$ 100,681,819
Institutos Nacionais de Saúde – Biblioteca Nacional de Medicina	\$ 80,101,760
Institutos Nacionais de Saúde – Centro Nacional de Saúde das Minorias e Disparidades em Saúde	\$ 50,566,381
Institutos Nacionais de Saúde – Instituto Nacional de Pesquisas em Enfermagem	\$ 35,205,446
Institutos Nacionais de Saúde – Centro Nacional de Medicina Alternativa e Complementar	\$ 30,814,645
Institutos Nacionais de Saúde – Centro Internacional John E. Fogarty	\$ 16,821,042
Institutos Nacionais de Saúde – Instituto Nacional de Bioimagem e Bioengenharia	\$ 76,626,686
TOTAL (Energia)	\$ 2,92
Departamento de Energia – Escritório de Segurança Nuclear/Administração Nacional de Segurança Nuclear. Distribuição e Produção de Isótopos	\$ 14,479,640
Departamento de Energia – Departamento de Energia – Financiamento Empréstimo Garantido de Tecnologia Inovativa	\$ 6,171,885
Departamento de Energia – Escritório de Ciência – Recuperação da Ciência	\$ 1,586,604,942

Departamento de Energia – Secretário Assistente para Energia Fóssil – Energia Fóssil Pesquisa e Desenvolvimento	\$ 1,219,773,987
Agência de Proteção ao Meio Ambiente – Fundo de Ciência e Tecnologia	\$ 275,67
Departamento de Energia – Atividades Gerais em Pesquisa e Ciência	\$ 89,019,747
TOTAL (Comércio)	\$ 470,272
Departamento de Comércio – Instituto Nacional de Normas e Tecnologia – Serviços e Pesquisas Técnicos e Científicos	\$ 242,006,259
Departamento de Comércio – Administração Nacional Oceânica e Atmosférica – Operações, Pesquisas e Instalações	\$ 228,266,013
TOTAL (Defesa)	\$ 1,32
Departamento do Exército, Pesquisas Desenvolvimento, Testes e Avaliações, Exército, Recovery Act	\$ 74,596,000
Departamento da Marinha – Pesquisa, Desenvolvimento, Teste e Avaliação, Marinha, Recovery Act	\$ 72,691,057
Departamento de Defesa – Pesquisa, Desenvolvimento, Teste e Avaliação, Abrangência da Defesa	\$ 71,404,000
Departamento da Marinha – Pesquisa, Desenvolvimento, Teste e Avaliação	\$ 416,943
Departamento da Aeronáutica – Pesquisa, Desenvolvimento, Teste e Avaliação, Força Aérea, Recovery Act	\$ 69,670,000
Administração Nacional Aeronáutica e Espacial, Recovery Act	\$ 396,768,823
Administração Nacional Aeronáutica e Espacial – Exploração, Recovery Act	\$ 394,366,467
Administração Nacional Aeronáutica e Espacial – Aeronáutica, Recovery Act	\$ 146,961,528
Administração Nacional Aeronáutica e Espacial, Apoio Interagências, Recovery Act	\$ 97,321,850

Fonte: <<http://www.recovery.gov/arra/Transparency/fundingoverview/Pages/contractsgrantsloans-details.aspx#ResearchDevelopmentScience>>. Acesso em: 5 fev. 2014.

Block considera importante o fortalecimento (por meio de recursos) do Departamento de Energia para, por exemplo, transformar tecnologias maduras em produção em massa e desenvolvimento. Essa é justamente uma das fraquezas do Sistema de Inovação dos Estados Unidos. Esse departamento, por meio de fundos subsidiados e de programas de empréstimos, tem concedido centenas de milhões de dólares para empresas com projetos para a construção de painéis solares e de uma nova geração de baterias para carros elétricos e a produção de biocombustíveis, a partir de insumos que não competem com a produção de alimentos. Contudo, Block avalia que ainda não é possível saber se a administração Obama representará um ponto de inflexão no desenvolvimento da capacidade de o governo apoiar a inovação em toda a economia civil.⁴¹

O esforço do governo Obama pode ser notado também quando observamos os dados de 2009, referentes ao destino dos investimentos em P&D para setores não relacionados à defesa. Há um crescimento substantivo desses recursos devido aos fundos federais de estímulo. Contudo, já no ano seguinte (2010), retorna-se ao padrão de gastos anterior. Vale notar que a maior parte dos recursos do orçamento federal para P&D, em setores não relacionados à defesa, são destinados à saúde.

41 O DOE (Departamento de Energia) está tentando quebrar esse padrão fornecendo assistência direta a empresas que estão construindo as instalações de produção nos Estados Unidos para as baterias necessárias para fornecer energia a uma nova geração de tomadas em carros híbridos. E esforços similares estão acontecendo para construir para os Estados Unidos capacidade produtiva para energia solar, energia eólica e biocombustíveis. O sucesso desses esforços não pode ser presumido, e os recursos disponibilizados pelo incentivo de 2009 se exaurirá em dois anos. Então, resta uma pergunta em aberto sobre se a administração de Obama presidirá um quarto momento decisivo no desenvolvimento da capacidade do governo dos Estados Unidos de apoiar a inovação na economia civil (BLOCK, 2011, p. 15, tradução livre).

Tabela 7: Recursos do orçamento federal para P&D por área (em US\$ bilhões).

	Defesa	Áreas não relacionadas à Defesa
2000	42,6	Total: 36,1
		Saúde: 17,9
		Espaço: 5,4
		Ciência geral: 5
		Outros: 7,9
2001	45,7	Total: 41
		Saúde: 20,8
		Espaço: 6,1
		Ciência geral: 5,5
		Outros: 8,7
2002	53	Total: 44,6
		Saúde: 23,6
		Espaço: 6,3
		Ciência geral: 5,8
		Outros: 9
2003	63	Total: 49,5
		Saúde: 26,5
		Espaço: 7,6
		Ciência geral: 6,1
		Outros: 9,5
2004	69,6	Total: 52,3
		Saúde: 28,3
		Espaço: 7,6
		Ciência geral: 6,5
		Outros: 9,9

2005	74	Total: 52,6
		Saúde: 28,8
		Espaço: 7,3
		Ciência geral: 6,6
		Outros: 9,9
2006	78	Total: 53,6
		Saúde: 28,8
		Espaço: 8,2
		Ciência geral: 6,7
		Outros: 9,9
2007	82,3	Total: 55,8
		Saúde: 29,5
		Espaço: 9
		Ciência geral: 7,8
		Outros: 9,5
2008	84,7	Total: 55,4
		Saúde: 29,1
		Espaço: 8,3
		Ciência geral: 8,2
		Outros: 9,8
2009	85,2	Total: 70,8
		Saúde: 40,4
		Espaço: 6,9
		Ciência geral: 11,8
		Outros: 11,7
2010	86,5	Total: 60,1
		Saúde: 31,5
		Espaço: 8,2
		Ciência geral: 9,3
		Outros: 11,1

2011	83	Total: 59,5
		Saúde: 30,9
		Espaço: 8,4
		Ciência geral: 9,5
		Outros: 10,7

Fonte: National Science Foundation. Disponível em: <<http://www.nsf.gov/statistics/seind14/index.cfm/digest/portfolio.htm#2>>. Acesso em: 15 mar. 2014.

Embora pareça claro que os investimentos em Ciência, Tecnologia e Inovação constituem um dos pilares da estratégia estadunidense para superação da crise, é difícil prever se os resultados esperados pelo governo Obama serão alcançados. E não são poucas as dificuldades:

O declínio de investimento no setor privado durante a recessão econômica mais recente, associada a um aumento nítido na contratação de trabalhadores de P&D de outros países por empresas multinacionais baseados nos EUA, enfatiza a necessidade de envolvimento ativo continuado e aumentado pelo governo alimentando inovações baseadas em ciência e tecnologia no setor privado – e, portanto, também aumentando a empregabilidade nas indústrias relativamente bem pagas de alta tecnologia neste País. (ESTADOS UNIDOS DA AMERICA, NATIONAL SCIENCE FOUNDATION, NATIONAL SCIENCE BOARD, 2012, p. 15, tradução livre)

Apesar do esforço do governo federal, há limitações orçamentárias e não tem sido fácil garantir que o setor privado permaneça investindo em P&D, especialmente no cenário de crise e no contexto de oportunidades atraentes para as empresas nos países asiáticos. Outra dificuldade, como tentamos mostrar, advém da competição internacional cada vez mais acentuada. Ainda que tenha havido um esforço significativo para fomentar a inovação no campo civil e que, nesse contexto, a área de saúde tenha se destacado ainda mais, o governo Obama não promoveu

mudanças estruturais para a Política de Inovação, seja do ponto de vista do seu arcabouço institucional, seja do ponto de vista de suas prioridades. A Política de Inovação foi alçada a um lugar também importante no cenário de crise e, portanto, permanece central na estratégia de desenvolvimento estadunidense.

Considerações finais

Ao longo do artigo, procuramos mostrar, pela literatura que trata dos processos de *catching up*, as mudanças na divisão internacional do trabalho e, por conseguinte, na Economia Política Internacional que acirraram as disputas e a competitividade no Sistema Econômico Internacional. O avanço e os resultados alcançados pelos países asiáticos impulsionaram mudanças no marco regulatório e no arcabouço institucional das políticas de inovação estadunidenses. Tais modificações visavam a agilizar as transferências para a indústria dos resultados obtidos nas pesquisas e consolidaram a perspectiva de um Sistema de Inovação com pluralidade de atores, variadas fontes de financiamento com o governo federal desempenhando papel central na definição de setores estratégicos, na formulação, coordenação e priorização de políticas para a área e no financiamento da pesquisa básica.

Contudo, tais mudanças não foram suficientes para estancar o avanço dos países recém-industrializados, em especial dos asiáticos que, como vimos, ampliam paulatinamente seus investimentos obtendo resultados notáveis. Os Estados Unidos, por sua vez, também investem crescentemente na área de Ciência, Tecnologia e Inovação, mesmo no cenário de grave crise econômica, e apostam, cada vez mais, em setores em que os asiáticos ainda não se destacam, como Energia e Ciências da Vida. No governo Obama o esforço para fomentar tais áreas envolveu a ampliação de recursos para órgãos como a Fundação Nacional de Ciência, o Departamento de Energia, o Instituto Nacional de Saúde, o Instituto Nacional de Padrões por meio do American Recovery Act.

Por fim, os dados apresentados tentaram contribuir para a discussão sobre a contínua perda da competitividade da economia estadunidense. As dificuldades enfrentadas, de modo algum, decorrem de uma possível “abstenção” do governo ou da “inoperância” de suas políticas. Ao contrário, não há dúvida sobre qual é a “aposta” estadunidense, mas restam muitas sobre sua capacidade de reverter (sem fazer uso de outros meios) o processo de ascensão dos “periféricos”.

Referências

AMSDEN, Alice H (2009). A ascensão do “resto”: os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia. Trad.: Roger Maioli dos Santos. São Paulo: Editora da Unesp.

BLOCK, Fred (2011). Innovation and the invisible hand of government. In: BLOCK, Fred; KELLER, Matthew (2011). State of innovation – The U.S. government’s role in Technology Development. Paradigm Publishers.

CHESNAIS, François; SAVIAT, Catherine (2005). O financiamento da inovação no regime global de acumulação dominado pelo capital financeiro. In: LASTRES, Helena M. M.; CASSIOLATO, José E.; ARROIO, Ana (orgs.) Conhecimento, sistema de inovação e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Contraponto.

COSTA, Karen Fernandez (2013). Trajetórias e Desenvolvimento: as políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação dos Estados Unidos. In: Estudos e análises de conjuntura. Observatório Político dos Estados Unidos. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos – INCT-Ineu, jun.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (2010). America competes reauthorization act of 2010. PUBLIC LAW 111–358-JAN. 4, 2011. Disponível em:

<<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ358/pdf/PLAW-111publ358.pdf>>. Acesso em: 3 jun. 2014.

_____. (2009). American Recovery Act of 2009. Disponível em: <www.recovery.gov>. Acesso em: 12 jan. 2014.

_____. DEPARTAMENTO DE COMÉRCIO (2012). The Competitiveness and Innovative Capacity of the United States, Jan. Disponível em:

<<http://www.esa.doc.gov/sites/default/files/thecompetitivenessandinnovativecapacityoftheunitedstates.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

_____. (2011) NATIONAL ECONOMIC COUNCIL, Council of Economic Advisers, and Office of Science and Technology Policy. A Strategy for American Innovation: Seconding Our Economic Growth and Prosperity. The White House Washington. February. Disponível em:

<<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/uploads/InnovationStrategy.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

_____. (2012). National Science Foundation. National Science Board. Science & Engineering Indicators. January. Disponível em:

<<http://www.nsf.gov/statistics/seind12/pdf/seind12.pdf>>. Acesso em: 1º mar. 2014.

_____. (2014) National Science Foundation Nacional. Science Board. Science & Engineering Indicators. Feb. Disponível em:

<<http://www.nsf.gov/statistics/seind14/content/etc/nsb1401.pdf>>. Acesso em: 1º mar. 2014.

EVANS, Peter (2004). Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ.

FREEMAN, Chris. (2005) Um pouso forçado para a “nova economia”? A tecnologia da informação e o sistema nacional de inovação dos Estados Unidos. In: LASTRES, Helena M. M.; CASSIOLATO, José E.; ARROIO, Ana (orgs.) Conhecimento, sistema de inovação e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Contraponto.

LALL, Sanjaya (2005). A mudança tecnológica e a industrialização nas economias de industrialização recente

da Ásia: conquistas e desafios. In: KIM, Linsu; NELSON, Richard. Tecnologia, aprendizado e inovação: as experiências das economias de industrialização recente. Campinas: Editora da Unicamp.

KEYSSAR, Alexander (2011). The balancing act of Barack Obama. In: Estudos e análises de conjuntura. Observatório Político dos Estados Unidos. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos – INCT-Ineu, n. 3, jan. 2011. Disponível em: <http://www.opecu.org.br/wp-content/uploads/2011/07/OPEU_Estudos_03.pdf>. Acesso em: 14 out. 2014.

LIM, Linsu (2005). Da imitação à inovação – a dinâmica do aprendizado tecnológico da Coreia. Campinas: Editora da Unicamp.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de (2004). O desenvolvimento tecnológico americano no pós-guerra como um empreendimento militar. In: FIORI, José Luís (org.). O poder americano. Petrópolis: Vozes.

MOWERY, David C.; ROSENBERG, Nathan (2005). Trajetórias da inovação: a mudança tecnológica nos Estados Unidos da América no século XX. Trad.: Marcelo Knobel. Campinas: Editora da Unicamp.

NATIONAL SCIENCE BOARD. (2012) Research & Development, Innovation, and the science and engineering workforce. Disponível em: <<http://nsf.gov/nsb/publications/2012/nsb1203.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2013.

NATIONAL SCIENCE FOUNDATION, National Science Board (2012). Science and Engineering Indicators Digest – 2012. Jan. Disponível em: <<http://www.nsf.gov/statistics/digest12/nsb1202.pdf>> Acesso em: 15 fev. 2014.

NELSON, Richard. R. (2006) As fontes do crescimento econômico. Campinas: Editora da Unicamp.

NOBLE, David F. (1985) Command performance: a perspective on the social and economic consequences of military enterprises. In: SMITH, Merrit Roe. Military enterprise and technological change: perspectives on the American experience. Massachusetts Institute of Technology.

PENIDO, Maria Cristina. (2011) A transformação da China em economia orientada à inovação. IEDI, ago. Disponível em: <<http://retaguarda.iedi.org.br/midias/artigos/4e8dbbf760029e9a.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2013.

ROSENBERG, Nathan. (2006) Por dentro da caixa preta – tecnologia e economia. Trad.: José Emílio Maiorino. Campinas: Editora da Unicamp.

SULLIVAN, Mary O' (2005). Finance and Innovation. In: FAGERBERG, Jan; MOWERY, David C.; NELSON, Richard (eds.). The Oxford Handbook of Innovation. New York: Oxford University Press.

ZAHRAN, Geraldo; TIBAU, Victor. (2011) Desafios da reforma do sistema financeiro nos Estados Unidos. In: Panorama Estados Unidos. Observatório Políticos dos Estados Unidos (OPEU-INCT-Ineu), n. 2, dez. Disponível em: <http://www.opecu.org.br/wp-content/uploads/2011/12/Panorama_2011_Dez.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2014.

DIMENSÕES DOS RECURSOS DE XISTO NA POLÍTICA ENERGÉTICA

Solange Reis Ferreira

Introdução

Barack Obama assumiu a presidência dos Estados Unidos, em 2009, com uma agenda energética e ambiental reformadora. Em meio à grave crise econômica, à polarização partidária, ao movimento ultraconservador na oposição e ao questionamento internacional sobre a liderança norte-americana, defendeu projetos progressistas para a energia e o meio ambiente.

A essência do plano intitulado *New Energy for America*,⁴² desenvolvido ainda na campanha presidencial, promovia mudanças para um paradigma de energia com privilégio das fontes renováveis. Com essa perspectiva, Obama conferiu ao conceito de independência energética um significado distinto do que haviam feito seus antecessores. Tratava-se não apenas de tornar o país menos dependente de petróleo internacional, mas de reduzir o consumo de combustíveis fósseis. Essa estratégia contrastava com a política energética de seu antecessor. Em 2001, George W. Bush criou o National Energy Policy Development Group, encarregado de elaborar um plano nacional de energia. Encabeçado por Dick Cheney, antigo CEO da Halliburton, o trabalho da comissão resultou em favorecimento do setor petrolífero, ainda que mencionasse a importância da energia limpa. Em termos práticos, originou o Energy Policy Act de 2005, legislação que previa um programa de garantias de empréstimo para projetos de energia, embora só no governo Obama esse benefício tenha sido mais destinado a tecnologias de fontes renováveis.

42 *Barack Obama and Joe Biden: New Energy for America* (2008).

O enfoque verde aportado por Obama destacou-se nos três primeiros discursos do Estado da União, nos quais o democrata manteve a coerência retórica ao defender a passagem para uma economia de baixo carbono⁴³. Porém, o ano de 2012 apresentou um ajuste oratório. Posto que preservada a mesma ênfase ambientalista, a fala naquele ano fez elegia à produção doméstica de recursos fósseis⁴⁴. Expressões como “*American-made energy*” e “*all-of-the-above strategy*” espelhavam o entusiasmo com o potencial para a exploração doméstica de petróleo e gás.

O que teria levado ao reposicionamento de Obama em tão pouco tempo? Quatro foram os fatores principais: a necessidade de estimular a economia nacional; a pressão de congressistas e lobbies ligados ao setor petrolífero; a turbulência política no mundo árabe; e a produção de xisto. Embora os três primeiros tenham força explanatória, é o quarto elemento que norteia a análise.

Ideologia à parte; pragmatismo em riste. O establishment norte-americano na era Obama, com ajuda de um poderoso arcabouço midiático, empresarial e acadêmico, difunde a noção de que os recursos de xisto já começam a transformar as estruturas da governança energética global. Há um tanto de verdade e de exagero nessas afirmações.

Atribui-se a queda aguda do preço do barril de petróleo no mercado global, entre 2014 e 2015, não obstante conflitos pululando em países produtores ou transportadores, ao efeito do xisto. A fim de frear a exploração norte-americana, a Arábia Saudita elevou a produção de modo a levar o preço abaixo do patamar mínimo necessário para as operadoras de petróleo não convencional nos Estados Unidos. Conquanto abundem análises do tipo, outras apontam que o interesse saudita, eventualmente aliado à preferência norte-americana, seria enfraquecer a Rússia

43 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (2009/2010/2011). Discursos do Estado da União.

44 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (2012). Discurso do Estado da União.

como produtor de energia para a Ásia e ator político no Oriente Médio.

Qualquer que seja a intenção, a estratégia saudita de fato impactou o desenvolvimento de xisto. O relatório “Oil Market Report”, publicado em setembro de 2015 pela Agência Internacional de Energia, previu redução de quase 10% na produção de xisto em 2016. Duas seriam as causas: a inviabilidade econômica e financeira diante dos baixos preços e a velocidade no esgotamento das reservas. Sem negar os efeitos iniciais na conjuntura atual, o objetivo do capítulo é mostrar o fenômeno do xisto com base em algumas barreiras estruturais que desafiam sua durabilidade e reprodução.

O *boom* de xisto vem sendo alardeado como um divisor de águas na competitividade para determinados segmentos industriais domésticos. Em contrapartida, há grande incerteza sobre a continuidade do ritmo de exploração em período alargado. Quanto a afirmar que a exportação de tecnologia específica produzirá no exterior as mesmas condições de extração é mais vago. Estrategicamente, contudo, tais questões importam menos porquanto os argumentos sustentem objetivos de política externa.

Diversos benefícios comerciais derivam do esforço para convencer empresas e governos estrangeiros a investir na tecnologia patenteada e a contratar os serviços especializados que só os Estados Unidos – e o Canadá em menor escopo – estão capacitados a fornecer. Bem como da abertura de mercados externos para multinacionais de energia, quiçá em bases contratuais mais flexíveis do que as estabelecidas pelos países produtores nos últimos anos. A iminente reforma do marco de energia no México, tópico deste capítulo, é emblemática. No que tange aos interesses de segurança dos Estados Unidos, a valorização das riquezas de xisto tende a influenciar os cálculos na ação política de países aliados e rivais.

Parte da avalanche de informações é real; menosprezá-las redundaria em negligência. Em contrapartida, dados especulativos e exagerados não podem ser ignorados ou tomados como

circunstanciais à prematuridade do tema. O capítulo não pretende elucidar pontos obscuros, especialmente os de caráter técnico, mas trazer à luz alguns questionamentos frequentemente omitidos. As próximas páginas explicam a origem e o desenvolvimento da exploração, avaliam consequências econômicas imediatas e prospectam seu impacto na política externa do país. Procuram mostrar que o quadro de bonança se apoia em fatos materiais potencializados pela construção da ideia de autossuficiência.

O papel do Estado no desenvolvimento de xisto

Desde o lançamento do Project Independence 1980 por Richard Nixon, em 1973, sucessivas administrações norte-americanas buscaram alternativas para reduzir a importação de petróleo e gás do Oriente Médio. Tamanha obsessão com a independência energética refletiu a inversão desfavorável na posição estrutural do país na ordem global de energia. Tendo sido exportador líquido de petróleo e o maior produtor mundial em boa parte da primeira metade do século XX, o país viu a relação entre reservas e produção (R/P) entrar em espiral descendente na década de 1940. A R/P atingiu o chamado *plateau* em 1970, ponto em que o ritmo de exploração supera o de novas descobertas. Quanto ao gás, a relação já entrara em declínio no fim da década anterior. Diante de tais circunstâncias, cresceu a dependência de recursos externos, sobretudo do petróleo árabe, o que punha em risco um dos ativos políticos e econômicos que catapultaram sua ascensão hegemônica: controle do mercado global de energia.

O quadro desvantajoso foi agravado pelos choques do petróleo de 1973 e 1979, com o primeiro decorrendo do embargo da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep) e o segundo em consequência da Revolução Iraniana. Os dois eventos não apenas reduziram o fluxo de petróleo disponível para os países centrais, como desafiaram o *status quo* político da ordem mundial, representando igualmente um movimento contra-hegemônico de produtores na periferia global.

Em 1973, o único grupo de países do Terceiro Mundo que podia requerer um papel essencial na divisão internacional de trabalho no “mundo livre”, o dos produtores de petróleo, aprofundou a crise. Por alguns anos, governos do Terceiro Mundo acreditaram que a primeira crise do petróleo deu-lhes uma oportunidade de mudar a maneira como o sistema econômico internacional era administrado. (AUGELLI; MURPHY, 1993, p.133)

A projeção dos produtores da periferia e o declínio da capacidade produtiva norte-americana ressaltaram o caráter estratégico dos recursos de energia, intensificando o envolvimento geopolítico dos Estados Unidos em regiões nevrálgicas. Embora o acesso ao petróleo barato e abundante do Oriente Médio não tenha sido a única motivação político-militar do país para a região, essa variável não perde sua centralidade. Susan Strange argumenta que contra essa nova ameaça foi preciso mobilizar políticas externas e de defesa e políticas domésticas de energia (STRANGE, 1994, p.205).

Para reduzir a dependência do Golfo Pérsico, diante da inexistência de alternativas domésticas, aumentou-se o volume importado de fornecedores norte-americanos, europeus e africanos. Ajustava-se, portanto, o sentido de independência energética para algo mais próximo de segurança energética no sentido de tornar o mais menos vulnerável. Principalmente o volume importado de Canadá, México e Venezuela sofreu grande incremento, o que implicou construir e adaptar refinarias para processar o petróleo cru do tipo pesado produzido nesses países. Essa técnica é importante para entender algumas dificuldades na atualidade e contrabalançar as projeções de autossuficiência. O *shale oil* apresenta qualidade superior à do produto equivalente na maioria do continente norte-americano, razão pela qual seu refino exige instalações específicas e não disponíveis em boa parte das refinarias nos Estados Unidos.

Tal barreira estrutural não é facilmente contornável, haja vista o tempo e o investimento necessários para reformar o parque

de processamento. Considerando a incerteza sobre o potencial das reservas de xisto e a sua viabilidade comercial, à medida que aumenta a depleção dos campos, é pouco provável que a readaptação das refinarias se justifique a curto prazo. Voltarei a esse ponto oportunamente, bastando por enquanto ressaltá-lo como importante para a compreensão do cenário atual.

Voltando à crise das décadas de 1970-80, enquanto diversificava seus fornecedores e aumentava a presença militar em grandes regiões produtoras para garantir a *quasi* autonomia das multinacionais em relação a governos locais, os Estados Unidos procuraram aumentar as opções para sua própria matriz energética. De tal modo que a década de 1980 estimulou a indústria nuclear e de carvão, bem como de energias renováveis.

Incentivos governamentais à produção de gás natural não convencional também marcaram a época, sobretudo devido à escassez de oferta no mercado doméstico. Vários estudos encomendados por agências governamentais na década de 1970 indicaram o enorme potencial das reservas de gás não convencional no país e encorajaram o envolvimento estatal para subsidiar a exploração (WANG; KUPRINICK, 2013, p. 7).

As principais ações federais para alavancar o segmento estão compreendidas no Natural Gas Act of 1978, legislação que desregulamentou o mercado, eliminou o controle de preços, estabeleceu créditos fiscais e permitiu a criação de programas de pesquisa e desenvolvimento (R&D, em inglês).

A semente do boom de gás de xisto foi plantada em fins de 1970, quando o governo dos Estados Unidos decidiu financiar programas de R&D e conceder créditos fiscais para o desenvolvimento de gás natural não convencional em resposta à severa carência de gás na época. Essas políticas foram justificadas com base na ideia de que as firmas privadas não tinham motivação para fazer investimentos grandes e arriscados em R&D de modo a desenvolver as tecnologias necessárias para se extrair gás natural não convencional.

(WANG; KUPRINICK, 2013, p. 3, tradução livre).

A participação do governo no fomento à inovação em tecnologia e desenvolvimento das reservas de gás não convencional foi destacável. Em 1976, as instituições governamentais Morgantown Energy Research Center (atual National Energy Technology Laboratory) e Federal Bureau of Mines, em parceria com universidades e empresas, deram início ao Eastern Gas Shale Project. As pesquisas levaram a avanços técnicos decisivos, como o aprimoramento da fratura hidráulica (*hydraulic fracking*) e as ferramentas de investigação sísmica em 3D. Três anos depois, iniciativas público-privadas para comercializar gás de xisto foram formalizadas pelo Departamento de Energia (SCHELLENBERGER *et al.*, 2012).

Em 1980, o Congresso aprovou o *Windfall Profits Tax Act*. Entre outras coisas, essa legislação autorizava um crédito fiscal de US\$ \$0.50 por mil pés cúbicos de gás produzidos em reservas não convencionais. A lei expirou em 2002, quando a pioneira Mitchell Energy⁴⁵ logrou desenvolver comercialmente a reserva de Barnett, no nordeste do Texas.

Os casos citados acima são apenas alguns entre os vários exemplos de iniciativas governamentais que contribuíram para um ambiente tecnológico e fiscal favorável à exploração das reservas pelo setor privado. Outras formas de benefício foram incentivos fiscais e subsídios, inclusive concernentes ao pagamento de royalties pelo uso de terras federais.

Não obstante o credo frequentemente encontrado em notícias, artigos de opinião e análises acadêmicas – sobre o sucesso do xisto como fruto do empreendedorismo privado – o papel do Estado foi determinante. Ainda mais relevante foi a atuação do governo, especialmente do Departamento de Energia,

45 George Mitchell, proprietário dessa operadora independente, foi quem primeiro usou incentivos públicos para desenvolver as reservas. O pai do *fracking* vendeu a companhia, em 2008, para a Devon Energy, que dominava a técnica de perfuração horizontal. A combinação das duas tecnologias possibilitou a comercialização em larga escala.

no chamado “vale da morte”, estágio entre as primeiras inovações e o ponto a partir do qual a atividade se encontra suficientemente amadurecida para ser apropriada pelo setor privado.

Uma riqueza pouco convencional

Há várias formas de definir recursos convencionais e não convencionais, sendo algumas pautadas em parâmetros físico-químicos. Para o propósito aqui, opto pela explicação técnico-econômica. Ou seja, recursos convencionais são aqueles que apresentam viabilidade técnica de extração a um custo factível de comercialização competitiva. Petróleo e gás de xisto sempre foram considerados não convencionais por estarem em formações rochosas densas, cuja impermeabilidade dificulta o deslocamento e a acumulação nas camadas superiores do subsolo, tornando a extração complexa e custosa.

A existência desses recursos nos Estados Unidos é conhecida desde o século XIX, embora tentativas tecnicamente bem-sucedidas de extração tenham ocorrido só na década de 1930. Apesar dos bons resultados técnicos, a atividade continuou não competitiva diante do petróleo convencional. Além de ter potencial energético superior e maior aplicabilidade, o petróleo apresentava custos de produção bem inferiores.

Apenas na década de 1980, diante dos problemas estruturais que afetaram o mercado mundial de petróleo e o declínio das reservas norte-americanas de hidrocarbonetos convencionais, o gás de xisto voltou ao radar de empreendedores e dirigentes. Medidas para desregulamentação e estímulo à inovação, somadas a investimentos públicos e privados, resultaram no desenvolvimento de técnicas sofisticadas para a exploração do recurso no Texas.

Aproveitando a alta no preço do barril de petróleo, operadoras independentes texanas aperfeiçoaram duas dessas tecnologias a partir de 2000. Nas palavras do especialista em energia, Daniel Yergin, *“devido à escala e ao impacto de gás de*

xisto e do ‘tight oil’, é apropriado descrever seu desenvolvimento como a mais importante inovação em energia no século 21 até o momento” (YERGIN, 2013, tradução livre).

A primeira técnica é conhecida como perfuração horizontal (*horizontal drilling*). Esse procedimento perfura o solo verticalmente a milhares de metros de profundidade e, em seguida, corta a formação rochosa por uma grande extensão horizontal. Essa tecnologia foi fundamental para superar uma dificuldade geológica. Embora as rochas encontrem-se a quilômetros do solo, a camada contendo o xisto é pouco espessa longitudinalmente. Em contrapartida, estende-se por uma grande área latitudinal. Dadas essas características, a tradicional perfuração vertical revelava-se insuficiente.

Denominada fratura hidráulica, a segunda técnica bombeia a rocha com uma mistura de água, areia e aditivos químicos a alta pressão, abrindo fissuras e liberando o gás. Na prática, ocorre uma implosão de grande proporção no subsolo. Se esse procedimento resolveu a questão da impermeabilidade da rocha, criou grandes desafios ambientais.

Começando pelo consumo de água, cada poço de exploração pode demandar mais de 4 milhões de galões. Como a água inserida é misturada a areia e a muitos aditivos químicos, seu descarte após o uso se torna um problema gravíssimo para o meio ambiente, em particular para os aquíferos no entorno dos campos. Não é raro que a água encanada em residências próximas às áreas de exploração inflame, provocando um fenômeno assustador aos olhos do observador.⁴⁶ A questão da contaminação do solo é agravada pela alta salinidade da água natural na formação rochosa.

Outro ponto pouco avaliado, e ainda não comprovado, é a relação entre o uso dos procedimentos e os abalos sísmicos. Os tremores de terra que atingiram o estado da Virgínia, em 2011, foram atribuídos pela comunidade científica à exploração

46 GASLAND. Direção: Josh Fox. HBO (2010), 107 min.

de gás de xisto na região. Como as reservas localizam-se nas proximidades de grandes centros urbanos, a questão adquire caráter mais preocupante. Atualmente, a Califórnia, que contém as maiores jazidas de xisto no país, estuda aplicar moratória preventiva sobre a exploração.

Mais nocivo do que seus equivalentes convencionais, o petróleo de xisto vem sendo relacionado ao aumento do índice de explosão na fase de transporte do produto cru. O percentual de risco varia conforme a formação rochosa de origem, mas estima-se que esse tipo de hidrocarboneto produza gases mais explosivos do que o padrão. Entre 2013 e o início de 2014, quatro acidentes com trens transportando petróleo de xisto na América do Norte implicaram graves explosões, apresentando novos desafios à indústria. Na falta de uma rede de oleodutos para atender às refinarias nacionais, os produtores recorrem cada vez mais à via férrea e rodoviária, aumentando as chances de acidente.

A lista de implicações ambientais é extensa, os estudos ainda são incipientes e a regulação norte-americana continua defasada por ainda estar baseada nas particularidades de recursos convencionais.

Reservas e produção: uma exuberância irracional?

A quantidade comprovada de reservas de gás não convencional – quando o grau de certeza sobre extração e comercialização é muito elevado – gira em torno de 129 trilhões de pés cúbicos (Tcf), o equivalente a 29% do total comprovado de 334 Tcf de gás natural nos Estados Unidos. Essa mesma relação era de apenas 4% em 2005, o que comprova parte do otimismo em relação ao xisto. Produção e consumo totais anuais correspondem, respectivamente, a 24,06 Tcf e 25,5 Tcf, de modo que o país caminha efetivamente para a autossuficiência em gás natural no curto prazo.⁴⁷ Na hipótese improvável de que reservas,

47 Ver em <<http://www.eia.gov/forecasts/aeo/retrospective/>>. Acesso em: 23 fev. 2014.

produção e consumo não se modifiquem, haverá capacidade para aproximadamente treze anos.

Apesar de positiva, essa estimativa não parece confirmar a “era dourada do gás” (IEA, 2011).⁴⁸ Tampouco comprova que a América tenha gás suficiente para um século de consumo, como declarou Obama no discurso do Estado da União de 2012. A diferença entre a comunicação e o factual pode estar na interpretação dos dados. Superdimensioná-los atenderia ao objetivo de disseminar a ideia de que o país volta a recuperar um poder estrutural, segundo Strange, capaz de modelar e determinar as estruturas da economia política global nas quais outros Estados, suas instituições políticas, suas empresas econômicas e (não menos importante) seus cientistas e outros profissionais são obrigados a operar (STRANGE, 1994, p. 24, tradução livre).

De fato, se consideradas as reservas estimadas nos Estados Unidos, a riqueza sobe de 334 Tcf para 2.334 Tcf. Desse total, a quantidade estimada de gás de xisto é de 637 Tcf. A categoria “estimada” compreende a quantidade comercialmente extraível e as reservas não comprovadas. Essa terceira tipologia, “não comprovadas”, é caracterizada por um grau de incerteza muito elevado quanto ao volume existente e ao potencial de extração a preços competitivos, considerando-se a tecnologia atual. Sua viabilidade técnica e comercial é um jogo de azar, embora seja com base nesse dado impreciso que as previsões prospectam cenários otimistas, gerando a duvidosa projeção para 100 anos de consumo.

Ainda que com mais prudência, o mesmo otimismo surge quanto ao petróleo. Procedimentos técnicos semelhantes aos usados na exploração de gás vêm sendo aplicados na extração de petróleo em formações rochosas. De acordo com a IEA, as reservas estimadas de petróleo de xisto nos Estados Unidos são de 58 bilhões de barris, equivalentes a pouco mais de 35% das reservas estimadas de petróleo convencional (164

⁴⁸ Are we entering a golden age of gas? Special Report. World Outlook 2011. International Energy Agency. Paris: OCDE/IEA, 2011.

bilhões de barris).⁴⁹ Em relação às reservas comprovadas de petróleo de xisto, as estatísticas indicam 13,3 bilhões de barris,⁵⁰ correspondentes a 34% do total de 39 bilhões de barris de reservas comprovadas no país.

Inegavelmente, a produção de petróleo também sofreu forte incremento em anos recentes devido à exploração das jazidas de xisto. O problema é que os órgãos oficiais e de comunicação costumam trabalhar com algumas apurações da EIA, baseadas em uma metodologia de cálculo que contabiliza outros combustíveis além de petróleo cru. Compõe a maioria das estatísticas da agência a soma de petróleo cru e produtos derivados, como gasolina e diesel, e líquidos de gás e biocombustíveis, o que gera distorção em análise comparada com outros países produtores. Vale ressaltar que a EIA é uma agência independente, isenta de supervisão de qualquer organismo.

Tabela 1: Projeção de produção de petróleo (mb/d).

Projeção de produção de petróleo (mb/d)		
	2012	2017
Cru convencional	5,3	5,4
Xisto	1,14	5,0
Líquidos de gás	2,3	3,5
Biocombustíveis e outros	1,0	1,0
Ganhos no processamento	1,0	1,0
Total cru	6,44	10,4
Total cru + líquidos	10,74	15,9

Fonte: MAUGERI, 2013, p. 20.

Levando-se em conta que o consumo total de cru e derivados foi de 18,55 mb/d e a produção nacional alcançou 11,11 mb/d em 2012, perdura uma defasagem entre a oferta e a demanda domésticas. Essa distância pode ser reduzida com o tempo, caso seja mantido o ritmo de produção e queda no consumo, associada à crise econômica e a políticas de eficiência

49 Ver em <<https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.cfm?id=14431>. Acesso em: 25 nov. 2015.

50 Ver em <<https://www.eia.gov/naturalgas/crudeoilreserves/>>. Acesso em: 23 nov. 2015.

energética. Porém, um reaquecimento da economia voltaria a pressionar o consumo.

O desafio, como será visto nas próximas seções, é justamente preservar o ritmo de produção nacional, uma vez que as reservas de xisto apresentam taxa de depleção superior à de campos convencionais.

Implicações para a política externa comercial

Uma consequência do aumento da produção de recursos domésticos e da eficiência energética tem sido a redução das importações de petróleo, que caíram de 9,8 mb/d (2009) para 7,5 mb/d (2013). Sendo o petróleo de xisto muito leve e de alta qualidade,⁵¹ os fornecedores imediatamente afetados foram Angola, Nigéria e Azerbaijão, que produzem um tipo de qualidade similar. Na última década, a Nigéria forneceu entre 9% e 11% de todo o petróleo importado pelos Estados Unidos. No ano passado, a fração atingiu meros 4 pontos percentuais. Em 2012, pela primeira vez em dez anos, o país africano não vendeu um centímetro sequer de gás para os norte-americanos.

Depois de chegar a direcionar até 95% de suas exportações de petróleo para o país vizinho, o Canadá também tem sido prejudicado. Seus produtores, já pressionados pelo gargalo logístico, passaram a disputar as congestionadas opções de transporte com os concorrentes em Dakota do Norte. O fato é que a abundância de xisto nos Estados Unidos despertou no governo e nas empresas canadenses a percepção de insegurança energética. Normalmente atribuído só aos compradores, o termo “insegurança” precisa ser igualmente analisado pela ótica do provedor, cujos cálculos alteram o mercado regional ou global. A projeção de exportação do Canadá para os mercados asiáticos,

51 A classificação do petróleo depende de sua densidade relativa, de acordo com o padrão API, estabelecido pelo American Petroleum Institute. Quanto menos denso em relação à água, mais leve, eficiente e fácil de operar. O petróleo mais denso e pesado tem seu valor reduzido no mercado por conter mais impurezas, como enxofre.

por exemplo, teria repercussão forte para os produtores do Golfo Pérsico e da Rússia.

A concorrência do xisto também atinge os latino-americanos. Embora Brasil e Venezuela exportem petróleo cru de qualidade média ou pesada para os Estados Unidos, ambos perderam em volume de exportação em anos recentes. Isso se deve ao fato de que as refinarias norte-americanas vêm misturando petróleo de xisto ao cru pesado importado, ou ao volume extraído de reservas convencionais domésticas. O resultado da combinação é um produto de categoria mediana. Essa estratégia industrial visa a absorver parte da produção doméstica de petróleo de xisto acumulada nos reservatórios nacionais em razão da inadequação do refino. Em contrapartida, reduz as importações de petróleo de qualidade pesada ou mediana.

Caso o boom de xisto mantenha-se, a Venezuela e o Brasil precisarão procurar mais mercados. Tal perspectiva aumenta à medida que avança a exploração do pré-sal brasileiro, o que pode, no longo termo, favorecer maior integração regional no sentido de se desenvolver a almejada infraestrutura logística subcontinental com vistas à exportação para a Ásia.

Possivelmente, o nacionalismo de recursos no México será outra vítima. Em fins de 2013, o Congresso mexicano aprovou uma reforma no marco de energia, abrindo o setor a investimentos externos. O México foi o grande pioneiro entre os países capitalistas a nacionalizar suas reservas em 1938, chegando a proibir investimentos externos no setor de energia a partir de 1960.

O país chegou a ser o segundo maior exportador de petróleo para os Estados Unidos, em 2010, atrás apenas do Canadá e seguido de perto pela Arábia Saudita. Atualmente, ocupa o terceiro lugar na lista. Entre 2002 e 2012, as exportações para o vizinho caíram quase 50% e a produção nacional declinou a partir de 2004, passando de 3,8 milhões mb/d para 2,5 mb/d. As quedas estão relacionadas a fatores endógenos, como o esgotamento de alguns campos e a redução do ritmo de investimentos, e a

elementos exógenos, como a concorrência do xisto nos Estados Unidos. A reforma de lei atende diretamente aos interesses de petrolíferas norte-americanas, que voltariam a partilhar os lucros na exploração após mais de 75 anos de gestão soberana da estatal Pemex.

O México pretende explorar as reservas nacionais de petróleo não convencional, estimadas em 42 bilhões de barris, e localizadas em águas profundas e formações rochosas. Desenvolver gás de xisto é outra meta, mas como só as empresas norte-americanas dominam as técnicas necessárias, o governo liberal de Peña Nieto se apressou em propor uma regulação pró-multinacionais.

A geologia mexicana assemelha-se à do Texas, aumentando a chance de sucesso na extração. Não é à toa que o Senado norte-americano aprovou, em outubro de 2013, um acordo sobre exploração offshore de gás e petróleo na fronteira com o México. O Transboundary Hydrocarbon Agreement permite que empresas dos dois países explorem em conjunto uma área limítrofe no Golfo do México.

A rede de gasodutos entre os Estados Unidos e o México deve ser ampliada até 2016, duplicando a capacidade de exportação para o país mexicano, ampliação essa necessária para atender à demanda do país latino, que já importa do país vizinho cerca de 80% de sua demanda.

Volumes importados da OPEP também vêm caindo sistematicamente desde 2008. O ano posterior viu um declínio acentuado em razão da crise econômica, principalmente no caso das exportações a partir de países da costa atlântica africana e da Venezuela. Naturalmente, os produtores árabes não ficam imunes às mudanças, sofrendo perda relativa devido a menores importações dos Estados Unidos e da concorrência dos “órfãos” do xisto, como a Nigéria.

De fato, o excedente produzido nos Estados Unidos e a redução de seu volume de compra externa promovem um

rearranjo dos fluxos de comércio de petróleo, beneficiando os grandes compradores na Europa e na Ásia. O quadro para os fornecedores árabes pode ser dificultado pela reentrada do petróleo iraniano no mercado depois do acordo nuclear do Irã com o P5+1, grupo que reúne os cinco membros do Conselho de Segurança da ONU e a Alemanha, e o consequente fim das sanções ao país persa. Para os dirigentes norte-americanos, as sanções econômicas ao Irã no governo Obama produziram efeitos, em parte, porque os países consumidores compensaram a falta de petróleo iraniano com o excedente deixado no mercado pelos Estados Unidos.

Há quem veja com bastante ceticismo todos esses cenários, mesmo entre o establishment liberal. Segundo Maria van der Hoeven, executiva-chefe da AIE,⁵² instituição frequentemente acusada de superdimensionar as reservas fora da OPEP, o boom de xisto é temporário.

A revolução de petróleo de xisto leve nos Estados Unidos está mudando o mapa geográfico do comércio de petróleo. Mas nós também mencionamos (em uma análise da AIE) que esse crescimento não ia durar – atingiria o *plateau*, estagnaria e cairia. Isso significa que, de 2025 em diante, mais uma vez serão a Arábia Saudita e os países do Golfo que o retornarão. (VAN DER HOEVEN, 2014, tradução livre)⁵³

Há o risco de que os produtores árabes sejam levemente ameaçados pelo desenvolvimento das reservas de xisto nas regiões compradoras, como a Ásia e a Europa, não obstante os enormes empecilhos em tal perspectiva.

Há pessoas que realmente pensam poder replicar o boom de gás de xisto dos Estados Unidos. Não é tão simples. Propriedade privada e de

52 A International Energy Agency (AIE) foi criada em 1974 como contraponto às nações consumidoras à OPEP.

53 IEA chief: Only a decade left in US shale oil boom. *The Christian Science Monitor*. Feb. 28, 2014.

recursos caminham juntas aqui nos Estados Unidos – único país onde isso ocorre. Também tem a ver com a existência da indústria certa de gás, o conhecimento certo, a infraestrutura certa, a água, a capacitação humana, a informação geológica, etc. E a geologia nessa parte do mundo, especialmente onde ocorre o boom de xisto, é muito diferente daquela encontrada na Ucrânia ou na Polônia. É possível aprender, mas não é uma questão de “copiar e colar”. O Reino Unido está mudando sua atitude em relação a gás de xisto. A China quer desenvolver gás de xisto, mas em uma região muito árida do país. A África do Sul vem procurando por fontes de gás de xisto. A verdade é que existe muito gás de xisto no mundo, mas não tão facilmente acessível como nos Estados Unidos (VAN DER HOEVEN, 2014, tradução livre).

Do ponto de vista da segurança dos chamados *choke points*, o reordenamento nos fluxos de comércio poderá ter implicações. A redução nas exportações para os Estados Unidos a partir de Nigéria, Argélia e Venezuela levaram esses países a procurar compradores em regiões mais distantes, o que incrementa o fluxo de petroleiros pelas passagens de estrangulamento, a exemplo do estreito de Malaca. A Índia, por exemplo, triplicou as compras da Venezuela desde 2011 e ultrapassou os Estados Unidos como principal cliente nigeriano em 2013. Conservadores alarmados chegam a questionar se a inversão de fluxos comerciais não fará com que os Estados Unidos abandonem a vigilância dos mares.

Tal panorama é improvável, uma vez que, do ponto de vista da grande estratégia norte-americana, policiar as rotas navais não se justifica apenas pelo comércio de energia. Ademais, a segurança energética de países aliados, como europeus e asiáticos, é interesse nacional dos Estados Unidos. O estrangulamento de oferta para países centrais causaria um desastre econômico de proporções mundiais.

Energia como instrumento político é geralmente associada às ações de nações cujo comportamento no sistema internacional é condenado pelos países centrais. Como, então, classificar o boicote ocidental às exportações de petróleo e gás iranianos em represália ao programa nuclear do Irã? O Ocidente prefere chamá-lo de sanção econômica. Semântica à parte, vejamos como o gás de xisto poderia, hipoteticamente, ser usado como arma política pelos Estados Unidos a partir do caso da Ucrânia.

Um dos maiores desafios econômicos para o governo provisório ucraniano, estabelecido em fevereiro de 2014, é honrar os pagamentos pelo fornecimento de gás russo. Com a Ucrânia altamente dependente do gás russo para a geração de energia e produção metalúrgica, aumento do preço ou corte de fornecimento seriam tiros de misericórdia na frágil economia e na débil política ucraniana. Por enquanto, um paliativo de baixo efeito para o governo em Kiev é o chamado fluxo reverso de gás. A prática implica redirecionamento para a Ucrânia do gás importado da Rússia por países europeus através dos gasodutos ucranianos. Afora essa solução de baixo impacto, que enfrenta a resistência de empresas e governos receosos de violar as regras comerciais com a Rússia, há poucas escolhas a curto prazo.

Para um antigo primeiro-ministro ucraniano, Yuri Boyko, tal quadro desfavorável muda completamente com a abundância de xisto nos Estados Unidos e as técnicas para sua extração no mundo.

Nós precisamos de apoio para embarcar GNL (gás liquefeito) à Ucrânia. Esforços já vinham sendo feitos para estabelecer um terminal offshore flutuante, de tecnologia americana, para receber os embarques. O gás liquefeito chegando à costa ucraniana em navio de bandeira americana seria um poderoso e importante modo de mostrar suporte à Ucrânia. O mesmo deveria ser prometido à Europa; a América poderia tornar-se exportadora de gás para a Europa e apagar

a influência russa. (BOYKO, 2014, tradução livre)⁵⁴

Dois terços do consumo de gás da Ucrânia⁵⁵ são fornecidos pela Rússia e uma opção futura seria comprar gás liquefeito no mercado global. O suposto remédio, no entanto, ainda não está disponível a partir dos Estados Unidos. Para levar o gás em forma líquida do Golfo do México ao território ucraniano haveria que desenvolver os terminais de liquefação na origem e de gaseificação no destino; modificar as regulações restritivas norte-americanas, ao que se opõem poderosos setores econômicos; sobrecarregar o trânsito no movimentado estreito de Bósforo, uma medida vista com grande resistência pelo governo turco.

Igualmente complexa é a extração de xisto na própria Ucrânia, pois a ideia de exploração desses recursos na Europa sofre constantes retrocessos que vão desde questionamentos ambientais até dificuldades geológicas. Será o imperativo político – a importância da Ucrânia para a política externa norte-americana – motivo suficiente para remover todas essas barreiras?

Exportar gás de xisto dos Estados Unidos para a Ucrânia ou ajudar este país a desenvolver suas próprias reservas, ainda que o potencial seja incerto, representaria uma inegável perda de poder estrutural para a Rússia. A questão, no entanto, é se o gás excedente nos Estados Unidos será capaz de fazer o que três décadas de geopolítica norte-americana não conseguiram. Em outras palavras, os instrumentos de mercado – tecnologia e comércio – reduzirão finalmente o monopólio russo comercial sobre o fornecimento de gás na Europa e a influência da Rússia na política regional?

54 Russia Aggression Paves Way for Ukrainian Energy Coup: Interview with Yuri Boyko. *OilPrice.com*. March 12, 2014.

55 Passagem escrita em 16/2/2014, dia em que a região autônoma da Crimeia votou pela separação da Ucrânia e pela incorporação à Rússia. Não obstante, refiro-me ao território da Ucrânia independente em 1991.

Apesar de ciente de todos os obstáculos, o governo Obama aproveita o momento para pressionar a União Europeia (UE) para flexibilizar as demandas do bloco nas discussões sobre a Transatlantic Trade Investment Partnership (TTIP). Por ser um acordo de livre comércio, sua concretização facilitaria as exportações de gás dos Estados Unidos para a Europa sem que a Casa Branca tivesse de se envolver em um difícil processo interno de negociação legislativa.

No mínimo, a atual crise da Ucrânia abre uma janela de oportunidade para fortalecer o discurso em prol do xisto como *game-changer* na política internacional e no mercado global, mas a problemática mundial de energia é muito mais complexa.

A demanda global por petróleo bateu recorde em 2014. De acordo com a EIA, foram consumidos 92,27 mb/d contra uma produção prevista de 91,96 mb/d. Os Estados Unidos, que continuam na posição de maior consumidor mundial, correspondem a aproximadamente 20% da demanda e apenas a 6% da produção global de petróleo cru. A matemática, portanto, não corrobora a retórica em torno do xisto, sendo improvável que a oferta interna supra completamente o consumo interno ou altere drasticamente a ordem global de energia, de modo que os Estados Unidos continuarão importando petróleo em quantidades elevadas indefinidamente até que ocorra uma real mudança de paradigma de energia.

A disputa setorial pelo gás

Apesar do discurso otimista quanto à capacidade da produção norte-americana em afetar o mercado global de energia e a política internacional, a manutenção desse cenário na prática é questionável.

Os recursos de xisto apresentam taxa de depleção mais alta do que a de combustíveis convencionais, atingindo o pico nas primeiras semanas de produção. Ao fim do primeiro ano, a produção tende a cair entre 40% e 50%; depois de dois anos,

30% a 40%; após cinco anos, 10%. Segundo a AIE, o ritmo de crescimento anual da produção de petróleo nos Estados Unidos vai passar de 1 mb/d, em 2012, para 0,16 mb/d, em 2018.

Ainda que a produção doméstica de petróleo mantenha bom ritmo, o país está longe da autossuficiência e de se tornar exportador líquido, exceto com relação a produtos refinados. No caso do gás, a perspectiva é melhor. O crescimento tem sido tão expressivo que a oferta deve superar a demanda em breve. A extração do gás de xisto foi responsável pela maior parte do incremento na produção total do recurso recentemente, tendência que deve se intensificar nos próximos anos. Ainda assim, os obstáculos logísticos e a taxa de depleção desafiam.

Transportar o gás para atender à demanda na Costa Oeste seria um paliativo, mas a falta de gasodutos revela-se um impeditivo. Construir dutos por longas extensões requer anos de investimentos pesados e, seguramente, embates com os ambientalistas. Quanto ao petróleo, o Oeste do país poderia absorver parte da produção, uma vez que as refinarias da região operam com o tipo leve. Todavia, a questão esbarra novamente na logística. A falta de oleodutos obriga os produtores a recorrer a outros modais, como ferroviário, rodoviário e de cabotagem, o que encarece o transporte.

O desenvolvimento de gasodutos e oleodutos torna-se premente por outra razão: facilitar a exportação para a Ásia e a Europa. Mas a venda para o exterior esbarra em entraves regulatórios e físicos. A construção do próximo terminal de exportação, por exemplo, não deve ser concluída antes de 2015. Atualmente, existe apenas um terminal de exportação em Kenai, no Alasca. Outro grande bloqueio à venda para o exterior são as leis que conferem ao Executivo o poder de decisão sobre o comércio externo de recursos minerais estratégicos a países com os quais os Estados Unidos não tenham acordos de livre comércio. Segundo legislações em vigor, nesses casos a autorização para exportação de recursos críticos pelo Departamento de Energia só ocorre caso não conflite com o interesse nacional.

Desde 2013, depois de muitos anos sem qualquer permissão, foram concedidas sete licenças para a construção de terminais de liquefação com foco no Japão e na Europa. A última delas, aprovada em 24 de março de 2014, é atribuída à pressão decorrente da conjuntura na Ucrânia, muito embora o país não tenha estrutura para receber o gás em forma líquida. Os defensores das exportações encontraram eco nos países europeus dependentes de gás russo, que pressionam Obama a usar o gás norte-americano como barganha contra a política de Vladimir Putin.

Lobbies de petróleo e gás lutam pelas permissões visando a mercados externos. Dados da AIE indicam que o valor *spot* Henry Hub⁵⁶ alcançou o patamar de US\$ 4.50/mBtu (mil unidades térmicas britânicas) em janeiro de 2014, depois de atingir US\$ 2/mBtu em 2011.⁵⁷ Em contrapartida, o produto no mercado internacional é comprado por aproximadamente US\$ 11,30/mBtu pela Europa e US\$ 16,63/mBtu pelo Japão.⁵⁸ Considerando que os custos de liquefação, transporte e regaseificação giram em torno de US\$ 4.25/mBtu, o produto norte-americano para esses destinos equivaleria a cerca de US\$ 9/mBtu, o que certamente atrairia europeus e asiáticos.⁵⁹ A reorientação para o mercado global, no entanto, deve pressionar os preços finais para cerca de US\$ 1.11/mBtu,⁶⁰ segundo estimativas de 2011 da NERA Economic Consulting. Nesse caso, a competitividade no mercado europeu ficaria comprometida.

Temendo a inflação, o setor manufatureiro demanda a preservação da produção doméstica para o mercado interno a fim de que os preços continuem favorecendo a competitividade

56 Centro de distribuição de gás em Louisiana, cujos estoques orientam a NYMEX, bolsa de contratos futuros de commodities.

57 Ver em <<http://www.eia.gov/naturalgas/weekly/#tabs-prices-1>>. Acesso em: 23 fev. 2014.

58 Fonte YCharts.

59 US offers Europe hope on LNG. *Financial Times*. April 3, 2014.

60 *Macroeconomic Impacts of LNG Exports from the United States*. NERA Economic Consulting. 2012

da indústria nacional. A deflação beneficiou as manufaturas, principalmente as indústrias intensivas em energia ou que usam gás como matéria-prima. Indústrias petroquímicas alegam que a preservação dos recursos críticos é vital para a retomada da competitividade do setor. Segundo a American Chemistry Council, a produção industrial de setores metalúrgicos e petroquímicos crescerá, entre 2015 e 2020, 7,3% acima do que aumentaria em um cenário sem a atual oferta de gás.⁶¹ O setor fóssil contemporiza, argumentando que há volume para atender a demanda interna e a externa.

Entre os congressistas, há tendência de apoio à liberação das exportações, um posicionamento claramente demonstrado pelos republicanos. A maioria dos projetos de lei a favor das exportações parte do Partido Republicano, mas a gradativa adesão democrata começa a ser notada.⁶²

O confronto entre um segmento a favor de protecionismo e outro que defende as exportações traz à luz uma visão pouco usual sobre o potencial das reservas em questão. Ou seja, revela o temor de que as reservas reais não sejam suficientes para dentro e fora de casa. Mesmo no Brasil, há uma tendência da mídia e de especialistas em energia e política em se deixar convencer pela abundância incontestável e sustentável dos novos recursos de energia nos Estados Unidos.

Enquanto a disputa pelo destino para gás natural e petróleo cru promete mobilizar *lobbies* e forças políticas de grande peso em Washington, o cenário é dourado para as exportações de produtos refinados. Há mais de cem qualidades de petróleo, mas, para efeito de trocas comerciais consideram-se usualmente o *Brent* (europeu) e o *West Texas Intermediate* (WTI, norte-americano). Normalmente, a margem entre essas referências é pequena. A partir de 2010 e até 2014, no entanto,

61 *Shale Gas, Competitiveness and New U.S. Investment: A Case Study of Eight Manufacturing Industries*. Economics & Statistics Department. American Chemistry Council. May 2012.

62 Congress takes up natural gas exports, with focus on the Democrats. *Washington Examiner*. March 25, 2014.

houve espaçamento entre elas, com o *Brent* chegando a custar mais de US\$ 20 por barril,⁶³ diferença atribuída à oferta excedente de xisto.

Nessas circunstâncias, ganham as refinarias domésticas, que compram a matéria-prima mais barata do que no mercado externo. Soma-se a isso o fato de que os preços do gás natural nos Estados Unidos sofreram queda brutal nos últimos anos. Uma vez que o gás é usado pelas refinarias para geração de energia e como insumo para a produção de líquidos de gás, a vantagem competitiva da indústria de refino norte-americana é incontestável.

A venda de derivados de petróleo para países latino-americanos, por exemplo, cresceu 5,4% em 2013. As doze maiores economias da região importaram dos Estados Unidos uma média de 1,36 mb/d em combustíveis, como diesel e gasolina, o equivalente a cerca de um terço das exportações dos Estados Unidos.

Refinarias que conseguem garantir o suprimento desses crus baratos têm uma vantagem competitiva, tanto por incrementar suas margens nos EUA como por tornarem-se mais competitivos nos mercados externos, particularmente em economias emergentes como o México, onde – ao contrário dos Estados Unidos – a demanda por combustível ainda está crescendo.⁶⁴ (tradução livre)

Alguns estudos indicam que as perspectivas, principalmente para o gás, foram artificialmente potencializadas pelo setor petrolífero com a ajuda de Wall Street. A analista Deborah Rogers afirma que os agentes financeiros e as petrolíferas inflaram os números para atrair investidores, como os fundos de pensão (ROGERS, 2013).

63 Spreading disarray: Why the price of crude in America is out of whack with the rest of the world. *The Economist*. Dec. 13, 2013.

64 Refiners reap gains of US shale oil boom. *Financial Times*. January 27, 2013.

Para citar apenas uma das formas de possível distorção, tomo como exemplo o uso por operadoras de menor porte do Volumetric Production Payment. Esse mecanismo permite que empresas do setor de petróleo e gás com baixa capacidade de alavancagem recebam investimentos adiantados em troca de uma parcela da produção futura. A fim de atender às metas desses produtos financeiros, gerou-se uma superprodução frenética de gás no país.

Quando os preços domésticos do gás começaram a cair drasticamente, atingindo US\$ 2,50 por mil pés cúbicos, em 2011, contra US\$ 13, em 2008, as pequenas operadoras viram-se obrigadas a vender seus ativos para gigantes do segmento por um valor baixo. Como esperado, essas transações também foram intermediadas por grandes bancos.

O potencial total das reservas pode ter sido superestimado por indústrias petrolíferas, que pressionaram a Securities and Exchange Commission (SEC) a modificar as regras de cálculo para as reservas comprovadas. De acordo com as empresas, áreas com formação de xisto apresentam maior probabilidade de conter recursos em grandes extensões além do ponto de perfuração. A SEC alterou as normas, em 2008, permitindo que as empresas contabilizassem os espaços ainda não prospectados ou explorados. A mudança lhes conferiu vantagem em relação a produtores de hidrocarbonetos convencionais, à medida que reduziu o prêmio atribuído por investidores aos riscos relacionados a custos de descobertas e desenvolvimentos. Com o preço de venda em queda livre dentro de casa, eventualmente inferior ao custo de produção, as grandes operadoras encontraram embasamento para pressionar o governo a liberar as exportações para mercados mais lucrativos.

Energia como instrumento de política externa

Nada menos do que “revolução” energética é o que propaga o discurso em voga sobre o potencial das reservas.

Convenientemente aos interesses políticos e econômicos, o termo é mal aplicado no caso do xisto. Ainda que as técnicas sejam inovadoras, os recursos minerais são os mesmos que sustentam o padrão de civilização industrial desde fins do século XIX.

Quando considerada a geologia global, esses hidrocarbonetos não convencionais podem, em um cenário bastante otimista, duplicar as reservas mundiais de petróleo e gás. Todavia, nada disso significa transformação de paradigma nos modos de produção industrial, transporte e consumo. Logo, a expressão é equivocada.

Outro artifício discursivo comumente aplicado é quanto ao potencial das reservas. Relatórios recentes das agências especializadas atestam que, em poucos anos, os Estados Unidos poderão ultrapassar a Arábia Saudita e a Rússia, respectivamente, na posse de reservas de petróleo e gás. Como mencionado anteriormente, Obama refere-se a cem anos de bonança. Informações desse tipo se baseiam em estudos como os do Potential Gas Committee, que divide a quantidade de reservas estimadas pelo ritmo de produção no último ano para calcular a duração da riqueza mineral. A fórmula adotada não diferencia reservas estimadas e comprovadas, ignorando outras variáveis, como taxa de depleção e competitividade mercadológica do gás.

Outros estudos sugerem cautela em relação à euforia do xisto. Insistir nesse ponto, no entanto, me afastaria de analisar o impacto do fenômeno para a política internacional. Real ou construída, a abundância de hidrocarbonetos de xisto e de outros recursos não convencionais nos Estados Unidos vêm causando consequências concretas.

Apresentadas como essenciais para a segurança energética mundial, as reservas de gás e petróleo de xisto são vistas como um poderoso instrumento de política externa ao alcance dos Estados Unidos na fase atual. O foco na diplomacia energética justificou a criação pelo Departamento de Estado, em 2010, do Bureau of Energy Resources. Um dos programas previstos pelo Departamento é o Unconventional Gas Technical Engagement

Program, cujo objetivo é estimular o desenvolvimento de recursos não convencionais em outros países. “Ao dar aos nossos amigos o que eles querem, o presidente pode promover os princípios do livre mercado, beneficiar todos os consumidores pressionando para baixo os preços do gás, e reduzir o poder de mercado da Rússia e do Irã” (BREMNER; GORDON, 2013, tradução livre).

O favorecimento à atividade, perceptível no primeiro mandato de Obama, tornou-se explícito no segundo termo. Em discreto discurso recentemente, o ex-conselheiro de Segurança Nacional, Tom Donilon, expôs a íntima relação entre energia e segurança.⁶⁵

Durante a inauguração do Center on Global Energy Policy, na Universidade de Colúmbia, Donilon enumerou os pontos de interseção entre as duas áreas: a) acesso a recursos é vital para a economia nacional, que é a base para a liderança global; b) escassez de recursos é condicionante de comércio e conflitos; 3) recursos representam vantagem estratégica e financeira; e 4) crises de fornecimento têm impacto global.

A energia modela interesses nacionais e a relação entre as nações. Modela a política, o desenvolvimento e a governança entre as nações. E modela a segurança e a estabilidade do clima e do meio ambiente. Por todas essas razões, aumentar o acesso global para garantir suprimentos cada vez mais limpos e acessíveis é um bem público global e um interesse nacional dos EUA. (DONILON, 2013, tradução livre)

Donilon destacou como o advento do xisto ajuda na aplicação de medidas assertivas contra o desenvolvimento do programa nuclear iraniano. O aumento da produção de petróleo nos Estados Unidos teria compensado parcialmente a menor oferta de petróleo no mercado global devida às rodadas de sanções impostas a exportações do Irã nos últimos anos. Explicou, ainda, como as vantagens tecnológicas norte-americanas beneficiarão

65 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (2012). Remarks by Tom Donilon, National Security Advisor to the President at the Launch of Columbia University's Center on Global Energy Policy.

outros países e enfraquecerão o controle monopolístico por fornecedores tradicionais de gás, a exemplo da Rússia.

No que diz respeito à função da energia para a diplomacia, a fala relembrou iniciativas como o Global Shale Gas Initiative, outro projeto do Departamento de Estado, lançado em abril de 2010. Esse programa visa a facilitar a localização de reservas de xisto em outros países a fim de que possam ser exploradas com margem de segurança.

Agimos engajados com países como Polônia, Ucrânia, Jordânia, China, Colômbia, Chile e México para o intercâmbio do desenvolvimento de fontes não convencionais de energia. Estamos compartilhando nossas melhores práticas (...). Porque países e empresas viram, pela experiência dos EUA, que criar a política certa e o ambiente de investimento adequado é crítico para o desenvolvimento bem-sucedido (...). Os EUA não veem sua segurança energética como um jogo de soma zero e estamos trabalhando com nossos parceiros no mundo para garantir que eles também não vejam dessa forma. Por exemplo, a China será crescentemente dependente de petróleo e gás importados para além desta década. Isso significa que garantir o fornecimento de energia seguro, limpo e competitivo é um objetivo que dividimos com Pequim – e o qual queremos atingir mediante trocas regulatórias, técnicas e industriais conduzidas pelos Departamentos de Comércio, Energia e de Estado. (DONILON, 2013, tradução livre)

Em viagem à América Central, em maio de 2013, Obama declarou que os Estados Unidos podem se tornar um exportador líquido de gás até 2020,⁶⁶ um indicativo de que o governo deve tentar relaxar o controle federal sobre as exportações, favorecendo o segmento petrolífero. A suspeita de apoio às exportações também surgem com a nomeação, em 2013, do físico Ernest Moniz para secretário de Energia. Moniz não

66 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (2013). Remarks of President Barack Obama at Meeting with Business Leaders, 2013.

esconde seu entusiasmo pela “*all-of-the-above*” strategy,⁶⁷ plano de uso máximo de todas as fontes domésticas de energia como estratégia para a independência energética.

Com a patente das técnicas de extração e na qualidade de país com domínio quase exclusivo sobre sua aplicação, os Estados Unidos pretendem explorar a vantagem para exportar tecnologia, serviços e produtos a países com reservas potenciais de xisto. Segundo defensores da globalização da tecnologia, a projeção externa poderá contribuir para tornar o mercado global de energia menos instável e reduzir o poder de rivais, como Rússia e Irã.

Os grandes consumidores sem reservas próprias seriam estimulados a importar gás liquefeito dos Estados Unidos ou de outros produtores no mundo. Mesmo que o país não venha a ser exportador líquido de gás, o fato de reduzir as importações gera efeitos por si só.

O mapa da energia global está mudando dramaticamente, assim como o papel de países e regiões no sistema mundial de energia (AIE, 2012). De acordo com a agência, o desenvolvimento de recursos fósseis não convencionais nos Estados Unidos é o motor dessa transformação. Especialistas sugerem que a revolução de xisto “provavelmente vai mudar as placas tectônicas do poder global de forma muito benéfica para o Ocidente, e reiterar o poder e a influência dos Estados Unidos na primeira metade deste século” (RILEY, 2012, tradução livre).

Antes de o gás de xisto ganhar produção em escala, dois terços das reservas comprovadas mundiais desse hidrocarboneto pertenciam a três países: Rússia, Irã e Catar. Naturalmente, a concentração da produção favorece os fornecedores. Com os recursos de xisto exportados na forma liquefeita (GNL), começa a ocorrer ligeira queda no número de acordos de longo prazo na Ásia e na Europa, e a crescer a precificação *spot* do gás. Ainda que seja exagerado classificar o momento como plenamente

67 “Energy Secretary: ‘All-of-the-above’ is climate friendly.” *National Journal*, February 26, 2014.

favorável aos consumidores, a situação é de mudança nas regras do jogo. “O boom de gás de xisto na América e o potencial para bonança similar no mundo estão tornando um mercado de vendedores em um paraíso de compradores, prometendo mercados com crescente diversificação de suprimento, o que melhora a segurança dos compradores” (THE ECONOMIST, 2012, tradução *livre*).⁶⁸

As estatais chinesas disputam mercados externos com petrolíferas ocidentais na África e no Oriente Médio, ponto de possível atrito com a potência norte-americana. É igualmente notório que as querelas entre nações do Sudeste Asiático no mar do Sul da China, envolvendo recursos minerais, opõem Pequim e Washington e têm potencial para desencadear um conflito regional.

Todavia, no que diz respeito ao grosso da demanda chinesa por petróleo e gás, o objetivo dos Estados Unidos é tentar evitar estrangulamento de oferta para a China ou a disputa desta por recursos também vitais para os Estados Unidos e, principalmente, a Europa. Uma competição acirrada por fornecimento entre esses atores seria um jogo de soma zero, dada a integralização do mercado de petróleo e a regionalização do gás na Ásia.

A demanda chinesa por energia é vista como consequência natural e inevitável da ascensão econômica do país e, portanto, crucial para o funcionamento da economia global. O consumo chinês, no entanto, precisa ser atendido sem prejuízo ao bloco ocidental. No cenário pré-reservas de xisto, esse equilíbrio parecia improvável, pois China e a União Europeia disputavam as fontes minerais da Ásia Central, situação favorável ao fornecedor russo.

Com a propagação do xisto, surge a possibilidade de se reverter o quadro em prol dos grandes consumidores com vantagem econômica direta para os Estados Unidos. Nesse

68 A better mix: Shale gas will improve global security of energy supplies. *The Economist*. July 14, 2012.

ponto, há um paralelo entre energia e segurança no contexto da nova ordem global. Os Estados Unidos atuariam como *offshore balancer* para as ordens regionais de energia, dividindo as responsabilidades e a solução de problemas com os demais atores, ao passo que manteriam o controle sobre os mecanismos decisivos.

É importante ressaltar que, pelo menos a curto prazo, alguns países perdem com o incremento do comércio de GNL. O Azerbaijão, já prejudicado com a queda nas importações de petróleo pelos Estados Unidos, pode perder parte do mercado regional. Ademais, vê sua posição como grande fornecedor regional de gás para a Europa ser ameaçada em razão da concorrência com o Norte da África, que teve parte das exportações redirecionada para o continente europeu.

Diante da competição do gás de xisto, os agentes de energia no Cáucaso veem-se em pior situação do que seus concorrentes no Norte da África e no Oriente Médio. Ao longo da década de 1990, produtores árabes e africanos investiram em terminais de liquefação para atender à demanda norte-americana e europeia. Com os Estados Unidos mais perto de tornarem-se exportadores líquidos de gás, a capacidade ociosa de exportação no Oriente Médio e na África tende a migrar para os continentes europeu e asiático, que são os dois principais destinos mundiais de gás liquefeito. Quadro parecido se observa em relação às vendas de petróleo.

O volume de gás não exportado por países africanos favorece a União Europeia, podendo ajudar o bloco a diminuir a dependência da Rússia, desde que superados os impedimentos logísticos. Poucos países europeus, exceto a Espanha, têm um sistema bem estruturado para receber GNL. Mesmo os que construíram infraestrutura adequada recorrem parcialmente a esse tipo de gás, em decorrência do preço elevado e da menor oferta no mercado mundial.

De qualquer modo, a maior disponibilidade de gás no Norte da África e o aumento das exportações de carvão dos

Estados Unidos para a Europa vêm pressionando fornecedores, em geral, a rever preços e acordos. Em 2008, 58% dos contratos de fornecimento de gás para a União Europeia eram indexados ao petróleo, contra 55% em 2012 (BROS, 2012). A indexação ao petróleo sempre tornou os contratos de gás sujeitos às oscilações típicas do mercado global de petróleo, o que favorece os produtores em tempos de tendência de alta de preço. Consumidores de peso, como a Índia, a China, a Coreia do Norte, o Japão e membros da União Europeia, também poderiam, em tese, contar com exportações norte-americanas no futuro.

Outra aposta é no desenvolvimento da produção de gás de xisto na Europa e na Ásia, embora essa perspectiva seja mais provável de ocorrer nos países asiáticos. O subsolo europeu contém mais argila, o que dificulta a exploração. O maior nível europeu de institucionalização e de participação popular também aviva a polêmica em torno dos riscos ambientais do xisto. Na China, por exemplo, o Estado tem mais flexibilidade para adotar políticas públicas, inclusive para aplicar os subsídios e os incentivos necessários ao desenvolvimento da atividade. Sua segunda maior petrolífera estatal, a Sinopec, pretender inaugurar o primeiro campo de exploração de gás de xisto em 2017.

Um estudo recente da EIA estima que a China tenha 32 bilhões de barris de petróleo de xisto, o que representaria a terceira maior reserva desse recurso no mundo, atrás apenas da Rússia (75 bilhões) e dos Estados Unidos (58 bilhões). No caso do gás, reservas de 1.115 Tcf lhe garantiriam a liderança mundial em xisto, seguida de Argentina (802 Tcf), Argélia (707 Tcf) e Estados Unidos (637 Tcf).⁶⁹ O desenvolvimento de xisto na China aliviaria o mercado global de petróleo, incrementaria o comércio GNL e reduziria a competição pelo gás russo com a Europa, além de tornar o país menos dependente de recursos do Irã.

69 Dados de 2013.

Há vários obstáculos a superar, como o fato de as reservas chinesas se encontrarem localizadas em regiões áridas e, portanto, carentes dos recursos hídricos necessários para a aplicação da fratura hidráulica. Outra adversidade é a falta de mão de obra especializada – problema que afligiria qualquer nação afora o Canadá e os Estados Unidos – e de infraestrutura para a distribuição interna dos recursos extraídos.

Estimular o desenvolvimento de recursos de xisto e a importação de GNL pela China é uma preferência dos Estados Unidos diretamente ligada a interesses econômicos nacionais, à relação transatlântica e à segurança de energia europeia. Entre os benefícios vislumbrados destacam-se a abertura de mercado para empresas de energia norte-americanas, como petrolíferas, indústrias de bens de capital e consultorias. Outras vantagens são aliviar a pressão no comércio global e evitar que recursos centro-asiáticos sejam desviados majoritariamente para a China em detrimento da Europa.

Mesmo sem que nenhum país europeu apareça no *ranking* das dez maiores reservas potenciais de xisto no mundo, outro foco da política externa de energia dos Estados Unidos é incentivar a produção no velho continente, principalmente no Leste Europeu, onde estão concentrados os países com maior grau de dependência russa. A República Tcheca importa 60% de petróleo, 70% de gás natural e todo o combustível nuclear que consome dos russos. Números não muito diferentes se aplicam à Polônia. Há casos de maior dependência, como a dos países na periferia europeia.

A autossuficiência polonesa teria impactos significativos na geopolítica de energia da Europa, dado que a Rússia perderia um cliente e veria reduzida parte de sua influência sobre os gasodutos que abastecem o bloco através do território polonês. Ainda mais sensível seria uma mudança estrutural na Ucrânia, por onde trafegam cerca de 50% do gás russo para a União Europeia.

O desenvolvimento de gás de xisto na Europa, no entanto, encontra resistência. Em 2011, a França foi o primeiro país no mundo a banir a fratura hidráulica. Deve-se levar em conta a oposição da forte indústria nuclear francesa, responsável por 75% da geração elétrica no país, mas não se pode ignorar a força de ambientalistas e da opinião pública. Bulgária e Holanda também impuseram moratória à exploração de xisto. A controvérsia em torno da atividade também ocorre na Grã-Bretanha e em outros países centrais.

O próprio governo polonês mostra-se reticente, já que as primeiras explorações feitas por empresas como Chevron, ConocoPhillips e ExxonMobil não apresentaram os resultados esperados. As estimativas iniciais de reservas de gás para trezentos anos de consumo polonês foram reduzidas recentemente em 80%, levando analistas a afirmar que a “revolução” de xisto não ocorrerá na Europa da mesma forma como nos Estados Unidos (SCOTT, 2013).

Em geral, o impacto dos recursos de xisto na política internacional de energia é incerto. O real potencial das reservas, as condições geológicas para exploração, os riscos ambientais e o ajuste em regulações são pontos nebulosos para o desenvolvimento da atividade fora dos Estados Unidos. Se o futuro da exploração de petróleo e gás de xisto na América do Norte, onde a prática encontra-se em estágio avançado, é difícil de prever, mais obscuras são suas consequências geopolíticas.

Entre os fatores que facilitaram o sucesso da atividade nos Estados Unidos destaca-se a condição de *fee simple state*. Essa regra confere a indivíduos e empresas privadas a posse das riquezas minerais existentes no subsolo de suas propriedades. A desregulamentação da exploração, somada aos incentivos públicos ao longo das últimas três décadas, facilitou o desenvolvimento do xisto. Na maioria dos países, os recursos naturais no subsolo pertencem ao Estado, implicando um ritmo de processo decisório diferente.

Tais condições não se reproduzem de maneira uniforme no tempo e no espaço. Há de se considerar que a matéria encontra barreiras físicas de difícil transposição. Com engenhosidade humana, necessidade social, vontade política e uma dose de fortuna, obstáculos são eventualmente vencidos com o passar do tempo; talvez muito tempo. As ideias, ao contrário, fluem livremente com o benefício da velocidade da era digital e do controle político sobre os meios de comunicação.

Considerações finais

O desenvolvimento de petróleo e gás de xisto nos Estados Unidos é fato inegável, e o aumento da produção doméstica produz efeitos para sua economia e política externa. Alardeiam-se os ganhos econômicos e os benefícios políticos à medida que o domínio tecnológico e operacional, e o potencial das reservas nacionais vêm sendo difundidos como instrumento de poder. Maior oferta de recursos fósseis no mundo reorganizaria a ordem política, recuperando para o país um poder estrutural perdido nas últimas décadas. Tal capacidade é difundida por formadores de opinião no governo e na sociedade civil como um ponto de bifurcação para as relações internacionais.

Um olhar mais atento indica que dados superestimados, riscos minimizados e barreiras ignoradas no discurso dominante apontam para outra realidade menos frondosa. As condições do panorama atual não foram criadas no governo atual, assim como provavelmente pouco serão modificadas no resto da gestão Obama. A longo prazo, a sustentação factual das versões alardeadas dependerá de o governo norte-americano equacionar dificuldades geológicas e ambientais, humores dos investidores diante de uma taxa de retorno com tendência de queda e disputas setoriais em âmbito doméstico. A resposta pode estar na parceria não incomum entre corporações e Estado hegemônico: mover capital, tecnologia e um tanto de incerteza para além das fronteiras.

Referencias Bibliográficas:

AUGELLI, E.; MURPHY, C. N. Gramsci and international relations: a general perspective with examples from recent US policy towards the Third World. In: GILL, Stephen (ed.). *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

BREMMER, Ian; GORDON, David. Two Key Foreign Policy Openings for Obama. *The New York Times*. February 25, 2013.

BROS, Thierry. European Gas supply: on the Verge of Being Mostly spot-Indexed. *Oxford Energy Forum*. August, 2012.

LE HIR, Pierre. Réduire à 50% la part du nucléaire en France, crédible ou non? *Le Monde*, 4/12/2013.

MAUGERI, L. *The shale oil boom: a U.S. phenomenon*. The Geopolitics of Energy Project. Belfer Center for Science and International Affairs. Harvard Kennedy School. June 2013.

REIS, Solange; PRETO, Carolina L. Fatos e mitos sobre a independência energética dos Estados Unidos. *Panorama EUA*, v. 3, n. 4, maio de 2013.

RILEY, Alan. The Shale Revolution's Shifting Geopolitics. *The New York Times*. December 25, 2012.

ROGERS, Deborah. *Shale and Wall Street: was the decline in natural gas prices orchestrated?* Energy Policy Forum. February, 2013.

SCOTT, Mark. Europe struggles in Shale Gas Race. *The New York Times*, 24/4/2013.

SCHELLENBERGER, M. et al. *Where the shale gas revolution came from: government's role in the development of hydraulic fracturing in shale*. Breakthrough Institute Energy & Climate Program. May 2012.

STRANGE, Susan. *States and Markets*. London: Continuum, 1994.

YERGIN, Daniel. *Testimony submitted for Hearings on "America's Energy Security and Innovation"*. Subcommittee

on Energy and Power of the House Energy and Commerce Committee. Feb. 5, 2013.

WANG, Z.; KRUPNICK, A. A Retrospective Review of Shale Gas Development in the United States: what led to the Boom? *Discussion Paper*, April 2013, RFF DP 13-12.

OS IMPACTOS DA GESTÃO MACROECONÔMICA DO GOVERNO OBAMA NA FRAGILIDADE DO DÓLAR COMO MOEDA INTERNACIONAL

Patricia F. F. Arienti

Introdução

Durante o acordo de Bretton Woods estabeleceu-se que o dólar seria a principal moeda do sistema monetário internacional mediante o padrão ouro-dólar, o qual garantia que cada US\$ 35 valeriam uma onça *troy* (31,1 g) de ouro. Em agosto de 1971, o governo do presidente Richard Nixon decidiu, unilateralmente, pelo fim da conversibilidade do dólar em ouro, encerrando o acordo formal entre os diversos países.

Dessa forma, o atual padrão monetário está baseado no padrão dólar flexível (SERRANO, 2004), o qual se diferencia do padrão dólar-ouro do sistema de Bretton Woods pela inexistência da necessidade de manter qualquer paridade entre dólar e ouro. Ou seja, no sistema monetário atual, não há mais nenhum vínculo entre o dólar e qualquer mercadoria real.

Embora o dólar não tenha mais o lastro parcial em ouro, continua sendo a moeda referência no sistema monetário internacional devido ao reconhecimento, por parte da comunidade internacional, da sua capacidade de desempenhar amplamente as funções de moeda internacional, tanto no âmbito público quanto no privado. Além disso, no atual sistema financeiro e monetário, marcado pela incerteza, pela lógica especulativa das finanças globalizadas e desregulamentadas, o dólar cumpre o papel de moeda reserva internacional não apenas por exercer as funções de unidade de conta e meio de troca, mas, fundamentalmente, por ser considerado o ativo mais líquido e seguro do sistema

monetário internacional, permitindo que os agentes privados e os bancos centrais possam acumular riqueza na forma de ativos financeiros e, especialmente, de títulos públicos do governo dos Estados Unidos nos momentos em que a confiança dos investidores globais é abalada.

A capacidade de um Estado impor sua moeda como moeda aceita internacionalmente, mesmo que não haja qualquer garantia explícita de que essa moeda será convertida em outros ativos (como ouro ou moeda estrangeira), garante-lhe um poder fundamental que está diretamente associado à soberania das nações.

De acordo com Cohen (2006), em termos gerais, o exercício de poder por parte de um Estado nacional pode ser avaliado por sua capacidade de influenciar os resultados dos acontecimentos internacionais (dimensão externa do poder) e autonomia, mesmo que relativa, de formular e implementar políticas domésticas para alcançar objetivos nacionais (dimensão interna do poder). Autonomia e influência são dimensões distintas do poder, mas estão interligadas, uma vez que, embora uma relativa autonomia interna não seja suficiente para obter influência internacional, é uma condição necessária para tal. Sem autonomia doméstica, um Estado não pode exercer influência internacional.

Nas relações econômicas, um dos grandes entraves à autonomia de um país está refletido no Balanço de Pagamentos. Qualquer país que enfrente déficits sistemáticos em transações correntes, encontra sua autonomia para implementar objetivos nacionais restringida pela necessidade de gerar divisas internacionais para cobrir seu déficit. Em algum momento, esse país necessitará adotar políticas macroeconômicas de redução da demanda agregada, mediante a redução do consumo privado e dos gastos públicos, para diminuir o déficit em conta corrente. Dessa forma, a redução do crescimento econômico e do emprego podem ser inevitáveis, prejudicando a autonomia interna do país na condução de projetos de crescimento econômico e geração de

emprego. Apenas o país emissor da moeda global (os Estados Unidos) pode adiar os custos dos ajustes internos ao desequilíbrio externo, pois ele pode financiar seu déficit externo com sua moeda doméstica.

Para que os Estados Unidos possam, de fato, usufruir dessa autonomia na execução de sua política econômica doméstica, mediante o financiamento constante de seus recorrentes e elevados déficits externos com sua própria moeda, é necessário que haja uma elevada demanda internacional por dólares e pelos títulos dominados em dólar, tanto no âmbito privado quanto no público. De fato, o acúmulo de dólares ao redor do mundo é apenas uma forma de endividamento externo dos Estados Unidos. Ao adquirir dólares ou títulos em dólares, os agentes externos estão, como contrapartida, oferecendo crédito à economia dos Estados Unidos, sendo que na compra de dólares o crédito é até sem juros. Assim a capacidade dos Estados Unidos de adiarem o ajuste externo está no julgamento e na concordância dos agentes externos (incluindo não apenas os atores do mercado privado que adotam dólares para seus investimentos privados, como os bancos centrais que usam dólares como reservas) de que o dólar é a moeda-chave internacional.

O ambiente econômico internacional tem sido marcado, nas últimas décadas, por um impressionante crescimento nas reservas internacionais, refletindo uma significativa expansão da demanda internacional por dólares. Segundo dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em 1999, o valor das reservas era de US\$ 1.888.539 milhões e, em 2011, alcançaram o valor de US\$ 10.748.322 milhões, um aumento impressionante de quase 470%.

Constata-se, no entanto, que a tendência mais marcante na expansão das reservas é uma elevada concentração das reservas internacionais nos países em desenvolvimento, ou seja, em países não emissores de moeda conversível. De fato, os dados da UNCTADStat (vários números) mostram que, ao

longo da década de 2000, a taxa de crescimento das reservas foi significativamente maior nos países em desenvolvimento do que nos países desenvolvidos, mas, a partir de 2005, o nível das reservas dos países em desenvolvimento ultrapassa a dos países desenvolvidos. Em 2006, a taxa de crescimento das reservas nos países desenvolvidos foi de 8,4%, contrastando com uma taxa de crescimento de 33,9% nos países em desenvolvimento.

Ressalta-se ainda que grande parte da composição das reservas internacionais por parte dos bancos centrais concentra-se em dólares e em títulos do Tesouro norte-americano. De fato, em termos globais, em 2000, 71,1% das reservas oficiais eram compostas por dólares, caindo em 2010 para 61,5%. (*IMF Annual Report 2011*). É exatamente a manutenção dessa demanda por dólares que permite que o dólar cumpra sua função de reserva de valor na sua dimensão pública, contribuindo, assim, para manter o dólar no centro do sistema monetário internacional.

A contrapartida do excesso de reservas internacionais em países exportadores e em desenvolvimento é o crescimento do déficit externo dos Estados Unidos, uma vez que, ao cumprir o papel de moeda central do atual sistema monetário internacional, o volume de liquidez internacional é determinado pela condução da política econômica doméstica dos Estados Unidos. Em outras palavras, o modelo de crescimento do país, liderado pelo consumo privado e amparado por um elevado endividamento, foi capaz de absorver, nas últimas duas décadas, uma parcela crescente da produção mundial, por sucessivos déficits comerciais. Assim, a demanda dos Estados Unidos por mercadorias importadas tornou-se um dos principais motores da economia global, principalmente para a China, sendo responsável, portanto, pelos superávits dos seus parceiros comerciais e pelo estímulo ao crescimento da demanda mundial.

Se, de um lado, as elevadas reservas internacionais dos países exportadores e em desenvolvimento refletem os elevados déficits externos dos Estados Unidos, de outro, parte substancial das reservas está aplicada na compra de títulos do Tesouro dos

Estados Unidos, o que permite ao país a manutenção de seu déficit externo, mas, ao mesmo tempo, aumenta seu endividamento público.

A crescente relação entre o déficit externo e o déficit fiscal (déficits gêmeos) faz com que os Estados Unidos passem a depender cada vez mais dos outros países para financiar suas contas externas. A sustentação prolongada dos desequilíbrios externo e interno, sem a necessidade de o país adotar medidas recessivas, só é possível porque o dólar é a moeda internacional e os agentes econômicos internacionais (bancos centrais e investidores privados) direcionam suas poupanças para os Estados Unidos em busca de segurança diante das incertezas internacionais.

Todo endividamento, no entanto, pode chegar a seu limite e a crise *subprime* em 2008 aumentou as dúvidas em relação à credibilidade do dólar desempenhou seu papel de moeda reserva internacional.

O objetivo deste capítulo é mostrar em que medida as políticas macroeconômicas adotadas durante o primeiro governo Obama afetaram a capacidade do dólar em se manter moeda internacional diante da comunidade internacional. Para tal, a próxima seção procurará caracterizar a fragilidade financeira que os déficits gêmeos implicam para os Estados Unidos. Na terceira seção, as políticas macroeconômicas do primeiro governo Obama serão analisadas, assim como seus resultados. A quarta seção procurará, então, analisar as contribuições das políticas macroeconômicas para a manutenção da credibilidade do dólar como moeda internacional. Por fim, na quinta seção, serão apresentadas as considerações finais.

A fragilidade financeira dos Estados Unidos: os déficits gêmeos

Conforme já visto, desde o início da década de 2000, um forte desequilíbrio tem marcado a economia internacional, na

qual os elevados déficits em conta corrente dos Estados Unidos estão sendo financiados pelos excedentes de reservas do resto do mundo, especialmente do Japão, da China, da Coreia do Sul, de outras economias asiáticas emergentes, dos países da região do euro, dos exportadores de petróleo e de alguns países latino-americanos (daqui em diante, países exportadores em desenvolvimento). A política dos Banco Central desses países tem sido a de adquirir dólares ou papéis do Tesouro norte-americano para engrossar suas reservas cambiais e manter relativamente baixo o valor de suas moedas, permitindo manter elevado o nível de exportações, o que, ao mesmo tempo, aumenta o déficit dos Estados Unidos. A contrapartida do financiamento do déficit externo é o aumento do endividamento público interno.

Os déficits gêmeos enfrentados pelos Estados Unidos refletem a crescente fragilidade que o país vem enfrentando, o que, por sua vez, acaba impactando a credibilidade da comunidade internacional em relação ao papel do dólar no sistema monetário internacional. As próximas subseções buscam caracterizar os déficits gêmeos nos Estados Unidos.

O déficit externo dos Estados Unidos e o papel dos países em desenvolvimento no financiamento do déficit dos Estados Unidos

O déficit em conta corrente dos Estados Unidos passou de um patamar abaixo de 2% do Produto Interno Bruto (PIB), no começo da década de 1990, para 4,3% do PIB em 2002, chegando a 6% do PIB em 2006. Depois de 2007, devido às turbulências financeiras originárias nos Estados Unidos e na zona do euro e seu efeito de contágio para outras regiões do mundo, o déficit em conta corrente dos Estados Unidos está reduziu, mas ainda manteve o elevado patamar de 3,2% do PIB em 2011 (World Economic Outlook Databases).

É, no entanto, o déficit comercial dos Estados Unidos que torna o país um “consumidor em última instância”, fazendo a demanda norte-americana por mercadorias importadas um dos principais motores da economia global, principalmente para a

China, responsável pelo suprimento de bens manufaturados produzidos por redes internacionais de produção. De fato, os elevados déficits em conta corrente dos Estados Unidos são fruto do excesso de importações de bens e serviços e representam, como contrapartida, os superávits dos parceiros comerciais do país e o estímulo ao crescimento da demanda mundial.

A grande novidade histórica na atual situação das contas externas dos Estados Unidos é que, diferentemente de outros momentos nos quais os Estados Unidos enfrentaram déficits em conta corrente, a exportação de poupança não está sendo feita só pelos países centrais, mas também pelas economias periféricas. Essa é uma das maiores mudanças no cenário internacional: o fato de países estruturalmente superavitários em conta corrente (Japão, China e Coreia do Sul, por exemplo), de países exportadores de petróleo e economias emergentes asiáticas e latino-americanas estarem aumentando suas reservas cambiais, aplicando-as em ativos financeiros denominados em dólares norte-americanos e financiando os desequilíbrios em conta corrente dos Estados Unidos.

Assim, países exportadores e em desenvolvimento, ao aumentarem suas rendas por suas exportações e acumular reservas usadas para a aquisição de ativos financeiros denominados em dólar, financiam o crescimento da demanda norte-americana por mercadorias cuja produção tem-se deslocado para regiões periféricas.

O gigantesco déficit externo do país reflete o que Mariutti (2011) chama de um novo elo dominante na economia internacional que é a sinergia entre a economia dos Estados Unidos e a da China. Mesmo perdendo competitividade em vários setores, a economia dos Estados Unidos continuou crescendo devido à estratégia de grandes corporações norte-americanas, que se deslocaram para a China, buscando aumentar sua competitividade produzindo com os baixos salários do país. De fato, parte significativa do comércio internacional tem ocorrido intrafirma, em “cadeias hierarquizadas de valor” sob o

comando de empresas multinacionais num processo por meio do qual parte da capacidade produtiva mundial tem-se deslocado do centro para a periferia, principalmente para a China, em busca de menores custos e maior rentabilidade. Assim, grande parte do déficit comercial dos Estados Unidos concentra-se em seu comércio com a China. É exatamente o elevado volume de importação das mercadorias mais baratas produzidas na China que possibilitou a manutenção do crescimento econômico dos Estados Unidos mediante a expansão do consumo interno, num contexto de redução da inflação.

No entanto, a relação entre Estados Unidos e China torna-se mais entrelaçada quando se percebe que são as reservas em dólar acumuladas na China que permitem o financiamento do déficit corrente dos Estados Unidos. Ou seja, de um lado, o déficit comercial dos Estados Unidos reflete o superávit externo da China, que usa suas reservas para comprar títulos públicos dos Estados Unidos. Além disso, a política dos Banco Central dos países exportadores e em desenvolvimento tem sido comprar dólares ou papéis do Tesouro norte-americano para aumentar suas reservas cambiais, de forma a evitar a valorização de sua moeda. Se, de um lado, tal estratégia mantém elevado o nível de exportações, principalmente as asiáticas; de outro, contribui para aumentar o déficit dos Estados Unidos. Em outras palavras, o déficit comercial dos Estados Unidos com países asiáticos, principalmente a China, é a contrapartida do superávit externo desses países e da consequente expansão das reservas internacionais. Parte substancial dessas reservas está aplicada na compra de títulos do Tesouro dos Estados Unidos, o que permite ao país a manutenção de seu déficit externo, mas, ao mesmo tempo, aumenta o seu endividamento público.

O déficit interno dos Estados Unidos

Desde 2000, o governo dos Estados Unidos vem ampliando sua necessidade de financiamento para cobrir suas despesas, internas e externas (que também são pagas em

dólares). Parte das despesas do governo dos Estados Unidos está relacionada aos conflitos no Iraque e no Afeganistão. Ambas as guerras custaram aos cofres daquele país US\$ 830,2 bilhões, sendo que as despesas no Afeganistão se iniciaram em 2001 e as no Iraque, em 2003, anos esses em que a dívida obteve incremento expressivo. Essas dificuldades foram ampliadas a partir da crise de 2008, com medidas de estímulo à economia como forma de enfrentar as consequências da crise *subprime*.

O Gráfico 1 mostra a deterioração da situação fiscal dos Estados Unidos desde meados da década de 1990.

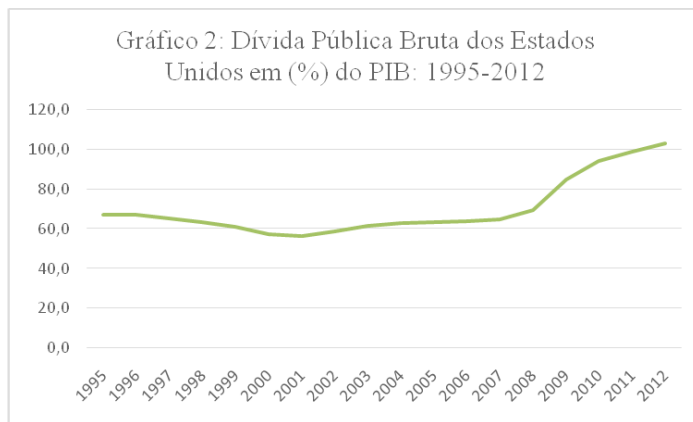
Gráfico1: Resultado líquido do governo norte-americano em (%) do PIB: 1995-2012.



Fonte: Office of Management and Budget – White House. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

No que diz respeito ao déficit interno, o financiamento ocorre pelo endividamento público e, a partir de 2000, a dívida pública dos Estados Unidos cresce de forma mais consistente, conforme pode ser visto no Gráfico 2.

Gráfico 2: Dívida Pública Bruta dos Estados Unidos em (%) do PIB:
1995-2012.



Fonte: Office of Management and Budget – White House. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

O financiamento do déficit público exige que o *Federal Reserve* (FED) venda títulos públicos aos agentes públicos e privados (nacionais e estrangeiros) a fim de financiar as despesas do governo, o que leva ao aumento do endividamento público. Considerando que os enormes e crescentes déficits em conta corrente são compensados pelos ingressos na conta de capital e que parte significativa dos ativos norte-americanos comprados por estrangeiros é formada pelos títulos públicos vendidos pelo FED, os crescentes déficits gêmeos implicam uma tendência ao crescimento do endividamento público. Em outras palavras, a associação de crescente déficit externo com crescente déficit fiscal faz com que os Estados Unidos passem a depender cada vez mais dos outros países para financiar suas contas.

A fragilidade financeira dos Estados Unidos e sua posição de emissor da moeda internacional

Antes mesmo da crise de 2008, a percepção de desequilíbrio econômico internacional, sustentado pela crescente fragilidade financeira dos Estados Unidos, já levantava o debate

sobre os limites da sustentabilidade dos déficits externos dos Estados Unidos e, conseqüentemente, da posição do dólar como divisa-chave no sistema monetário internacional. A análise que prevaleceu, desde o lançamento do euro (cotado a US\$ 1,183, em janeiro de 1999), e que prevalece até hoje, é que os países asiáticos superavitários poderiam substituir de forma significativa parte de seus haveres em dólar ou em títulos da dívida pública do Tesouro dos Estados Unidos por haveres em outras moedas como forma de reduzir sua exposição à instabilidade do dólar, assim como ampliar suas margens de manobra perante as pressões econômicas e políticas dos Estados Unidos. Nesse caso, o financiamento do crescente déficit da balança de pagamentos norte-americana se complicaria, ameaçando o papel de moeda internacional do dólar e, conseqüentemente, a autonomia dos Estados Unidos de executar políticas econômicas domésticas sem restrições externas.

Eichengreen (2011), por exemplo, alerta que a crescente fragilidade financeira (ou desequilíbrios externos e internos) pode aproximar os Estados Unidos dos limites para a expansão de seu endividamento.

Os Bancos Centrais asiáticos estariam compondo uma carteira de investimentos capaz de gerar prejuízos elevados no futuro, em um cenário de desvalorização acentuada do dólar, o que poderia estimular, em algum momento, as decisões de recomposição de investimentos que levaria em conta critérios de mercado, de rentabilidade e risco. (CUNHA; BIANCARELI; PRATES, 2007a, p. 230)

Embora vários analistas de economia internacional entendam os crescentes déficits dos Estados Unidos como um fator potencialmente desestabilizador, Dooley, Folkerts-Landau e Garber (2003), num artigo bastante influente, levantaram a hipótese de que o sistema financeiro internacional poderia estar presenciando o surgimento de um novo regime (Bretton Woods

2), caracterizado por um quase permanente déficit em conta corrente dos Estados Unidos.⁷⁰

De acordo com a hipótese de Bretton Woods 2 (HBW2), o endividamento externo crescente dos Estados Unidos não deveria ser motivo de preocupação imediata, pois o desequilíbrio internacional poderia ser uma situação sustentável, uma vez que o desequilíbrio da conta corrente global reflete uma simbiose de interesses entre os déficits dos Estados Unidos e o superávit dos países em desenvolvimento. Para os autores, o excesso de importações de bens e serviços devido ao crescimento da demanda norte-americana por mercadorias, cuja produção tem-se deslocado para regiões periféricas, representa um considerável aumento na demanda mundial. Ou seja, os déficits externos dos Estados Unidos estariam estimulando o desenvolvimento de regiões emergentes, não apenas a China, mas a Ásia de forma geral. O crescimento do emprego e da renda de uma estratégia com base no *drive* exportador, seguida por algumas economias asiáticas, e manifesta em elevados superávits em conta corrente, é o outro lado desse desequilíbrio global.

Para que os Estados Unidos possam manter esse papel de demanda global, mediante o aumento de suas importações, é necessário que seja mantido o financiamento nas suas contas externas, o que ocorrerá à medida que as economias superavitárias estejam acumulando ativos denominados em dólares. Assim, a estratégia desenvolvimentista asiática inclui a absorção de dólares e ativos denominados em dólares pelo acúmulo de reservas internacionais, de modo a permitir o *boom* importador dos Estados Unidos. Assim, dado o interesse dos países asiáticos, especialmente a China, em manter a estratégia de crescimento baseado no *drive* exportador, o Bancos Central desses países estaria interessado na manutenção da situação atual.

70 Embora os argumentos contra a HBW2 sejam inúmeros e bastante relevantes para entender a dinâmica recente do sistema monetário e financeiro internacional, não é o foco deste capítulo. É possível encontrar um levantamento mais detalhado das críticas à HBW2 em CUNHA; PRATES; BIANCARELI (2007).

Pelo lado real da economia mundial, o deslocamento de parte crescente da capacidade produtiva antes localizada nos países centrais para tais regiões periféricas, via investimento direto externo, garantiria que as famílias dos Estados Unidos pudessem manter elevado nível de consumo, sem gerar pressões inflacionárias domésticas, ao mesmo tempo que empresas norte-americanas poderiam incorporar os benefícios da produção de manufaturas em países com menores custos de mão de obra (CUNHA; BIANCARELI; PRATES, 2007).

Outros analistas, no entanto, consideram que os crescentes déficits dos Estados Unidos são potencialmente desestabilizadores. Summers (2007), por exemplo, critica a HBWII e a consequente possibilidade de que o desequilíbrio seja sustentável por muito tempo. Para ele, tanto a Ásia quanto os Estados Unidos estão condenados a se sustentarem mutuamente, qualificando essa situação de “equilíbrio do terror financeiro”, uma vez que os países asiáticos estariam pressionados a manter a compra dos títulos norte-americanos, caso contrário poderia haver uma crise financeira desastrosa para o mundo, em que os países credores da Ásia sairiam como as principais vítimas. No entanto, de acordo com sua visão, a perda da confiança no dólar, e, conseqüentemente, da confiança na qualidade dos instrumentos de dívida emitidos nos Estados Unidos, implicaria ajustes na carteira de investidores em ativos financeiros norte-americanos, especialmente o Banco Central de países superavitários, mediante a fuga para o euro, por exemplo. Os ajustes abruptos decorrentes da perda da credibilidade no dólar poderia provocar uma grave crise financeira global.

Com base na discussão acima, fica claro que, mesmo para o país hegemônico, há um limite para a capacidade tanto de contrair novas dívidas por parte do setor público quanto de atrair poupança internacional e, conseqüentemente, manter seus privilégios de país emissor da principal moeda internacional (sobretudo sua autonomia de executar políticas econômicas domésticas de acordo com seus objetivos internos, sem enfrentar

restrições externas por meio dos desequilíbrios de seu balanço de pagamentos). Embora a aceitação do dólar como moeda reserva no atual sistema monetário internacional dependa, exclusivamente, do desejo das economias superavitárias continuarem a mantê-lo em reserva, a desconfiança na capacidade dos Estados Unidos de sustentar os déficits gêmeos pode levar a uma nova crise de credibilidade no dólar.

O objetivo da próxima seção é analisar quais os impactos das políticas macroeconômicas (monetárias, fiscais) implementadas durante o primeiro governo do presidente Obama em relação à credibilidade que os agentes econômicos internacionais mantêm no dólar como moeda reserva internacional.

As políticas macroeconômicas do primeiro mandato do presidente Obama

O grande desafio do governo Obama, no âmbito econômico, foi, e continua sendo, estimular a economia do país depois da crise financeira de 2008, a qual, ao atingir empresas e famílias, levou à redução da atividade econômica, do emprego e da renda. Desemprego e recessão tornaram-se, então, o principal binômio caracterizando a economia do país. Além disso, o presidente democrata sabe que também precisa restabelecer o dinamismo da economia dos Estados Unidos, perdido muito antes da crise.

Diante da severidade de tal quadro, as autoridades econômicas do país precisaram reconhecer o fracasso da premissa básica da ortodoxia econômica, até então vigente na condução da economia do país, e reconhecer a incapacidade do mercado de superar, por si só, os desequilíbrios econômicos. Tornou-se necessário acionar o Estado para atuar diretamente no combate aos efeitos da crise.

Surge, então, a necessidade de reorientação da política econômica, mediante uma ação mais incisiva do governo para combater a recessão. Assim, logo no início de seu mandato, o

presidente Obama e sua administração anunciaram um programa macroeconômico de estímulo econômico, visando não apenas a combater os efeitos da crise, mas também a atacar alguns problemas estruturais nos Estados Unidos.

Em fevereiro de 2009, devido à severidade da crise econômica e com o apoio dos democratas, o presidente Obama conseguiu que o Congresso aprovasse *The American Recovery and Reinvestment Act*, conhecido como o “pacote de estímulo econômico” (http://www.recovery.gov/About/Pages/The_Act.aspx#act). Os três objetivos imediatos do *Recovery Act* eram: 1) evitar mais demissões e incentivar a criação de novos empregos; 2) estimular a atividade econômica e o investimento a longo prazo; e 3) promover um inédito esforço para aumentar a responsabilidade e a transparência nos gastos do governo.

Para atingir tais metas, o pacote previa gastar US\$ 787 bilhões no financiamento de programas sociais (como benefícios aos desempregados) e infraestrutura (construção de estradas e pontes, pesquisas científicas e ampliação de banda larga e do wireless). Prevvia-se também corte de impostos para estimular a economia. Buscando maior transparência na forma como os recursos fiscais são gastos, o *Recovery Act* determinou que nos meses de janeiro, abril, julho e outubro fossem publicados no site www.recovery.gov as aplicações dos recursos provenientes do pacote de estímulo.

O Plano que acabou aprovado pelo Congresso foi diferente em vários aspectos do projeto inicial do presidente Obama e de sua equipe econômica. No projeto inicial, previa-se um gasto maior (US\$ 800 bilhões), assim como parte dos investimentos em infraestrutura era destinado a projetos de green initiatives. O plano aprovado, no entanto, reduziu o valor dos gastos fiscais, aumentou o corte dos impostos e reduziu a importância de projetos na área de green initiatives.

Em 2011, o gasto aprovado no início do pacote de estímulo de US\$ 787 bilhões foi ampliado para US\$ 840 bilhões, para se adequar ao orçamento presidencial de 2012. Não existe uma

data formal para o fim do Recovery Act, uma vez que, enquanto algumas medidas procuram proporcionar a volta do crescimento econômico a curto prazo, outras tentam atacar problemas mais estruturais e de longo prazo.

No que diz respeito à política monetária, embora o FED seja conhecido por sua independência política, desde o início da crise ele tem sido forçado a atuar com o Tesouro, coordenando sua política monetária com a política fiscal do Tesouro dos Estados Unidos. A principal tarefa do FED no combate à crise financeira e econômica tornou-se apoiar a política fiscal. Por intermédio de uma política de “quantitative easing” (1 e 2), o FED reduziu a taxa de juros básica (a qual se aproximou de zero e chegou a ficar negativa) e recomprou títulos do Tesouro em mãos do setor privado, gerando forte elevação da base monetária em proporção do Produto Interno Bruto (PIB), buscando, assim, estimular a retomada do investimento e da produção. Desse modo, a política monetária não apenas possibilitou o aumento dos gastos fiscais previsto no pacote de estímulo, como também foi usada como instrumento de política econômica necessária para a recuperação da economia mediante a redução da taxa de juros básica da economia.

Por fim, é fundamental ressaltar que o conjunto de políticas macroeconômicas (fiscais e monetárias) implementadas pelo governo Obama demonstra a opção de resolver problemas de curto e longo prazo da economia dos Estados Unidos por médio de uma estratégia ao estilo keynesiano, adotando políticas anticíclicas. Essa opção marca um ponto de inflexão em relação à falta de esforço significativo da administração Bush em lidar com a crise econômica. Embora durante a administração Bush tenha ocorrido uma forte intervenção governamental em 2008, essa foi destinada, fundamentalmente, a impedir o colapso do sistema financeiro.

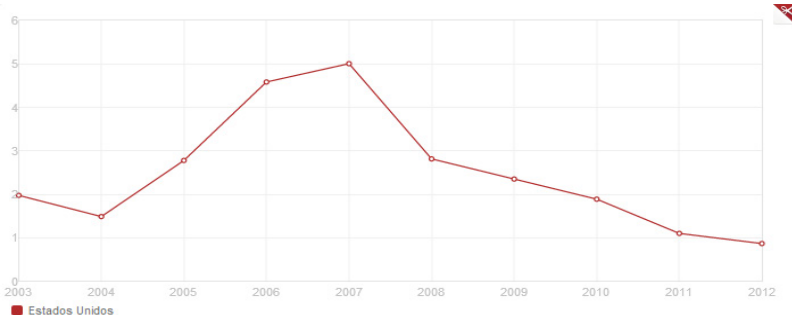
A inflexão na condução das políticas econômicas pelo governo Obama gerou uma intensa luta política em relação à implementação de várias dessas medidas, o que trouxe à tona

o acirramento de posições históricas divergentes da sociedade norte-americana, refletidas no aumento das tensões entre os partidos Democrata e Republicano.

Os modestos resultados das políticas macroeconômicas do período

O Gráfico 4 mostra que a estratégia monetária de *quantitative easing* do FED de aumentar a base monetária foi bem-sucedida em reduzir a taxa de juros básica da economia. De fato, pode-se perceber que, mesmo em termos reais, ocorreu uma queda vertiginosa do juro entre 2008 e 2011.

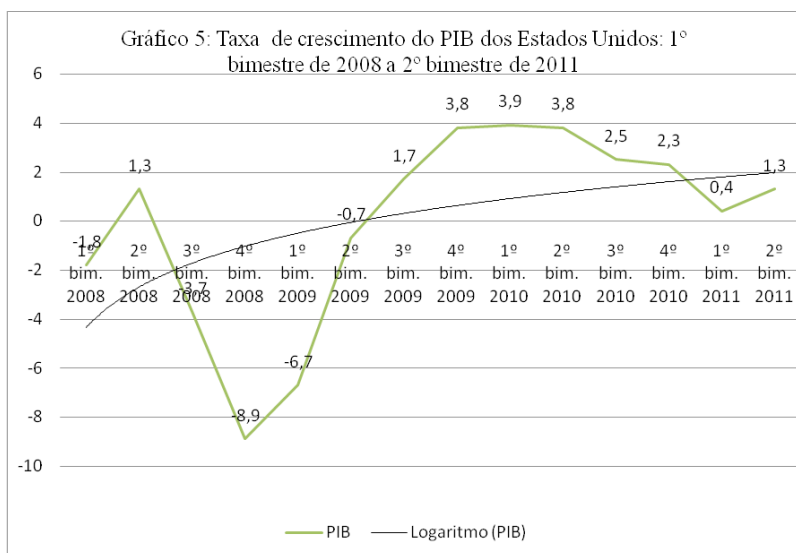
Gráfico 4: Taxa de juro real (%) da economia dos Estados Unidos: 2008-2011.



Fonte: Banco Mundial. Disponível em: <<http://datos.bancomundial.org/indicador/FR.INR.RINR/countries/US?display=graph>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

No entanto, o sucesso na execução da política monetária não foi acompanhado pelo sucesso nos resultados esperados, considerando que a redução da taxa de juros poderia impactar positivamente o crescimento e a geração de emprego tanto por meio do barateamento do custo do investimento privado quanto do aumento do consumo mediante o endividamento das famílias. O Gráfico 5 mostra que o PIB cresceu, embora de forma modesta, quando consideramos também todo o aumento dos gastos fiscais feitos na economia do país.

Gráfico 5: Taxa de crescimento do PIB dos Estados Unidos: 1º bimestre de 2008 a 2º bimestre de 2011.

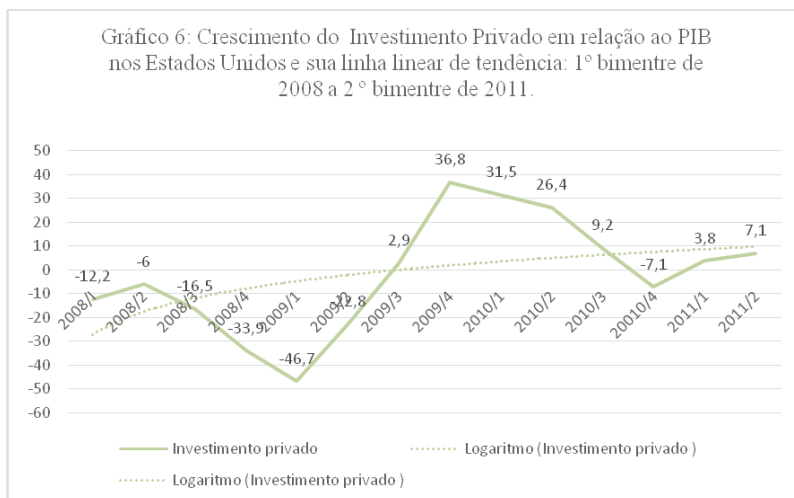


Fonte: Contas Nacionais – The U.S. Bureau of Economic Analysis.

No que diz respeito ao crescimento do investimento privado e do consumo das famílias, os Gráficos 6 e 7 mostram que, apesar do crescimento do investimento privado (Formação Bruta de Capital Fixo) em relação ao PIB ter sido errático, apresentou uma tendência de alta, mesmo que de forma lenta, conforme pode ser visto mais claramente pela linha de tendência do investimento. De outro lado, no que diz respeito ao consumo das famílias, conclui-se que o consumo permaneceu praticamente estagnado. Esses dados mostram que, apesar da forte intervenção estatal, por intermédio de estímulos macroeconômicos, o governo não conseguiu reverter a resistência dos empresários em retomar os investimentos, nem dos consumidores em gastar, embora, na ausência dos estímulos, os resultados tivessem sido ainda piores.⁷¹ Assim, o produto e o investimento continuam rastejando, enquanto as taxas de desemprego permanecem bastante elevadas.

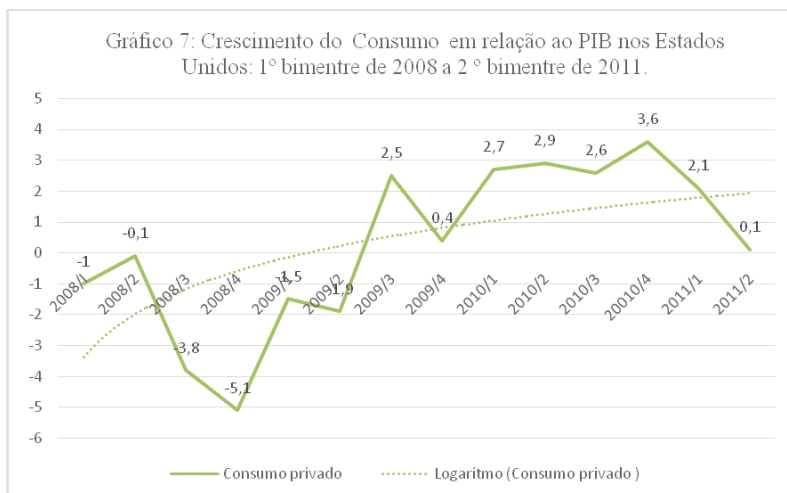
⁷¹ É preciso observar que as políticas monetárias e, sobretudo, a fiscal tiveram impactos positivos sobre o PIB. Segundo diversas estimativas (entre as quais aquelas feitas por Goldman Sachs, J. P. Morgan e Economic Adviser etc.), o PIB teria crescido 2,5% a menos do que o registrado em 2010, caso não existissem os estímulos do American Recovery and Reinvestment Act (BASTOS; MATTOS, “Crise da *subprime* nos Estados Unidos: reação do setor público e o impacto sobre o emprego. *Revista Tempo do Mundo*, Brasília, Ipea; no prelo; apud PINTO, 2010, p. 9).

Gráfico 6: Crescimento do investimento privado em relação ao PIB nos Estados Unidos e sua linha linear de tendência: 1º bimestre de 2008 a 2º bimestre de 2011.



Fonte: Contas Nacionais – The U.S. Bureau of Economic Analysis.

Gráfico 7: Crescimento do consumo em relação ao PIB nos Estados Unidos: 1º bimestre de 2008 a 2º bimestre de 2011.



Fonte: Contas Nacionais – The U.S. Bureau of Economic Analysis.

De fato, de acordo com Pinto (2010), o mercado de trabalho dos Estados Unidos, entre 2007 e 2011, se deteriorou

significativamente e as taxas de desemprego estão se mantendo em níveis muito elevados para os padrões históricos da economia norte-americana. A taxa de desemprego subiu de 5% em dezembro de 2007 para 9,4% em dezembro de 2011, bem como houve aumento dos inativos. De fato, segundo Pinto (2010, p. 15), “Foram eliminados, aproximadamente, 7 milhões de postos de trabalho, num mercado de trabalho já precarizado (trabalhos de meio período, elevado *turnover* etc.). Isso evidencia, mais uma vez, que o grande desafio do governo Barack Obama é a geração de novos postos de trabalho”.

No que diz respeito às famílias, Pinto (2010, p. 14-15) observa que a crise provocou uma quase estagnação do fluxo de riqueza disponível (renda pessoal disponível), a qual cresceu apenas 3% entre o segundo trimestre de 2008 e o segundo trimestre de 2011. Além disso, o estoque de riqueza das famílias também foi afetado durante o mesmo período, uma vez que o patrimônio líquido das famílias caiu 11%, queda que se explica pela redução do valor de mercado das ações (-14%, de US\$ 20.940,2 bilhões, em 2007, para US\$ 18.001,8 bilhões, em 2010) e do valor das residências (-21%, de US\$ 20.895 bilhões, em 2007, para US\$ 16.450,6 bilhões, em 2010). Portanto, além do problema do desemprego, as famílias também têm enfrentado a estagnação da renda pessoal disponível, da redução dos estoques de riqueza e do elevado endividamento.

Os limites da política monetária

De acordo com Keynes (1982), a eficácia da política monetária expansionista para estimular a demanda agregada privada (gastos com consumo e com investimentos) depende, entre outros fatores, da preferência pela liquidez, associada às incertezas em relação ao futuro. Assim, num cenário marcado por uma severa crise econômica, a resposta do setor privado à política econômica de expansão da base monetária e redução da taxa de juros tem sido lenta, uma vez que a reversão das expectativas de empresários e consumidores em relação ao futuro da economia

dos Estados Unidos ainda está cercada de incerteza, amplificada pela crise. Além disso, como as decisões empresariais de investimento e ampliação de emprego têm defasagens temporais importantes em um mundo marcado pela incerteza em relação ao futuro, a recuperação tende a ser bastante lenta e gradual.

De outro lado, enquanto o setor privado doméstico almejava lentamente suas expectativas favoráveis em relação ao futuro e, conseqüentemente, sobre seus planos para retomar o consumo e o investimento, outros agentes, diferentes daqueles que o governo pretendia incentivar (os agentes domésticos), responderam rapidamente ao aumento da base monetária. O fato é que, quando uma política monetária expansionista não se reverte em estímulo à demanda agregada, um “excesso de liquidez” é gerado no país. Considerando, no entanto, o papel do dólar como moeda internacional, a política monetária expansionista dos Estados Unidos foi transmitida globalmente mediante o aumento da liquidez internacional. Assim, os acréscimos de oferta monetária do governo norte-americano e a abundância de dólares no mercado mundial, associaram-se ao movimento do capital especulativo em busca de maior rentabilidade em diferentes países, possibilitando que várias economias obtivessem acúmulo cada vez maior de reservas internacionais, enquanto sofriam um processo de valorização de suas respectivas moedas nacionais (PAPADIMITRIOU; SHAIKH; SANTOS; ZEZZA, 2005).

Resumindo, o aumento da liquidez internacional desde 2008 ocorreu devido à necessidade de os Estados Unidos reduzir a taxa de juros para estimular a demanda interna e a depressão no mercado de trabalho. No entanto, as políticas econômicas domésticas foram transmitidas globalmente pelo aumento da liquidez, afetando a política econômica de diversos países.⁷²

As consequências da política fiscal

72 Uma questão fundamental é que países como o Brasil estão ancorando sua política econômica doméstica em bases temporárias. No momento em que os primeiros sinais de recuperação da atividade econômica começarem a aparecer nos Estados Unidos (como já está ocorrendo) o FED começará a aumentar a taxa de juros do país. Isso significará uma reviravolta na política econômica adotada na maioria dos países do mundo em desenvolvimento.

O pacote de estímulo econômico implicou, obviamente, o aumento dos gastos públicos, os quais, associados ao corte nos impostos, levaram a uma rápida deterioração das contas públicas dos Estados Unidos, conforme pode ser visto na Tabela 2, o que mostra não apenas o significativo aumento dos gastos, mas também da redução das receitas.

Tabela 2: Orçamento dos Estados Unidos em (%) do PIB: 2005-2012.

Ano	Receitas	Despesas	Superávit ou Déficit (-)
2005	17,3	19,9	-2,6
2006	18,2	20,1	-1,9
2007	18,5	19,7	-1,2
2008	17,6	20,8	-3,2
2009	15,1	25,2	-10,1
2010	15,1	24,1	-9,0
2011	15,4	24,1	-8,7
2012	15,8	22,8	-7,0

Fonte: Office of Management and Budget – White House. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals>>. Acesso em: 16 fev. 2014.

Como contrapartida, o crescimento da dívida pública tornou-se inevitável. O Gráfico 3, já apresentado, mostra o tamanho do crescimento da dívida pública a partir da crise financeira de 2007-2008: a dívida pública bruta cresce de 69,7% do PIB, em 2008, para 98,2%, em 2011, e chega a 103,2%, em 2012.

A adoção de medidas fiscais destinadas a combater a crise econômica tem sido, no entanto, dificultada pelo acirramento das tensões entre os partidos Democrata (do presidente Barack Obama) e Republicano (maioria na Câmara Legislativa), o qual tem tomado posições cada vez mais à direita. A mais clara manifestação dessas tensões ocorre ao redor do debate sobre o teto legal de endividamento público nominal, assunto que se tornou bastante polêmico, tanto interna como externamente, não apenas por explicitar a crise de legitimidade que vive hoje o presidente Barack Obama, mas também por afetar a credibilidade dos Estados Unidos de honrar seus compromissos.

Embora a disputa entre o partido do governo e os republicanos venha ocorrendo fundamentalmente ao redor da questão do teto da dívida pública, a demanda por títulos do Tesouro mostra que não há um problema de solvência do governo, uma vez que os Estados Unidos continuam sendo o emissor da moeda mundial e os títulos norte-americanos continuam sendo a reserva de valor mundial. No entanto, os estímulos provavelmente serão reduzidos (ou até mesmo retirados) não por um problema de insolvência do setor público norte-americano, mas sim por questões de conflitos políticos.

O papel das políticas macroeconômicas do governo Obama na manutenção do desequilíbrio econômico internacional

Conforme visto anteriormente, a aceitação do dólar como moeda central no atual sistema monetário internacional depende da disposição tanto dos bancos centrais quanto dos agentes privados das economias superavitárias de continuarem a manter suas reservas e sua riqueza em dólares ou em títulos públicos do Tesouro dos Estados Unidos. Essa disposição, por sua vez, está ancorada na credibilidade dos agentes internacionais em relação ao dólar continuar cumprindo suas funções de moeda internacional, principalmente a função de reserva de valor.

Nesse contexto, o debate sobre as possibilidades dos países superavitários reduziram sua credibilidade na capacidade do dólar em continuar a exercer o seu papel de moeda internacional, devido à crescente deterioração dos desequilíbrios internos e externos dos Estados Unidos, tornou-se mais intenso a partir de 2008. A preocupação com a possibilidade da crise financeira dos Estados Unidos levar ao *crash* do dólar e afetar o tênue “equilíbrio” existente entre as economias superavitárias e os Estados Unidos levou ao aumento do debate sobre a credibilidade do dólar em manter uma conjuntura de crescimento global.

Para que o resto do mundo continue a basear sua política macroeconômica na busca da manutenção de superávit na conta corrente e no excesso de reservas, a economia global necessitará de um consistente e persistente déficit comercial dos Estados Unidos, uma vez que o país é o emissor da moeda internacional. Em outras palavras, para que os Estados Unidos consigam garantir a manutenção de seu papel de emissor da moeda internacional é necessário garantir liquidez, mediante a manutenção de suas importações, ou seja, estimular a demanda global pelo seu permanente déficit comercial.

Sendo assim, em que medida as políticas macroeconômicas do governo Obama contribuíram para que os Estados Unidos pudessem retomar seu papel de garantidor da liquidez internacional, afetado pela crise de 2008, por meio de seu consistente déficit comercial?

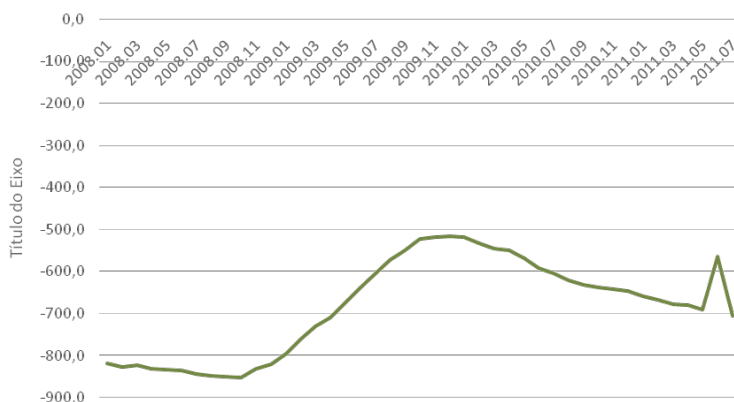
Jörg Bibow (2010) ressalta que a crise global de 2007-2008 mostrou que, ao contrário do que se esperava, foi o desequilíbrio dos agentes privados internos que colocou em xeque o poder do dólar. De fato, o verdadeiro motor do crescimento do sistema econômico internacional sempre foi o consumidor norte-americano que acabou por desempenhar um papel de “tomador de empréstimo e gastador de última instância”. Ao contrário da atual situação, antes da crise financeira, o setor privado tornou eficientes as políticas monetárias de redução da taxa de juros por parte do FED por meio do aumento do empréstimo e do endividamento das famílias. Ao aumentar sua capacidade de empréstimo tornou-se, também, o “gastador em última instância”, responsável pelo aumento das importações do país e por sustentar as exportações dos países superavitários. Enquanto as autoridades monetárias de países superavitários, como a China, estavam acumulando enorme quantidade de títulos do Tesouro dos Estados Unidos, os gastos excessivos do setor privado nos Estados Unidos (o que garantia o crescimento das importações por parte das famílias e das empresas) estavam sendo sustentados por uma dívida privada extremamente tóxica.

De fato, a crise financeira de 2007-2008 mostrou que o outro lado do *boom* global era o elevado endividamento das famílias nos Estados Unidos.

O Gráfico 8 mostra, no entanto, que, embora o déficit comercial dos Estados Unidos ainda seja bastante considerável, seu ritmo de crescimento diminuiu desde 2008. A partir de janeiro de 2010, as políticas macroeconômicas do governo Obama conseguem reverter a tendência de redução do déficit, embora o saldo na conta comercial ainda esteja, pelo menos até julho de 2011, num patamar bem abaixo dos déficits comerciais em que o país incorria antes da crise e sustentavam a liquidez internacional.

Gráfico 8: Estados Unidos – balança comercial – saldo (acum. 12 meses) – US\$ (bilhões): janeiro de 2008 a julho de 2011.

Gráfico 8: Estados Unidos - balança comercial - saldo (acum. 12 meses) - US\$ (bilhões): janeiro de 2008 a julho de 2011



Fonte: Ipeadata. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

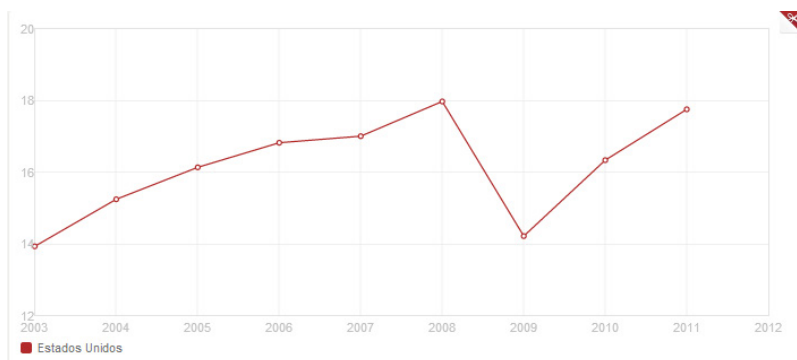
Com a renda do setor privado bastante reduzida e em um cenário de baixa confiança em relação ao futuro da economia, a política fiscal mostra-se como única alternativa para manter o desequilíbrio externo. Conforme visto na seção anterior, a política monetária é, nesse momento, um instrumento esgotado, devido não apenas ao baixíssimo patamar da taxa de juros, o que coloca os agentes privados diante do que Keynes chamou de “armadilha da liquidez”, como também devido a seus efeitos

na taxa de câmbio (o valor do dólar no exterior). Em outras palavras, os limites da atual política monetária do governo Obama manifestam-se no fato de essa afetar muito mais a liquidez internacional (com seus consequentes impactos para os países em desenvolvimento) do que desempenhar seu papel doméstico, qual seja: estimular o investimento e o consumo privado, de modo a garantir o aumento da geração de empregos nos Estados Unidos.

Com a ausência de opção para a política monetária, e com importantes partes do setor financeiro ainda disfuncional devido à crise de 2008, a única opção para aumentar a demanda interna foi cortar impostos e aumentar gastos. Até que ocorra o restabelecimento da demanda privada doméstica (e, principalmente, o retorno ao aumento das importações), a manutenção do desequilíbrio externo sem ameaçar a posição do dólar dependerá de uma política fiscal expansionista nos Estados Unidos, por mais tempo do que tem sido assumido. De fato, para obter crescimento econômico e manter seu papel de emissor da moeda internacional, a dívida pública deverá substituir a dívida privada como forma de garantir a demanda doméstica, pelo menos até o retorno do equilíbrio do setor privado.

O Gráfico 9 mostra que, em um contexto de redução da demanda agregada interna, seja das empresas, seja das famílias), a política fiscal expansionista foi capaz de garantir o retorno do crescimento das importações.

Gráfico 9: Importações de bens e serviços (% do PIB) dos Estados Unidos: 2003 a 2011.



Fonte: Banco Mundial. Disponível em: <<http://datos.bancomundial.org/indicador/NE.IMP.GNFS.ZS/countries/US?display=graph>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

Conclui-se, então, que a adoção de uma política fiscal expansionista durante o primeiro governo Obama contribuiu positivamente para que os Estados Unidos continuassem a desempenhar seu papel de emissor da moeda reserva.

Considerações finais

O endividamento público e o déficit em conta corrente dos Estados Unidos têm gerado crescente fragilidade financeira ao país. Uma das características dessa fragilidade econômico-financeira do país é a ligação entre o endividamento público e os déficits correntes. De um lado, o endividamento público exige que o FED venda títulos públicos aos agentes públicos e privados (nacionais e estrangeiros) a fim de financiar as despesas do governo. De outro, os enormes e crescentes déficits em conta corrente são compensados pelos ingressos na conta de capital. Parte significativa dos ativos norte-americanos comprados por estrangeiros é formada pelos títulos públicos vendidos pelo FED, o que aumenta ainda mais o endividamento público. Os Estados Unidos conseguem sustentar esses desequilíbrios só porque o dólar é a moeda internacional. Apesar de elevado endividamento, dos sucessivos déficits em conta corrente e dos baixos juros pagos pelos títulos do FED, poupanças do mundo inteiro dirigem-se para os Estados Unidos em busca de segurança diante das incertezas internacionais. Percebe-se, assim, a existência de um desequilíbrio interno que é endógeno ao próprio papel do dólar no sistema internacional.

As políticas macroeconômicas adotadas durante o governo Obama atuaram em dois sentidos no cenário internacional. De um lado, a política monetária expansionista ampliou a liquidez internacional, abrindo espaço para que os países em desenvolvimento pudessem manter suas estratégias de acúmulo de reservas internacionais. De outro, a política fiscal

vem recuperando a demanda agregada e, conseqüentemente, a capacidade de importar do país.

Essa combinação de políticas tem sido capaz de sustentar a engrenagem do desequilíbrio externo e, portanto, de evitar a ameaça externa de quebra da credibilidade do dólar como reserva internacional. A manutenção dessa situação permite também aos Estados Unidos conservarem um déficit crônico na conta corrente e, ao mesmo tempo, adiar a implementação do ajuste externo, evitando, assim, enfrentar os custos internos de tal ajuste.

A política fiscal expansionista talvez seja, nesse momento, a melhor opção para que os Estados Unidos continuem a desempenhar seu papel de emissor da moeda reserva, uma vez que o maior problema do país hoje não é a insolvência das finanças públicas, mas sim o das finanças privadas (notadamente das famílias), assim como o baixo dinamismo econômico. A crise política interna, no entanto, tenderá a dificultar que o governo adote medidas (notadamente a fiscal) que estimulem o crescimento interno e global, diante da incapacidade do setor privado em assumir o crescimento do consumo novamente.

Referências

ARIENTI, Patricia F. F. (2013) O dólar como moeda internacional e os limites da autonomia de política econômica dos Estados Unidos. *Meridiano* 47, v. 14, n. 104,. Disponível em: <<http://periodicos.bce.unb.br/index.php/MED/article/view/9490>>. Acesso em: 20 fev. 2014.

BIBOW, Jörg. (2010) Bretton Woods 2 Is Dead, Long Live Bretton Woods 3? Working Paper, Levy Economics Institute, n. 597, May.

CARNEIRO, Ricardo. (2002) Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo/Campinas: Editora da Unesp, IE-Unicamp.

COHEN, B. (2006) The Macroeconomic Foundations of Monetary Power. In: ANDREWS, D. (ed.) *International Monetary*

Power. New York: Cornell University Press.

_____. (2009) Sovereign Wealth Funds and National Security: The Great Trade-Off. International Affairs. Disponível em: <<http://www.polsci.ucsb.edu/faculty/cohen/recent/index.html>>. Acesso em: 23 set. 2010.

CUNHA, André Moreira; PRATES, Daniela Magalhães; BIANCARELI, André Martins. (2007a) Os desequilíbrios da economia internacional: uma análise crítica do debate recente. In: Pesquisa & Debate, São Paulo, v. 18, n. 2 (32), 223-249.

_____. (2007b) A diplomacia do Yuan fraco. Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, 11(3): 525-562, set./dez.

DOOLEY, Michael P., FOLKERTS-LANDAU, David, GARBER, Peter (2003) An essay on the revived Bretton Woods System. NBER Working Paper, n. 9971, National Bureau of Economic Research.

EICHENGREEN, Barry. (2011) Privilégio exorbitante: A ascensão e queda do dólar e o futuro do Sistema Monetário Internacional. Rio de Janeiro: Elsevier.

IMF Annual Report 2011 – Appendix I: International Reserves. Disponível em <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2011/eng/pdf/a1.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2012.

IMF, World Economic Outlook Databases Disponível in <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/index.aspx>>. Acesso em: 23 ago. 2012.

MARIUTTI, Eduardo Barros. (2011) Crise Econômica e Rivalidade Política: características gerais da ordem internacional contemporânea In: BIANCARELI, André Martins et al. (orgs.), Desafios do desenvolvimento brasileiro. Brasília: Ipea, Capítulo 2.

NONNEMBERG, Marcelo José Braga. (2005) Aumento do déficit em conta corrente norte-americano e perspectivas de desvalorização do dólar – Nota Técnica, Boletim de Conjuntura n. 68, Ipea. mar.

PAPADIMITRIOU, Dimitri B.; SHAIKH, Anwar; SANTOS, Claudio H.; ZEZZA, Genaro. (2005) How Fragile is the U.S. Economy? Strategic Analysis, March. New York: The Levy Economic Institute of Bard College.

PINTO, Eduardo Costa. (2010) A crise americana: dívida, desemprego e política. Boletim de Economia e Política Internacional. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. jan./mar.

PRATES, Daniela M. (2005). As assimetrias do sistema monetário e financeiro internacional. Revista de Economia Contemporânea. Rio de Janeiro v. 9 n. 2 Rio de Janeiro, maio/ago.

RODRIK Dani, (2006) Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform. Journal of Economic Literature, v. XLIV, Dec.

SERRANO, F. (2004) Do Ouro Imóvel ao Dólar Flexível. Economia e Sociedade, n. 20.

SUMMERS, “Larry” Lawrence, (2007), “Wake up to the dangers of o deepening crisis”, The Financial Times, 25 Nov.

UNCTADSTAT. Disponível em: <<http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx>>. Acesso em: 30 ago. 2012.

A POLÍTICA COMERCIAL DOS ESTADOS UNIDOS NO GOVERNO BARACK OBAMA: HERANÇAS, ESTRATÉGIAS E DESAFIOS⁷³

Filipe Mendonça

Thiago Lima

Introdução

A política comercial é uma das principais expressões da economia política dos Estados Unidos. Por afetar aspectos concretos do dia a dia de diversos atores, é um dos mais aparentes. Neste capítulo, procuramos examinar a política comercial do governo Obama. Por ser escrito pouco depois de seu primeiro exercício, o texto apresenta características exploratórias, buscando organizar os principais fatos e revisar a bibliografia disponível. Nesse processo, procuramos apontar o que parece ser início de tendências relevantes. Além da dimensão exploratória, o texto tem uma estrutura analítica em que seguimos, em grande parte, os parâmetros analíticos de um dos maiores especialistas em política comercial dos Estados Unidos, I. M. Destler (2005), tentando identificar elementos de continuidade e mudança com base em traços tradicionais apontados por aquele autor ao longo da experiência histórica norte-americana. Entre eles destacamos os seguintes: (a) tem-se intensificado, ao longo do tempo, a percepção de rejeição do público norte-americano, em especial do eleitorado democrata, à realização de acordos de liberalização comercial. A política de George W. Bush contribuiu para intensificar o sentimento, o que fez com que Obama herdasse pouquíssimo apoio político doméstico

73 Agradecemos a Geraldo Zahran, Henrique Menezes e Patrícia Arienti pelas diversas leituras críticas que fizeram a este texto. Partes desta pesquisa também aparecem no artigo “A política comercial dos Estados Unidos no primeiro governo Obama: heranças, estratégias e desafios”, *Meridiano* 47, n. 140, 2013.

para uma agenda negociadora mais agressiva. Desse modo, a administração do democrata buscou em seus primeiros anos angariar força política domesticamente para ser capaz de negociar internacionalmente com mais propriedade. Afinal, o cenário de descontentamento doméstico gera dúvidas nos interlocutores sobre a capacidade de os Estados Unidos implementarem os tratados eventualmente assinados. Para reunir esse capital político, a gestão Obama adotou medidas que, tradicionalmente, os Executivos estadunidenses adotam: b) reformou e ampliou o programa de assistência social Trade Adjustment Assistance, que é uma importante ficha de barganha junto aos democratas; c) ampliou o acesso de interesses empresariais, trabalhistas e do terceiro setor, ao menos formalmente, ao processo de formulação de política comercial, tanto pela ampliação do Trade Policy Advisory Committee do United States Trade Representative (USTR) quanto pela realização de diversas audiências públicas em várias regiões do país promovidas pelo USTR; e d) reivindicou uma política de *enforcement* mais intensa, de modo a nivelar o campo da competição (*level the playing field*), fazendo com que os parceiros cumpram os tratados e reduzam as assimetrias em relação à liberalização já fornecida pelos Estados Unidos. Para isso, além de fazer negociações, o governo criou o International Trade Enforcement Center. A criação de organismos interagências também é uma resposta tradicional a crises políticas domésticas.

Também pudemos observar (e) a ideia de extinguir o USTR como tal e incorporá-lo ao Departamento de Comércio, criando uma nova burocracia para lidar com os assuntos de comércio internacional em geral. A resposta a essa ideia também foi, até o momento, a (f) tradicional resistência do Congresso à subsunção do USTR. O Representante Comercial dos Estados Unidos é a agência do Escritório Executivo da Presidência, mas, por seus institutos legais, é altamente permeável ao Congresso. Perder esse acesso é algo que os legisladores rejeitam desde a década de 1980 (COHEN, 1988; DESTLER, 2005).

O Congresso, por sua vez, também adotou comportamentos que condizem com o observado na história da política comercial norte-americana: (g) os legisladores introduziram polêmicos projetos de lei que ameaçavam tanto retirar a autoridade do Executivo na matéria quanto estabelecer procedimentos de conduta para ele, com o objetivo de tornar a administração mais combativa aos parceiros comerciais considerados desleais (*unfair*). Como sugere Destler (2005), a introdução desses projetos tem mais o fito de elevar o debate sobre o tema do que efetivamente reformar o papel da administração.

O Congresso e as bases eleitorais continuaram a (h) pressionar pela vinculação de temas ecológicos, trabalhistas e de direitos humanos com o comércio internacional, reforçando a tendência que ganha incidência relevante nos debates domésticos na década de 1990. Ao menos no discurso, a administração parece estar tentando incorporar isso com mais peso às negociações de novos tratados e, na prática, (i) moveu um processo de *enforcement* contra a Guatemala por conta de questões trabalhistas no âmbito do Cafta-DR. A contenda com os guatemaltecos é a primeira do tipo na história da política comercial norte-americana e pode apontar um posicionamento mais aguerrido com relação a essa *trade related issue*.

No campo das novidades da primeira administração Obama, além da supracitada está o empenho em (j) expandir as exportações por meio de atividades de promoção comercial, como marketing e crédito, com foco em pequenas e médias empresas. Na avaliação da administração, essas empresas geram empregos no território estadunidense, mas são pouco internacionalizadas, deixando de aproveitar oportunidades no exterior. A administração adotou como seu papel contribuir para a divulgação e a viabilização da venda de produtos *Made in USA* no exterior.

Dentro dessas perspectivas, o trabalho está dividido em quatro seções, além da Introdução e das Considerações finais: 1) a herança recebida por Obama da gestão anterior; 2) as linhas

gerais da política comercial de Obama; 3) breves considerações sobre os mecanismos de *enforcement* nos Estados Unidos; e 4) as negociações multilaterais e as saídas oceânicas.

A herança: liberalização competitiva, polarização partidária e crise econômica

Depois de oito anos de uma administração republicana que imprimiu um tom particular à política comercial norte-americana, especialmente em relação à proliferação de acordos bilaterais e regionais, o democrata Barack Obama optou, em seu primeiro mandato, por uma política de comércio internacional mais discreta no que toca às negociações internacionais nos seus primeiros anos. Muitos críticos acusaram a administração de timidez ou inação, mas, pelo que pudemos observar, o que parece ter ocorrido foi uma retirada de cena com o intuito de reformular as diretrizes comerciais dos Estados Unidos.

Além de tentar a reformulação, essa característica da política comercial se deveu à priorização de outros temas, como a reforma do sistema de saúde pública, uma enorme crise econômica, além dos atoleiros do Iraque e do Afeganistão. Ao mesmo tempo, e talvez essa seja a variável mais importante, foi reflexo do esgarçamento político-partidário sobre a forma de inserção dos Estados Unidos na economia internacional, especificamente em sua face mais aparente para o conjunto da sociedade: o comércio. Tal esgarçamento vem se processando desde a década de 1990 como uma crescente crítica à globalização incorporada mais diretamente na posição do Partido Democrata (DESTLER, 2005). A política menos ativa em termos de negociações internacionais procurou, em um primeiro momento, esfriar os ânimos e angariar capital político que permitisse a fundação de um novo consenso bipartidário sobre a política comercial, como aquele que vigorou no pós-Segunda Guerra até o início da década de 1990.

As condições políticas e econômicas herdadas por Obama são importantes para compreender seu primeiro mandato. A política de acordos comerciais da administração Bush, denominada Liberalização Competitiva, acentuou a cisão entre republicanos e democratas (IKENSON; LINCICOME, 2009). Essa consistia, em linhas gerais, na realização de acordos bilaterais e regionais de comércio com países que aceitassem negociar a partir das demandas e parâmetros norte-americanos (BASTOS, 2004; SCHOTT, 2004; LIMA, 2008). Era como se os acordos fossem contratos de adesão que os parceiros tinham de aceitar caso quisessem acesso privilegiado ao mercado norte-americano, podendo moldar apenas as margens dos tratados. Os *templates* oferecidos pelos Estados Unidos tinham base no Nafta, foram atualizados para contemplar o que o USTR chamava de o “estado da arte” das regras comerciais e resultaram em pacotes em muito similares em termos de conteúdo geral.

A estratégia de Bush recebeu o nome de “Liberalização Competitiva porque buscava estimular nos outros países a competição pela realização de acordos com os Estados Unidos. Os países teriam interesse nisso, pois, por meio dos acordos preferenciais de comércio com os norte-americanos, se tornariam mais competitivos. Isto é, os Estados Unidos criaram uma estratégia na qual os países tentariam superar seus competidores obtendo acesso preferencial ao mercado norte-americano, assim como tentariam se tornar mais atraentes para inversões estrangeiras ao sedimentar (*lock in*) reformas domésticas liberalizantes, por meio de obrigações em termos de regras de propriedade intelectual, serviços, transparência, direitos trabalhistas, regulações ambientes, compras governamentais, investimento e solução de controvérsias. Em suma, a conclusão de acordos com os Estados Unidos fariam os países parceiros mais competitivos diante de outros sem acordo,⁷⁴ gerando uma corrida pelas negociações.

74 Um fator importante que se soma à estratégia comercial da liberalização competitiva, e talvez seja até seu principal propulsor nos países da América Central e do Caribe e nos países andinos na busca por acordos comerciais fora da Alca, era a possibilidade de não renovação das preferências

A breve descrição acima, entretanto, não deve ser tomada como eminentemente positiva. Críticas muito duras foram feitas sobre a profundidade com a qual os acordos de livre comércio reformaram e tolheram o *policy space* dos Estados para implementarem políticas públicas nas áreas de desenvolvimento. Destacam-se, nessa discussão, as regras de propriedade intelectual que prejudicam programas públicos nas áreas de saúde, educação e inovação (ARANA *et al.*, 2010; MENEZES, 2013).

Os democratas condenaram os acordos por não tratarem adequadamente questões relativas a meio ambiente, direitos humanos e direitos trabalhistas. Esses três temas foram adotados pelo Partido como indissociáveis de qualquer arranjo comercial que pretenda ser considerado de boa qualidade desde o início da década de 1990. De fato, quando o Partido retomou a maioria no Congresso em 2007, impôs à administração o compromisso de incorporar às negociações já concluídas adendos referentes àqueles três temas como pré-condição para a ratificação (BARFIELD; LEVY, 2009; CHUKWUMERIJE, 2009; IKENSON; LINCICOME, 2009; SCHOTT, 2009).

O próprio Obama, então senador, se posicionava de forma muito crítica à política comercial de Bush, a ponto de haver temor sobre uma possível guinada protecionista quando assumiu a Casa Branca (BARFIELD; LEVY, 2009; CHUKWUMERIJE, 2009; IKENSON; LINCICOME, 2009; SCHOTT, 2009). A esse respeito, Bhandari e Klaphake (2011, p. 73) afirmam que:

Das 16 ocasiões, ele votou 13 vezes em questões de política comercial no Senado apoiando barreiras comerciais e contra a redução de subsídios. Em suma, o papel de Obama no Senado e suas ideias expressadas durante a campanha presidencial apresentam o Presidente Barack

comerciais concedidas pelos Estados Unidos a esses países como uma forma de assistência. De fato, a Iniciativa para a Bacia do Caribe, destinada aos países da América Central e Caribe, a lei de Preferências Comerciais Andinas, destinada aos países dessa região, estavam programadas para expirar ao final de 2008 e 2006, respectivamente. Para não perdê-las, muitos desses países buscaram acordos de livre comércio (LIMA, 2008).

Obama como uma figura cética em relação à liberalização comercial.

A crise econômica iniciada em 2008 e o pacote de recuperação econômica do presidente democrata, especificamente seu conteúdo *Buy American*, acentuaram essa preocupação (ASHBEE; WADDAN, 2010; BHANDARI; KLAPHAKE, 2011).

O cenário de deterioração econômica no fim da administração Bush agravou o descontentamento popular com a ideia de liberalização comercial. De fato, as exportações de bens sofreram queda entre 2008 e 2009 depois de uma sequência de cinco anos de crescimento. O problema era que as importações cresciam mais velozmente, aprofundando o déficit no comércio de bens. No cerne da crise o saldo geral teve uma notável recuperação, mas entrou em rota de queda no fim de 2009. Esse desempenho comercial negativo acumulado, em termos líquidos, é sentido com intensidade cada vez maior pela população, porque a economia norte-americana está cada vez mais internacionalizada. A parcela do comércio total de bens e serviços no Produto Nacional Bruto (PNB) era de 11%, em 1970, 26%, em 2000, e alcançou cerca de 30%, em 2012 (WHITE HOUSE, 2013, p. 209).⁷⁵

Dois setores, no entanto, tiveram um desempenho líquido positivo, confirmando a tendência de anos anteriores: agricultura e serviços. No caso da agricultura, os anos fiscais (outubro-setembro) de 2009 a 2012 foram os quatro anos em que os Estados Unidos mais exportaram na sua história, somando US\$ 478 bilhões de dólares, sendo 2012 o segundo melhor ano fiscal já registrado, atingindo USD 135,8 bilhões. Esse desempenho é em boa medida explicada pela crise alimentar internacional que aumentou os preços a partir de 2007. Assim como o setor de

⁷⁵ Isso corresponde, em grande medida, à transnacionalização da produção, não devendo ser simplesmente interpretado como maior dependência dos mercados estrangeiros para produtos finais norte-americanos.

serviços, o agrícola é superavitário. O saldo no ano fiscal 2012 registrou US\$ 32,4 bilhões positivos (USDA, 2012).

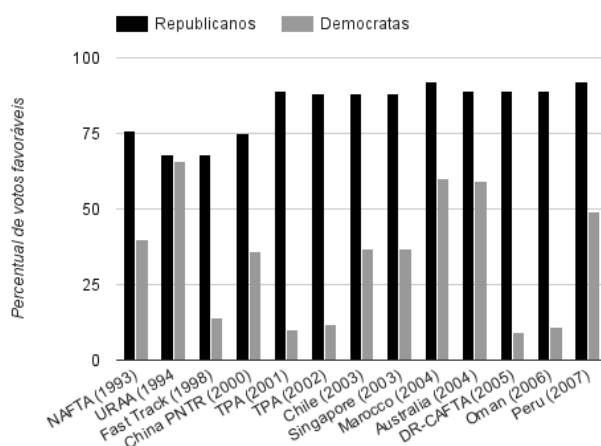
A dinâmica superavitária do setor de serviços é importante para se entender a forte demanda dos Estados Unidos por regras nessa área nos acordos internacionais. As exportações de serviços somaram cerca de USD 535 bilhões, em 2011, o que representa quase um terço das exportações do país, ao passo que as importações de serviços correspondem a aproximadamente 15% das totais. Adicionalmente, “Em conjunto, as vendas internacionais de serviços pelas empresas estadunidenses são da ordem de USD 1,7 trilhão por ano, uma quantia equivalente a aproximadamente 11% do PNB dos EUA” (WHITE HOUSE, 2013, p. 217). Isso denota a relevância de se abrir, manter abertos e sedimentar regras de investimentos, prestação de serviços e de propriedade intelectual. Para o governo,

O nível agregado de barreiras à importação de serviços em mercados emergentes como os da China, Índia e Indonésia é equivalente a uma tarifa de importação de mais de 60%. Após décadas de liberalização por meio de acordos comerciais, tarifas daquela monta são relativamente raras para mercadorias. Pesquisas recentes também concluíram que restrições a aquisições estrangeiras, discriminação em licenciamentos, restrições sobre a repatriação de ganhos, e instituições legais inadequadas têm tido um efeito negativo sobre os influxos de investimentos no setor de serviços. (WHITE HOUSE, 2013, p. 219)

De todo modo, apesar do apoio contínuo do setor agrícola, de serviços e das elites de forma geral, as condições econômicas reforçaram a visão negativa da liberalização comercial e mais especificamente a dos acordos comerciais (KAROL, 2012), recrudescendo o crescente sentimento antiglobalização em grande parte da sociedade norte-americana. O Council on Foreign Relations e a Universidade de Maryland (2009) relataram pesquisa em que os norte-americanos se mostraram descontentes

com a relação entre o comércio internacional e os empregos. As opiniões mais negativas foram emitidas sobre o impacto do comércio para a geração de novos empregos (60%) e para a manutenção destes (67%). Esse descontentamento reverberou com mais força no Partido Democrata devido à sua base eleitoral. A diferença entre os partidos, que já vinha se acirrando desde a década de 1990, tornou-se bastante polarizada no fim do mandato de Bush, como demonstra o Gráfico 1.

Gráfico 1. Votos em matérias de comércio exterior na Câmara dos Deputados (percentual do respectivo partido votando a favor).



Fonte: Ikenson e Lincicome, 2009.

A política comercial da administração Obama: linhas gerais

Eleito presidente, Obama apresentou uma agenda de política comercial para seu primeiro ano de mandato consoante com sua campanha eleitoral, embora sem medidas de grande envergadura, o que levou muitos analistas, como Barfield e Levy (2009) a classificarem-na de apática. De fato, não houve uma nova arquitetura de política comercial e a sua discrição pode ser atribuída ao exíguo espaço para consenso bipartidário, pela priorização de outros temas e pela necessidade de construção de

uma doutrina que conjugasse, de forma nova, as *trade related issues*.

O documento “The President Trade Policy’s Agenda” é um texto oficial que exprime as diretrizes básicas que o Executivo pretende adotar. Revela objetivos a curto e a longo prazo. Não é suficiente para mapear completamente o plano que a administração elabora – além de ser público, o plano pode ser alterado em razão de choques internos e externos – mas apresenta alguns temas e objetivos considerados de maior relevância. Reconhecendo essas limitações, examinamos os documentos referentes aos anos de 2009 a 2013 para tentarmos identificar as principais linhas da agenda comercial de Obama. Adicionalmente, examinamos audiências públicas feitas nesse período em que congressistas sabatinam o chefe do USTR.

Produzidos pelo USTR sob chefia de Ron Kirk,⁷⁶ os documentos de 2009 e de 2010 têm um tom bastante distinto daqueles produzidos pela administração Bush. Os textos expressam de forma contundente que o objetivo da política comercial deve ser o de buscar o bem-estar das famílias norte-americanas e gerar empregos. Isso parece uma obviedade, no entanto essa afirmação denota justamente um aspecto mais discreto da política comercial naqueles dois primeiros anos, isto é, afastado de grandes e enérgicas negociações internacionais.

De início, nota-se a ausência da vinculação entre comércio e segurança, algo que era comum durante a administração Republicana de George W. Bush (PHILLIPS, 2007; LIMA, 2009). Com isso, a tentativa de securitização da política comercial exercida por Bush foi deixada de lado, o que é uma dissociação importante, pois desde a década de 1970 a vinculação entre os dois temas passou a ser crescentemente contestada pela sociedade. Robert Zoellick, o principal artífice da política

76 Como lembrou Jamil Chade, em seminário no Instituto Nacional de Estudos sobre os Estados Unidos, Kirk não tinha histórico em política comercial e sua ocupação do cargo de chefe do USTR seria algo transitório, já que o ex-prefeito de Dallas almeja posições de maior evidência no governo. Contudo, ao olharmos a história do USTR, podemos notar que outros chefes do USTR de desempenho destacado também não tinham grande experiência em comércio internacional, como Robert Strauss. Kirk chefou a pasta durante todo o primeiro mandato de Obama.

comercial de Bush, buscou reavivar a associação na esteira do 11 de Setembro, mas foi algo que teve curta duração e não foi capaz de sustentar um amplo consenso bipartidário para o projeto de liberalização competitiva, como revelam as apertadas margens de aprovação da legislação comercial de 2002 e de alguns acordos bilaterais.

As Trade Policy Agendas de 2011, 2012 e 2013 (esta última sob liderança de Michael Froman no USTR), mantêm o foco na recuperação econômica doméstica, mas passam a indicar uma agenda propositiva em torno de negociações de grande porte, como a Trans-Pacific Partnership (TPP) e a Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), duas importantes negociações que estão em marcha e indicam que, após um período de introspecção, o governo dos Estados Unidos parece ter chegado a uma nova abordagem sobre as negociações comerciais.

Em todos os documentos e *hearings* analisados, vincular comércio a outros temas parece uma tendência inexorável da política norte-americana, sobretudo no discurso que visa ao público interno. As Trade Related Issues são particularmente relevantes na administração Obama e buscam angariar apoio de forças sociais (sindicatos, ambientalistas, empresários e opinião pública) necessárias para se formar um novo entendimento bipartidário. Nesse sentido, a administração apresentou os temas de energia, meio ambiente e de competitividade global como prioridades em 2009 (USTR, 2009). No fim de seu primeiro mandato, apenas a questão da competitividade ganhou um plano mais detalhado e relevante.

Energia e meio ambiente aparecem na agenda de 2010 (USTR, 2010), mas sem um plano detalhado de ação. O tema, contudo, é sempre mencionado na agenda de liberalização do governo, especificamente no que toca aos produtos ecologicamente corretos. Na agenda de 2012, afirma-se que “Essa Administração, em 2012, irá pressionar para que os acordos comerciais possam e devam ser parte da solução urgente para os desafios ambientais internacionais” (USTR, 2012, p. 21).

A promessa do USTR é de que as negociações comerciais, como as da Organização Mundial do Comércio (OMC) e do Tratado Trans-Pacífico, sejam adotadas como vetores para um modo de vida mais sustentável, por exemplo, eliminando barreiras tarifárias a produtos ecologicamente corretos, criando medidas contra o lixo eletrônico e proibindo subsídios à pesca. Os tratados bilaterais com a Coreia do Sul, a Colômbia e o Panamá, renegociados pelo USTR de Obama, são citados como exemplos de acordos comerciais que efetivamente protegem o meio ambiente e os recursos naturais. Até o momento, isso parece mais retórico do que efetivo.

Os direitos trabalhistas ganharam destaque em dois pontos. Primeiro, afirmou-se a necessidade de se incorporarem cláusulas trabalhistas nos acordos bilaterais e regionais de livre comércio, e que essas sejam mais passíveis de *enforcement*. O segundo ponto é a reforma do Trade Adjustment Assistance (TAA) para ajustar os critérios que dão direito ao benefício e a ampliar os segmentos com direito a ele, por exemplo, para os trabalhadores do setor de serviços.

No que toca às relações entre comércio e investimento, a administração empenhou-se durante o primeiro mandato em reformular o modelo dos Bilateral Investment Treaties (BIT), que foi um tipo de acordo muito buscado pelo governo Bush. Segundo o USTR (2011), dados de 2009 apontavam que 55% das exportações norte-americanas são feitas por empresas que têm investimentos diretos no exterior e que 37% do fluxo dessas empresas têm como destino suas ramificações no exterior. Desse modo, entre as principais preocupações na revisão do modelo, concluída em 2012, estavam encontrar um tipo de regulação que protegesse os investidores sem prejudicar a capacidade dos governos de executar políticas de interesse público e fomentassem maior transparência no que toca à proteção ambiental e dos direitos trabalhistas, temas muito caros aos democratas. Adicionalmente, buscou-se lidar com a competição

com empresas estatais, tema erguido pela atuação econômica chinesa⁷⁷ (USTR, 2012 e 2013).

Entre os mercados mencionados como de grande relevância para o comércio dos Estados Unidos estão, ao longo de todo o primeiro mandato, Brasil, China, Índia, Japão e Rússia. Nesses casos, o importante a se notar, além do potencial consumidor, é a percepção de que esses países poderiam ser mais “justos” (*fair*) com os Estados Unidos e ampliar sua liberalização comercial, assim como na implementação de seus compromissos comerciais. Fica, ao longo do exame das Trade Policy Agendas e das audiências públicas do Congresso, a percepção de insatisfação do Executivo, da opinião pública e do Congresso quanto ao comportamento injusto dos parceiros comerciais norte-americanos, mantendo a tendência que vem desde a década de 1970 (MENDONÇA, 2013). Contudo, nos documentos há pouquíssimo exercício de autocritica quanto às próprias políticas protecionistas dos Estados Unidos e, especificamente, sobre o desrespeito ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC no caso dos subsídios agrícolas ao algodão.

Por fim, cabe apontar o entendimento da administração de que a competitividade da economia norte-americana beneficiasse de um sistema multilateral estável e, por isso, reafirmou-se o compromisso com o regime da OMC e com a conclusão da Rodada Doha. Apontou-se a necessidade de corrigir desequilíbrios nas negociações e elucidar “flexibilidades” que obscurecem compromissos de outros países, sugerindo uma abordagem mais dura em relação aos países em desenvolvimento, bem como a importância de se criar alternativas criativas para romper impasses, o que não foi feito ao longo do tempo. O que se tem notado, além das negociações de acordos regionais (cujo conteúdo ainda não se pode conhecer mais profundamente), é o ressurgimento de barganhas plurilaterais no âmbito da OMC (VICKERS, 2013).

77 Embora os elementos para a análise desse novo modelo ainda não estejam disponíveis, fica o alerta para os próximos BIT a serem negociados pelos Estados Unidos.

As relações políticas domésticas

Em nossa interpretação essas iniciativas e posicionamento refletiram a necessidade de se capitalizar politicamente a administração para que ela pudesse praticar uma política comercial mais ativa em termos de negociações internacionais no segundo mandato. Sinal adicional disso foi que não houve nenhuma tentativa de conseguir uma autorização *fast-track* junto ao Congresso. Em 2011 os senadores republicanos incluíram em um projeto de lei uma emenda para conceder ao presidente a TPA, mesmo sem a solicitação de Obama. Os democratas, no entanto, rejeitaram-na em uma votação que a derrubou por 55 a 45. A administração reforçou que o momento ainda não era oportuno para solicitá-la já que uma nova política de acordos comerciais ainda não havia sido completamente desenhada. Mesmo que o episódio tenha sido uma manobra republicana para fazer os democratas rejeitarem a medida, denota a reticência de Obama, em seu primeiro mandato, em partir decisivamente para a negociação de acordos comerciais (WALLACH, 2010; KAROL, 2012).

A relação entre os poderes Executivo e Legislativo é da maior relevância para entendermos a exígua margem de manobra de Obama. A intensa busca pela liberalização bilateral de Bush, com apoio praticamente exclusivo dos republicanos, partidarizou ainda mais a política comercial, alienando democratas e diminuindo bastante a probabilidade de construção de uma coalizão bipartidária. Quando os democratas tomaram a maioria na Câmara e no Senado a situação se agravou, com o crescente clima de contestação à globalização e da sua faceta comercial pelas bases do partido, eliminando qualquer possibilidade de uma nova TPA. Em 2009, uma ala mais antiglobalização do Partido Democrata passou a sugerir propostas para uma “nova política comercial”, como o Trade Reform, Accountability, Development, and Employment (TRADE) Act (HR3012). Se aprovado, o projeto mudaria o pacto de distribuição de poder entre o Executivo e o Legislativo, fortalecendo este último

por meio de exigências como a “revisão de todos os acordos comerciais existentes antes de o Congresso aceitar novos acordos” e “potencialmente requerer a renegociação dos acordos existentes se eles não contemplarem as novas regras do Congresso para direitos trabalhistas, padrões de emprego, meio ambiente, direitos humanos, manipulação monetária e segurança alimentícia e de produtos” (BARFIELD e LEVY, 2009, p. 20). Ademais, o projeto demandava maior participação dos congressistas durante as negociações internacionais, inclusive com a possibilidade de vetar um acordo ainda durante a negociação.

Ikenson e Lincicome (2009) sustentam que, em parte, isso resulta do rancor acumulado enquanto os democratas eram minoria e não tiveram o acesso que consideravam razoável aos processos de formulação e negociação comerciais, o que contribuiu para a partidização e fez emergir a demanda por um processo mais transparente. Conforme Destler (2005), tradicionalmente projetos desse tipo têm o objetivo de mandar sinais para a administração e inserir demandas no debate legislativo do que realmente se tornarem leis.

Assim, Obama herdou uma relação Legislativo-Executivo desgastada. Para reconstruir essa relação, que ele mesmo criticou, a opção foi praticar uma política de baixas ambições internacionais em um primeiro momento, concentrada na ratificação doméstica dos acordos com a Coreia do Sul, a Colômbia e o Panamá, assim como no *trade enforcement*. Este último seria algo capaz de produzir resultados concretos mais rapidamente.

A questão do *enforcement* é observada de perto pelos congressistas, pois, em geral, consideram o Executivo complacente com os parceiros comerciais dos Estados Unidos. O deputado Levin chegou a reintroduzir um projeto de lei (H496) que criaria um “*Congressional Trade Enforcer* independente, com poder para investigar barreiras ao comércio exterior e submeter acusações ao comitê de Ways & Means e ao USTR. Embora o USTR não fosse obrigado a agir sobre essas acusações,

a não ação poderia resultar em um voto de repúdio do comitê” (BARFIELD; LEVY, 2009, p. 19). Novamente, seria mais um movimento para chamar atenção para o debate do que uma proposta visando à concretude.

Isso também foi uma consequência direta do descaso do USTR de Bush em relação aos Comitês de Ways & Means e de Finanças, o que foi particularmente agudo no período em que Robert Zoellick chefiava a agência. Naquele período, o USTR de certo modo politizou ainda mais o programa de acordos comerciais, negociando com países irrelevantes do ponto de vista comercial, justificando-os em termos de política externa e de segurança nacional, sem se sujeitar ao *oversight* do Congresso. Robert Portman, que sucedeu Zoellick, tentou reestabelecer a credibilidade do USTR junto aos congressistas, valendo-se de sua própria experiência como legislador, mas ficou pouco no cargo. Já Susan Schwab, a última chefe do USTR de Bush, não tinha o poder político necessário para tocar o órgão e acabou paralisada pela tomada do poder pelos democratas, em 2006, e pelo desgaste de fim de mandato da administração Bush.

Por isso o USTR, cuja atuação foi recorrentemente contestada por congressistas, apresentou um papel muito diferente na administração Obama. Destaca-se busca constante por ampliar o acesso de diversos setores da sociedade ao processo de formulação de política comercial, embora não seja possível avaliar as consequências reais desse movimento (WAYS; MEANS, 2012). A administração entendia, inclusive, que uma solicitação de TPA só seria feita depois de consultar amplamente a sociedade e chegar a uma ideia mais apurada dos interesses domésticos. Mesmo depois do lançamento oficial das negociações para a PTT em novembro de 2011 não houve pedido de autorização. É nesse sentido que o USTR sustenta que vem oferecendo amplo acesso a diferentes *stakeholders* para formar a posição negociadora norte-americana no processo do TPP. Nas palavras do (USTR, 2011, p. 4):

Conforme a estratégia agressiva de interlocução ofereceu transparência sem precedentes para as partes interessadas provenientes de empresas, sindicatos e organizações não governamentais, as equipes de negociação chegaram a um acordo sobre os detalhes técnicos necessários para a troca de ofertas tarifárias e fez progressos sólidos no desenvolvimento dos textos legais do acordo.

Institucionalmente, a busca por ampliar o acesso ao processo de formulação de política comercial reverberou na reformulação do Advisory Committee on Trade Policy and Negotiations (ACTPN), do USTR, que foi ampliado para receber a participação de organizações não governamentais (ONG) de variados interesses e governos subnacionais entre outros tipos de atores (USTR, 2011).

Nada disso, porém, contribuirá para a obtenção de uma nova TPA se os atores sociais e políticos (principalmente os democratas) não confiarem na liderança de Obama. A National Export Initiative foi a maneira encontrada pela administração para aumentar rapidamente as exportações e, simultaneamente, demonstrar ao público doméstico os benefícios da expansão comercial.

Iniciativa Nacional de Exportação

A principal iniciativa de Obama em seu primeiro mandato na área de política comercial foi o lançamento da Iniciativa Nacional de Exportação (INE), por meio da Ordem Executiva 13.534 de 11/3/2010 (EXPORT PROMOTION CABINET, 2010; TRADE PROMOTION COORDINATING COMMITTEE, 2012). A INE é um grande plano de promoção de exportações que se foca em atividades mais mercadológicas, como o financiamento de exportações, realização de feiras de produtos e missões ao exterior para divulgar fornecedores norte-americanos, entre outras. Entre as atividades da Iniciativa se destacam o apoio às pequenas e médias empresas, no sentido de que há um esforço para sensibilizá-las e instruí-las sobre as oportunidades de

exportação. A ideia subjacente é que essas são empresas que geram empregos nos Estados Unidos, recorrendo pouco ao *outsourcing* estrangeiro.

Para colocar o plano em ação a administração Obama promoveu uma reforma nos aparatos institucionais que lidam com o comércio exterior e criou um grupo de coordenação de nível ministerial de alto nível por meio da Ordem Executiva 13.534, de março de 2010. Denominado *President's Export Promotion Cabinet*, o grupo é composto por funcionários de alto nível dos Departamentos de Comércio, de Agricultura, de Estado, do USTR e do Export-Import Bank, entre outros (ILIAS; HANRAHAN; VILLAREAL, 2013).

A INE reflete a compreensão política de que existem alternativas à negociação de acordos para melhorar o desempenho exportador. Trata-se, no discurso da administração, de fazer os acordos que já estão em vigor funcionarem corretamente para os norte-americanos, o que envolve uma prática mais contundente de *enforcement*. Não é que as negociações liberalizantes tenham sido descartadas. O Export Promotion Cabinet (2010, p. 7), afirma que as prioridades do USTR são: “Concluir com sucesso a Rodada Doha, de maneira ambiciosa e equilibrada, que proporcione novo e significativo acesso a mercados para a agricultura, bens manufaturados e serviços; Concluir o acordo da Parceria Transpácífica para expandir o acesso a mercados-chave da região Ásia-Pacífico”. Porém, essas negociações se encontram diluídas em um conjunto muito maior de medidas de vocação comercial mais técnica, como

Monitoramento e *enforcement* robustos das regras comerciais da OMC e de outros acordos comerciais estadunidenses. Aplicar as obrigações comerciais e expandir o acesso a novos mercados caminham de mãos dadas. Conforme tentamos abrir novos mercados, devemos garantir que nossos exportadores tenham as oportunidades que a eles foram prometidas em acordos anteriores. Um *enforcement* robusto é tanto uma prioridade de curto prazo quanto de longo prazo, e uma

maneira eficiente de o governo federal ajudar a aumentar as exportações.

Além disso, o mote da promoção comercial (basicamente marketing e financiamento) está relacionado ao revigoramento da exportação dos produtos *made in USA*. Nesse sentido, em 6/12/2012 o presidente Obama publicou a Ordem Executiva 13.630,⁷⁸ criando a Interagency Task Force on Commercial Advocacy, uma agência dedicada à identificação e à abertura de oportunidades para exportação em licitações e compras governamentais de outros países. Como define a própria Ordem:

(a) o termo “defesa comercial” deverá significar apoio federal às empresas estadunidenses competindo por oportunidades em projetos ou licitações estrangeiros; e

(b) o termo “oportunidades em projetos e licitações estrangeiros” deverá significar oportunidades de exportação, incluindo a defesa de oportunidades de exportação para empresas estadunidenses que envolvam tomadores de decisão de governos estrangeiros, incluindo corporações estatais estrangeiras. (Ordem Executiva 13.630).

Sinal importante do descontentamento com a forma com a qual a economia norte-americana vem se integrando à internacional adveio de propostas legislativas e da administração para diminuir a transnacionalização da produção e o *outsourcing*, algo apoiado por Bush (WOLVERSON, 2010). Alguns projetos de lei foram introduzidos para eliminar os incentivos e as brechas fiscais que favorecem a instalação de filiais norte-americanas no exterior em troca de uma nova estrutura de impostos que favorecesse a criação de empregos nos Estados Unidos, mas não foram concretizados. Nas palavras do presidente,

muitas companhias que atuam internacionalmente fazem uma importante contribuição para nossa

78 Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/12/06/executive-order-establishment-interagency-task-force-commercial-advocacy>>. Acesso em: 11 mar. 2014.

economia aqui em casa. Isso é bom. Mas não há razão para o nosso código fiscal recompensá-las ativamente por criar empregos no exterior. Ao invés disso, deveríamos utilizar nossos dólares de impostos para recompensar companhias que criam empregos e fazem negócios dentro de nossas fronteiras. (OBAMA, 2010)

Tal posição demonstra mais uma mudança em relação à administração anterior, pois os acordos comerciais, com seus capítulos de proteção a investimentos e a propriedade intelectual, serviam como elementos de apoio à internacionalização das empresas norte-americanas.

A Iniciativa Nacional de Exportação tem como principal meta – e lema – dobrar as exportações estadunidenses entre 2009 e 2014, de USD 1,57 trilhão para USD 3,14 trilhões, valendo-se de todos os mecanismos disponíveis, desde a promoção comercial, passando pelo enforcement, até os acordos comerciais. Em 2013, porém, as exportações atingiram o patamar de USD 2,27 trilhões, o que demandaria um crescimento de 44% só em 2014 para atingir a meta. Nos anos anteriores, o crescimento foi de 16,9% (2010), 14,5% (2011), 4,6 (2012) e estimados 2,8% (2013) (KRIST, 2014).

Trade Adjustment Assistance

O Trade Adjustment Assistance (TAA) é um programa que confere auxílio financeiro a trabalhadores, empresas e agricultores prejudicados pela liberalização comercial. Criado no bojo do Trade Expansion Act de 1962, o auxílio não é mecanismo permanente e deve ser renovado de tempos em tempos. O TAA normalmente era renovado em legislações que conferiam autorização comercial ao presidente, mas não foi o que ocorreu dessa vez (KAROL, 2012; HORNBECK, 2013).

Inicialmente, a administração queria incluir a renovação do TAA na aprovação dos TLC com a Colômbia, o Panamá e a Coreia do Sul, mas, diante das controvérsias em torno da ratificação dos acordos, o programa, que expiraria em 2009,

foi incluído no Trade and Globalization Adjustment Assistance Act de 2009, e inserido no pacote de estímulo econômico, o American Recovery and Reinvestment Act of 2009. Reformado, o TAA se tornou um programa mais abrangente, principalmente pela incorporação dos trabalhadores do setor de serviços, mais flexível e com pagamentos maiores. O debate foi marcado por forte polarização entre democratas, favoráveis, e republicanos, contrários ao programa, expondo a cisão no Congresso.

O programa foi novamente reautorizado em 2011 com data de expiração em 31 de dezembro de 2012. Na ocasião, Obama colocou o TAA como um *quid pro quo* para a ratificação dos TLC acima e, assim, conseguiu o que parecia improvável: uma aprovação razoavelmente bipartidária. Tal aprovação não significa necessariamente, no entanto, o ressurgimento do bipartidarismo na política comercial no campo das ideias. Parece ser, na verdade, um reflexo da estratégia da administração que colocou o TAA na mesma legislação que renovou o Sistema Geral de Preferências (SGP). Paralelamente, a administração vinculou o apoio político ao SGP à ratificação dos TLC. Ou seja, a aprovação dos quatro textos legislativos independentes ocorreu de forma praticamente simultânea. De todo modo, não se pode menosprezar essa votação. Na Câmara foram 307 (189 D. e 118 R.) a favor *versus* 122 contra (todos republicanos) e no Senado foram 70 (51 D., 17 R. e 2 independentes) pró frente a 27 republicanos contrários.

O uso dos mecanismos de *enforcement* disponíveis para os Estados Unidos e para a China

As negociações de Doha não estiveram na ponta da estratégia de Obama. Como lembrou Chade (2010), o país sequer tinha designado um embaixador para sua missão em Genebra. Em 2010, a administração afirmou estar desenvolvendo uma nova postura e uma nova forma de negociar, não mais concentrada em fórmulas horizontais de ampla liberalização, mas em barganhas

por setores e segmentos específicos e com um foco mais bilateral para, no futuro, compor um acordo multilateral (USTR, 2010).

A administração tem sido consistente em posicionar-se a favor de um maior e mais agressivo uso do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC e cobrar mais ativamente o *enforcement* dos acordos existentes, de modo a eliminar barreiras que estariam injustamente impedindo a exportação de produtos e serviços norte-americanos. De fato, algumas medidas foram tomadas nesse sentido, como a abertura de contenciosos com o Canadá e a China na OMC, além de outras pequenas negociações sobre barreiras consideradas irregulares com vários países. Portanto, a política comercial da administração Obama tem as práticas de *enforcement* como um de seus elementos centrais. Nas palavras do próprio Obama em discurso feito em 2012 durante a campanha eleitoral: “montamos uma unidade comercial de *enforcement* que foi desenhada para investigar quaisquer práticas comerciais questionáveis ocorrendo em qualquer lugar do mundo” (LANDLER, 2012).

As políticas de *enforcement*, entretanto, acontecem em múltiplas vias: a via multilateral com o OSC da OMC, a via doméstica com diversos mecanismos, entre os quais a seção 301 especial e antidumping e *countervailing duty* e a via bilateral/regional, com acordos firmados com um ou mais países. Tal constatação é importante uma vez que o arrefecimento de uma via pode ser contemplado pelo fortalecimento de outras. Durante a gestão Obama é possível constatar a existência de um fortalecimento da via multilateral e da via regional, enquanto a via doméstica, principalmente naqueles mecanismos controlados pelo Executivo, as ações do governo têm apresentado tonalidades mais discursivas para consumo político interno, com destaque para as violações chinesas.

Do ponto de vista dos mecanismos de *enforcement* domésticos, a gestão Obama concentrou esforços principalmente na União Europeia, na China e na Rússia, além de outros países emergentes, como o Brasil e a Índia. Constantemente acusada

de negligência pelo partido Republicano no Congresso, a gestão Obama buscou responder à criação por Ordem Executiva do International Trade Enforcement Center (Itec), em fevereiro de 2012, com o objetivo de criar uma força-tarefa para “monitorar e fazer valer os direitos comerciais dos norte-americanos em todo o mundo”.⁷⁹ Entre as atribuições do Itec estão:

(a) servir como um fórum primário dentro do governo federal para o USTR e outras agências coordenarem a aplicação dos direitos comerciais estadunidenses sob acordos comerciais internacionais e para a devida aplicação das leis comerciais domésticas;

(b) conduzir interlocução com trabalhadores, empresários e outros americanos interessados para ampliar a participação na identificação e redução, ou eliminação, de barreiras comerciais estrangeiras e de práticas comerciais estrangeiras desleais.⁸⁰

A criação desse órgão interagências é uma resposta comum aos problemas de gerenciamento da política comercial dos Estados Unidos (DESTLER, 2005). Nele é interessante destacar a atuação de atores não estatais, que têm o sentido de democratizar a formulação da política de combate ao que se julga *unfair trade*. Adicionalmente, é importante destacar que o Itec foi lançado logo depois de a administração ter abandonado a ideia de reestruturar toda a burocracia relacionada ao comércio que, segundo Obama, é “redundante e ineficiente” (MCQUILLEN, 2013). O plano de Obama era concentrar em um único departamento o atual Departamento de Comércio, o Export-Import Bank, a Overseas Private Investment Corp

79 O centro conta com representantes dos Departamentos de Estado, do Tesouro, de Justiça, de Comércio, de Segurança Interna, do Ministério da Agricultura e do Escritório do Diretor de Inteligência Nacional, e tem o USTR como diretor. A Ordem Executiva é de 28 de fevereiro de 2012.

80 Citações extraídas da Ordem Executiva de 28 de fevereiro de 2012, “Establishment of The Interagency Trade Enforcement Center”. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/02/28/executive-order-establishment-interagency-trade-enforcement-center>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

(Opic), a Trade and Development Agency (USTDA), a Small Business Administration (SBA) e o USTR. No entanto, a ideia foi amplamente rechaçada por diversos atores, sobretudo por congressistas e pela comunidade empresarial, que temiam a perda de autonomia do USTR (EPSTEIN, 2013).

No rol das ações de *enforcement* encontram-se os tradicionais remédios administrativos relacionados a antidumping e *countervailing duty* (AD/CD) que, desde 1930, permitem ao produtor norte-americano pedir alívio a governo norte-americano das importações que são vendidas nos Estados Unidos abaixo do “valor justo” ou que se beneficiam de subsídios concedidos por programas de governos estrangeiros. A Tabela 1 mostra o crescimento desse mecanismo durante a gestão Obama e, conseqüentemente, serve como termômetro da percepção interna sobre as exportações chinesas.

Tabela 1: Casos de antidumping e *countervailing duty* (AD/CD) e percentual da participação chinesa (2003-2013).

	Preliminares	% da China
2013	14	57
2012	6	67
2011	9	33
2010	3	67
2009	15	87
2008	13	92
2007	12	83
2006	4	50
2005	5	0
2004	1	0
2003	4	0

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados extraídos de <<http://www.usitc.gov/>>. Acesso em: 15 mar. 2014.

Não à toa a China tem ocupado uma posição central na política comercial de Obama, cristalizando entre os produtores norte-americanos uma correlação entre os produtos chineses e a difusão de práticas de *unfair trade*. Em maio de 2011, por

exemplo, a United States International Trade Commission (USITC) publicou, a pedido da comissão de finanças do Senado, um relatório em que constata que as violações chinesas custam à economia dos Estados Unidos cerca 2,1 milhões de empregos (USITC, 2011).

Quanto à seção 301,⁸¹ essa tendência parece continuar, com a China se mantendo na “lista de prioridades” durante todo o governo Obama, seguida por Rússia, Chile, Tailândia, Venezuela, Argélia, Argentina e Paquistão. A Tabela 2 sistematiza os países monitorados pela seção 301 durante a gestão Obama, destacando os países prioritários. A China encabeçou a lista prioritária em 2009, 2010 e 2011.

Tabela 2: Prioridades da seção 301 especial nos Estados Unidos (2009-2013).

	Lista de monitoramento prioritária	Demais países monitorados
2009	China, Rússia, Argélia, Argentina, Canadá, Chile, Índia, Indonésia, Israel, Paquistão, Tailândia e Venezuela.	Bielorrússia, Bolívia, Brasil, Brunei, Colômbia, Costa Rica, República Checa, República Dominicana, Equador, Egito, Finlândia, Grécia, Guatemala, Hungria, Itália, Jamaica, Kuwait, Líbano, Malásia, México, Noruega, Peru, Filipinas, Polônia, Romênia, Arábia Saudita, Espanha, Tadjiquistão, Turquia, Turquemenistão, Ucrânia, Uzbequistão e Vietnã.

81 Criada em 1974 e ampliada em 1988, essa lei torna mandatária a criação de uma lista pelo USTR de países que pratiquem *unfair trade*, com possibilidades de retaliação.

2010	China, Rússia, Argélia, Argentina, Canadá, Chile, Índia, Indonésia, Paquistão, Tailândia e Venezuela.	Bielorrússia, Bolívia, Brasil, Brunei, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, Egito, Finlândia, Grécia, Guatemala, Itália, Jamaica, Kuwait, Líbano, Malásia, México, Noruega, Peru, Filipinas, Romênia, Espanha, Tajiquistão, Turquia, Turquemenistão, Ucrânia, Uzbequistão e Vietnã.
2011	China, Rússia, Argélia, Argentina, Canadá, Chile, Índia, Indonésia, Israel, Paquistão, Tailândia e Venezuela.	Bielorrússia, Bolívia, Brasil, Brunei, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, Egito, Finlândia, Grécia, Guatemala, Itália, Jamaica, Kuwait, Malásia, México, Noruega, Peru, Filipinas, Romênia, Espanha, Tajiquistão, Turquia, Turquemenistão, Ucrânia, Uzbequistão e Vietnã.
2012	Argélia, Argentina, Canadá, Chile, China, Índia, Indonésia, Israel, Paquistão, Rússia, Tailândia, Ucrânia e Venezuela.	Bielorrússia, Bolívia, Brasil, Brunei, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, Egito, Finlândia, Grécia, Guatemala, Itália, Jamaica, Kuwait, Líbano, México, Noruega, Peru, Filipinas, Romênia, Tajiquistão, Turquia, Turquemenistão, Uzbequistão e Vietnã.
2013	Argélia, Argentina, Chile, China, Índia, Indonésia, Paquistão, Rússia, Tailândia e Venezuela.	Barbados, Bielorrússia, Bolívia, Brasil, Bulgária, Canadá, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, Egito, Finlândia, Grécia, Guatemala, Israel, Itália, Jamaica, Kuwait, Líbano, México, Paraguai, Peru, Filipinas, Romênia, Tajiquistão, Trinidad e Tobago, Turquia, Turquemenistão, Uzbequistão e Vietnã.

Fonte: Elaborada pelos autores com base em documentos extraídos de <www.ustr.gov>. Acesso em: 14 mar. 2014.

Fiel à plataforma eleitoral, a China é acusada pela administração Obama de práticas desleais nos relatórios oficiais do USTR, seguindo tendência de administrações anteriores. Afirma-se, por exemplo, que o governo chinês tem sido conivente com diversas violações às regras de propriedade intelectual. Segundo relatório publicado em 2012 (USTR, 2012), vários detentores de direitos autorais nos Estados Unidos relatam “sérios obstáculos para uma proteção efetiva e execução de todas as formas de direitos de propriedade intelectual na China, incluindo patentes, marcas, direitos autorais, segredos comerciais e proteção de dados de testes farmacêuticos”. Já a International Intellectual Property Alliance (IIPA) afirma que o mercado da China para seguimentos como o mercado de música, software, publicações diversas, filmes e jogos permanece atrofiado por uma combinação de práticas de pirataria e barreiras discriminatórias oficiais (IIPA, 2014).

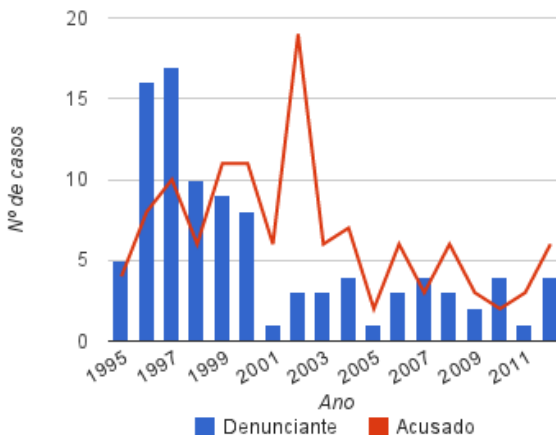
Em 2012, entretanto, a China cai para a quinta posição na lista prioritária (USTR, 2012). Esse aparente recuo com relação à China deve ser analisado, entretanto, em paralelo com a atuação norte-americana no OSC da OMC. Como mencionado anteriormente, a via doméstica deve ser compreendida à luz da via multilateral, e vice-versa. Isso se dá também pelos constrangimentos políticos advindos de retaliações norte-americanas agressivas em direção da China. A esse respeito, Wines (2012) afirma que “sob Obama (...) a Casa Branca tem oscilado entre ser muito acomodador e muito duro, entre parecer muito fraco a fazer demonstrações desnecessárias de força”. Esse parece ter sido uma tendência durante a gestão Obama: oscilação entre um discurso mais duro em relação à China para consumo político doméstico; tentativa de evitar o emprego de mecanismos unilaterais agressivos; e intensificação do uso do OSC contra as “práticas desleais” chinesas.

Quanto ao OSC, não há como ignorar o papel histórico de destaque que os Estados Unidos têm. Das 434 disputas havidas entre 1995 e 2012, os Estados Unidos se envolveram em 314,

cerca de 72% de todos os casos, 98 vezes como denunciante, 119 como acusados e 97 como parte interessada. Esses números demonstram a centralidade dos Estados Unidos na organização e nos dá certa dimensão da importância que a adequação ou não das decisões do órgão por parte do governo norte-americano tem para a legitimidade do mecanismo.

Em seus primeiros anos, a participação norte-americana no OSC era caracterizada por um número maior de denúncias do que de acusações. Se analisarmos esses dados em suas médias quinquenais, observa-se que, no primeiro quinquênio (1995-1999), a média de denúncia dos Estados Unidos foi de 11,4 casos/ano, seguidos por 3,8 casos no quinquênio seguinte (2000-2004) e 2,6 entre 2005-2009. O pico das denúncias ocorreu entre 1996 e 1997, sofrendo queda significativa nos anos seguintes.

Gráfico 2: Estados Unidos como acusados e demandantes no OSC da OMC (1995-2012).



Fonte: Gráfico extraído de Mendonça (2013).

Ao agrupar esses dados por governo, também temos uma padrão interessante: durante o governo Clinton a média de denúncias feitas pelos Estados Unidos era de 10,8 casos/ano, seguidos por 2,75 durante o governo Bush e 2,75 no primeiro

mandado do presidente Obama (MENDONÇA, 2013). Embora a média de Obama não apresente mudanças quando comparada com a do governo anterior, destaca-se um crescimento importante na participação da China no total de denúncias feitas pelos Estados Unidos. Como sistematizado na Tabela 3, a China foi alvo de 29% das denúncias feitas pelos norte-americanos no OSC durante o governo de George W. Bush. Esse percentual mais do que dobra durante o governo de Barack Obama, subindo para 64%.⁸²

Tabela 3: Denúncias dos Estados Unidos no OSC durante os governos Bush e Obama (2001-2012).

Presidente	Total de denúncias dos EUA	Denúncias direcionadas à China	Percentual (%) de participação chinesa
George W. Bush (2001-2008)	21	6	29
Barack Obama (2009-2012)	11	7	64

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados extraídos de <www.wto.org>. Acesso em: 15 mar. 2014.

Quanto à distribuição geográfica dos contenciosos com participação norte-americana, a maior parte de sua atuação no OSC, tanto como denunciante quanto como acusado, tem a União Europeia como contraparte, além da China. A participação dos países em desenvolvimento ainda é modesta. Nota-se que grande parte da participação norte-americana no OSC se concentra em União Europeia, China, Canadá, Coreia do Sul, Índia, Brasil, Austrália, Japão e México. Em suma, a diplomacia norte-americana no OSC se concentra, em grande medida, nesses países.

82 Essa elevação foi bastante divulgada por Obama durante a corrida eleitoral de 2012. O então candidato chegou a comemorar: “Nós impetramos processos comerciais contra a China numa taxa quase duas vezes maior do que a da última administração”. We’ve brought trade cases against China at nearly twice the rate as the last administration”.

Do ponto de vista das acusações, também nota-se um padrão interessante. Durante o governo Clinton, a média de acusações foi de 8,3 casos/ano, seguidos por 6,8 no governo Bush e 3,5 no governo Obama. A União Europeia, de longe, fez o maior número de denúncias contra os Estados Unidos, com 21 casos,⁸³ tornando mais urgente a necessidade de aproximação com o bloco, se materializando no acordo transatlântico, como veremos adiante. Valem aqui algumas notas sobre as acusações envolvendo a Europa: grande parte delas se referia a peças específicas da legislação norte-americana, como a lei antidumping e as seções 211, 337, 306 e 301.

De fato, o número de acusações que os Estados Unidos recebem é bem superior ao número de denúncias apresentadas por esse país. Embora nos primeiros cinco anos do OSC, com o governo Clinton, o ativismo norte-americano tenha sido evidente, de 2001 em diante (nos governos de George W. Bush e Barack Obama), o posicionamento norte-americano para com o OSC parece ter sofrido alterações. Entretanto, vale aqui fazer algumas ressalvas:

1) Do ponto de vista das acusações que os Estados Unidos têm recebido, excetuando o ano de 2002 em que a estratégia foi usada coordenadamente no questão siderúrgica, a tendência é de queda, se comparada aos primeiros cinco anos do órgão. Portanto, por essa via não é possível corroborar a hipótese de que os Estados Unidos têm sido acusados mais vezes do que nos últimos anos.⁸⁴

2) Ao observarmos os acordos (*mutually agreed solutions*) e dos casos sem resultado (quando o

83 Coreia do Sul, Japão, Canadá e Índia têm quatro casos cada um e o Brasil, três casos.

84 Além disso, do ponto de vista das derrotas totais ou parciais sofridas nos casos em que os Estados Unidos são acusados, também não há grandes oscilações. Durante o governo Clinton foram 22 derrotas, totalizando uma média de 3,6 casos por ano. Durante o governo George W. Bush, temos uma média de 4 casos anuais, e 1,25 caso anual durante o governo Obama (neste caso, entretanto, o número pode sofrer alterações, já que muitos casos ainda estão em andamento). (Ver MENDONÇA, 2013.)

denunciante encerra a consulta), também não notamos grandes oscilações. No governo Clinton, a média foi de 1,16 caso/ano, seguidos por 1,5 no governo Bush e 1 no governo Obama (podendo haver alterações, já que muitos casos ainda estão em andamento). Esses casos são importantes já que, geralmente, são resolvidos no plano bilateral, o que aumenta o poder de barganha dos Estados Unidos.

Alianças estratégicas: a crise de multilateralismo e as “saídas oceânicas”

Como vimos, a política comercial dos Estados Unidos no primeiro governo Obama considera a impossibilidade de se avançar nas negociações comerciais multilaterais, uma das principais características do posicionamento discreto de Obama em termos comerciais. A “insatisfação” norte-americana com a Rodada Doha, entretanto, é anterior ao governo Obama, e pode ser explicada pelo papel dos países em desenvolvimento e pela crise do *subprime*.

Em novembro de 2001, na Quarta Reunião Ministerial da OMC ocorrida em Doha, a Declaração de Doha, como ficou conhecida, estabelece o desenvolvimento como fio condutor das negociações que se iniciariam naquele ano, algo inédito se levarmos em conta as rodadas do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (Gatt). Dois anos depois dessas declarações, assistimos ao desmoronamento da Conferência de Cancun, com os países subdesenvolvidos abandonando a mesa de negociações por não se sentirem contemplados. Uma agenda liberalizante em temas sensíveis aos países subdesenvolvidos foi reiteradamente apregoada pelos países desenvolvidos, como a inclusão dos Temas de Cingapura (comércio e investimento; políticas de competição; transparência nas compras governamentais). Outro exemplo de desvio da rota pró-desenvolvimento foi o constante

impasse na questão agrícola, que representou mais uma violação dos princípios estabelecidos na Declaração de Doha.

Neste contexto, em 2011, Susan Schwab, ex-secretária do USTR, publicou um artigo intitulado “Após Doha: Por que as negociações estão condenadas e o que devemos fazer sobre isso”,⁸⁵ no prestigiado periódico *Foreign Affairs*. Para Schwab, a rodada está condenada ao fracasso, em grande medida devido a sua “estrutura desatualizada”, sua “dinâmica negocial” e a intransigência dos países subdesenvolvidos.

Para Schwab, as coalizões foram determinantes para o impasse quando manifestaram sua insatisfação com o que “percebiam” como peso excessivo imposto pelos países desenvolvidos sob a forma de novos temas e obrigações. Entretanto, a autora afirma que a dicotomia desenvolvido/subdesenvolvido se mostrou obsoleta devido ao espaço ocupado pelas grandes economias emergentes no mercado mundial. Schwab continua seu texto denunciando os pacotes especiais que existem na OMC para países em desenvolvimento, o que torna as obrigações desses países “dramaticamente inferiores” quando comparadas às obrigações dos países desenvolvidos. Nesse quadro, o Sistema Geral de Preferências (SGP) é citado como um exemplo e como uma ameaça. Além disso, a autora afirma que ao adotarem medidas contrárias à abertura comercial, Brasil, China, Índia e África do Sul estão se posicionando “contrários aos interesses da maioria dos PEDs”:

Em Doha, essas economias emergentes minimizaram suas próprias dificuldades relativas as decisões de abertura de mercado buscando maximizar a flexibilidade para os países em desenvolvimento. E eles acharam mais fácil evitar confrontar suas próprias necessidades por maior acesso a outros mercados focando-se no que eles todos concordam – nomeadamente, obrigações de abertura de mercados para os países desenvolvidos. O resultado é que

85 “After Doha: Why the negotiations are doomed and what we should do about it”.

um embaixador africano na OMC descreveu como “dois elefantes se escondendo atrás do camundongo”. (SCHWAB, 2011, p. 2)

Assim, para Schwab, tentar salvar Doha, a Rodada do Desenvolvimento, seria um grande risco para o sistema multilateral de comércio e prejudicaria futuras reformas e liberalizações via OMC. Discutir questões substanciais a essa altura seria equivocado, sendo mais eficaz a conclusão da rodada com acordos menores, menos ambiciosos, técnicos e bastante distantes da Declaração de Doha.

Outra solução seria focar em acordos plurilaterais, citando como exemplo o Information Technology Agreement. Além desse, podemos citar o Acordo de Compras Governamentais e o Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA),⁸⁶ pois têm moldes parecidos. Segundo esse modelo, as negociações poderiam ocorrer apenas entre as partes interessadas, sem a necessidade do consenso, muito embora ainda devam obedecer as regras e os procedimentos da OMC. Schwab vai além dessa proposta e sugere um padrão negociador em que apenas os países que fizeram concessões teriam poder de veto, numa clara crítica ao princípio do *single-undertaking*. A autora sugere acordos desse tipo para setores, como o farmacêutico, equipamentos médicos e serviços de saúde, entre outros, todos considerados estratégicos para a economia norte-americana.

Embora o discurso norte-americano sobre o travamento de Doha aponte para a intransigência dos países em desenvolvimento, é importante destacar o papel da crise de 2008 nesse processo. Assistimos no fim da primeira década do novo século a uma das mais impressionantes crises do capitalismo contemporâneo. Eclodindo em setembro de 2008, a crise financeira iniciada nos Estados Unidos ganha um caráter global, com uma dimensão e efeitos significativos por se tratar “de uma crise nascida ali onde

86 O Acta foi assinado em outubro de 2011 e tem como membros Austrália, Canadá, Cingapura, Coreia do Sul, Estados Unidos, Japão, Marrocos e Nova Zelândia, mas não foi adiante e parece ter sido abandonado.

se governa o sistema financeiro mais eficiente e sofisticado do mundo” (MARTÍNEZ in ALONSO *et al*, 2009, p. 15).

Em meio a esse cenário de falências, espalhou-se a sensação de insegurança no mercado financeiro e na sociedade em geral. Como resultado disso, há uma queda na economia real e no crescimento econômico (CARVALHO, 2008). Como ressaltam Farhi e Cintra, a falência do Lehman Brothers, acarretou a paralisação das operações interbancárias, a desconfiança dos investidores nos sistemas financeiros, tendo como resultado o pânico nos mercados de ações, de câmbio, de derivativos e de crédito, em âmbito global (FARHI, CINTRA, 2010, p. 61).

Ao ponderar sobre as ações das políticas macroeconômicas implementadas a partir do fim de 2008, Carvalho ressalta que foram bem-sucedidas na contenção dos impactos mais destrutivos da crise sobre a produção e o emprego. Como ressalta o autor “em vários países desenvolvidos, a queda foi significativa, como no caso dos Estados Unidos e da Alemanha. Mas, significativa como foi, ainda assim foi muito menor do que poderia ter sido, uma vez que nossos parâmetros de comparação seriam dados pela Grande Depressão dos anos 1930” (CARVALHO, 2010, p. 13).

Como afirmam Zahran e Camargo (2011), “constrangida por pressões políticas domésticas, por uma economia em fraca recuperação e em vias de concorrer à reeleição em 2012, a administração Obama não tem condições de fazer grandes investimentos em rodadas multilaterais de comércio”. A via bilateral também não assistiu a grandes esforços negociadores. Durante o governo Obama, assistimos à ratificação em 2011 dos acordos com o Panamá, a Colômbia e a Coreia do Sul.

Tal conjuntura (crise de Doha, crise financeira, pressão para geração de emprego), somada à tradicional defesa incondicional da superioridade técnica do livre comércio por parte do governo norte-americano e ao déficit comercial fez com que a política comercial do governo Obama negociasse a tradicional agenda de comércio dos Estados Unidos em outros fóruns. A gestão Obama é marcada pela intensificação de outro

tipo de negociação comercial, denominado aqui de saídas oceânicas: a saída para o Atlântico e a saída para o Pacífico.

A “saída para o Pacífico” diz respeito à aproximação feita pelos Estados Unidos, ainda em 2008, sob Bush, do Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement (TPSEP), que contava com a participação do Chile, da Nova Zelândia, de Cingapura e de Brunei (LEWIS, 2011). Em setembro de 2008, a então USTR Susan C. Schwab anunciou que os Estados Unidos iriam iniciar as negociações com os quatro países para participar do TPP, com a primeira rodada de conversações programadas para o início de 2009. Nesse mesmo ano, o bloco foi ampliado com a adesão da Austrália, do Vietnã e do Peru e, em 2010, da Malásia. Em 2012, foi a vez do Canadá e do México se juntarem às negociações. A participação norte-americana foi intensificada com a eleição de Obama. Daí em diante, foram dezoito rodadas de negociação até julho de 2013.

A TPP representa um desafio aos países em desenvolvimento envolvidos visto que o elevado nível da negociação incorpora não apenas os tradicionais temas da agenda comercial que são caros ao desenvolvimento, como acrescenta outros mais, como novas regras para empresas estatais.

Já a “saída para o Atlântico” diz respeito à aproximação norte-americana com a União Europeia. Cria-se em 2011 o Grupo de Trabalho de Alto Nível sobre Empregos e Crescimento (HLWG), sob a coordenação de Ron Kirk, líder do USTR durante todo o primeiro mandato de Obama. O principal resultado desse grupo de trabalho foi o Transatlantic Trade and Investment Partnership (T-TIP), anunciado no início de 2013. Em um contexto de travamento das rodadas multilaterais, o T-TIP será, segundo o governo norte-americano, um acordo ambicioso, abrangente e de alto padrão comercial e de investimento que oferecerá benefícios em termos de promoção da competitividade internacional dos Estados Unidos, empregos e crescimento. Espera-se a geração de 13 milhões de empregos, US\$ 458 bilhões em transações comerciais, a eliminação total das barreiras

comerciais (incluindo as barreiras não tarifárias), a eliminação das barreiras aos fluxos de investimento, o favorecimento ao mercado de serviços, a compatibilização das normas técnicas do comércio, bem como a criação de mecanismos mais eficientes de proteção à propriedade intelectual (USTR, 2013).

Importante destacar que a ênfase tanto no TPP quanto no T-TIP tem relação com a crise em Doha. Essa parece ser a tônica da política comercial internacional dos Estados Unidos na gestão Obama: os desafios impostos pelas coalizões de países em desenvolvimento na OMC, a crise do *subprime* e os desafios internos, com destaque para a geração de empregos, criaram o ambiente necessário para a ênfase nas “saídas oceânicas”. Entretanto, é importante destacar que, do ponto de vista da agenda, não há grandes alterações. Essa é, em essência, a lógica comercial dos Estados Unidos durante grande parte do século XX, ou seja, a negociação em “múltiplas frentes” (MENDONÇA, 2013). Em outros termos, as dificuldades em negociar multilateralmente impulsionam uma atuação maior dos Estados Unidos em outras frentes. No governo Bush, as frentes alternativas foram mais bilaterais. Isso não significa dizer que houve desprezo das negociações regionais, haja vista as relativas à Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e ao Tratado de Livre Comércio entre Estados Unidos, América Central e República Dominicana (Cafat-DR) (ainda que este tenha assumido uma feição regional apenas posteriormente) (LIMA, 2009). Sob Obama, as frentes tomam contornos oceânicos/regionais.

Embora essas diferentes vias de atuação tenham contradições inerentes, a cláusula da nação mais favorecida somada a algumas exceções permitidas no sistema OMC, com destaque para o seu Capítulo XIV, funcionam como uma cola que fazem esses diferentes níveis de atuação funcionarem como um bloco coeso. Essa lógica fica mais evidente quando comparamos os diferentes níveis de negociação com a agenda:

Tabela 4: A estratégia de múltiplas frentes.

Dimensão	Acordos/ Instrumentos	Argumento	Agenda
Unilateral	Super 301, Special 301, Voluntary Export Restrictions, R e m é d i o s administrativos, Seção 201, MOSS (Market-Oriented Sector-Specific).	“Desobediência justificada”, desde que aponte na direção de novas aberturas. Justifica-se principalmente em setores em que o plano multilateral não tem “dentes” suficientes para regular. Essa estratégia também aumenta o poder de barganha dos Estados Unidos.	Propriedade intelectual, serviços, investimento, agricultura, abertura de mercado, mecanismos de <i>compliance</i> (resolução de disputa).
Bilateral	Austrália, Barém, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Israel, Jordânia, Coreia, México, Marrocos, Nicarágua, Omã, Panamá, Peru e Cingapura.	Com o aval do Gatt, pode expandir o livre comércio e se difundir via cláusula da nação mais favorecida. Além disso, essa tem sido usada para embutir princípios e temas de modo que fortaleça sua inclusão no plano multilateral, além de aumentar o poder de barganha dos Estados Unidos.	
Regional	Nafta, Cafta-DR, Alca, Trans-Pacific Partnership (em andamento), Transatlantic Trade and Investment Partnership (em andamento).	Com o aval do Gatt/OMC, pode expandir o livre comércio e se difundir via cláusula da nação mais favorecida. Além disso, esta tem sido usada para embutir princípios e temas de modo que fortaleça sua inclusão no plano multilateral, além de aumentar o poder de barganha dos Estados Unidos.	
Multilateral	Rodada Uruguai, OMC, Rodada Doha (em andamento).	A via mais adequada para a liberalização. Entretanto, devido à quantidade de temas e países envolvidos, pode-se mostrar complexa, além de não ter instrumentos eficazes de <i>compliance</i> .	

Fonte: Tabela extraída de Mendonça (2013).

Considerações finais

Em linhas gerais, apontamos para uma postura inicialmente “mais discreta” do presidente democrata se comparado com o governo anterior, o que não significou um posicionamento pouco ativo. Considerando os desafios contextuais, com destaque para a crise de 2008 e a urgência para a geração de emprego, sistematizado em argumentos antiglobalização, a gestão Obama é marcada pela ausência de um pacto bipartidário comercial, assim como foi a anterior. Do ponto de vista doméstico, as iniciativas desenvolvidas pelo governo Obama refletem a necessidade de se capitalizar politicamente a administração para que se possa praticar uma política comercial mais ativa em termos de negociações internacionais. Do ponto de vista das negociações comerciais internacionais, nota-se uma mudança de prioridade, com ênfase nas alianças estratégicas com a União Europeia e o “acordo do Pacífico” em detrimento da Rodada Doha, considerada mais complexa e com custos domésticos mais elevados.

Movimentos recentes apontam para uma atitude mais ativa no segundo governo. A conjuntura dos primeiros quatro anos da gestão Obama (crise de Doha, crise financeira, pressão para geração de emprego), somados à tradicional defesa incondicional e cínica da superioridade técnica do livre-comércio por parte do governo norte-americano e ao déficit comercial tem feito que a política comercial do governo Obama negociasse a tradicional agenda de comércio dos Estados Unidos em outros fóruns. Como criticamente avaliou Ikenson (2013), o primeiro mandato de Obama não deixa qualquer legado do ponto de vista de acordos comerciais. As promessas de novos arranjos do século XXI ainda não se materializaram em nada significativo. As medidas de promoção comercial da Iniciativa Nacional de Exportação parecem ter elevado as vendas, mas não parecem suficientes para dobrar as exportações em cinco anos, como prometera o presidente Obama.

Referências

ARANA, Mário *et al.* (2010) *A new trade policy for the United States: Lessons from Latin America*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center.

ASHBEE, Edward e WADDAN, Alex. (2010) “The Obama Administration and United States Trade Policy”. *The Political Quarterly*, v. 81, n. 2, Apr.-Jun.

BARFIELD, Claude e LEVY, Philip. (2009) “In Search of an Obama Trade Policy”. *International Economic Outlook*, n 1, American Enterprise Institute for Public Research, Aug.

BASTOS, Pedro Paulo Z. (2004) A política comercial estadunidense: a estratégia de liberalização competitiva, os acordos bilaterais e a ALCA. *Economia Política Internacional: Análise Estratégica*, Campinas, v. 4, p. 34-42.

BHANDARI, Surendra e KLAPHAKE, Jay. (2011) “U.S. Trade Policy and The Doha Round Negotiations”, *Ritsumeikan Annual Review of International Studies*, v. 10.

CHUKWUMERIE, Okezie. (2009) “Obama’s trade policy: trends, prospects, and portends”. *U.C. Davis Journal of International Law & Policy*, v. 16, n. 1.

COHEN, Stephen D. (1988) *The making of United States international economic policy. Principles, problems, and proposals for reform*. New York: Preager Publishers.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS AND UNIVERSITY OF MARYLAND. (2009) *Public Opinion on the global issues*, 19 Nov. Disponível em: <http://www.cfr.org/publication/20137/us_opinion_on_the_global_economy.html?breadcrumb=%2Fthinktank%2Fiigg%2Fpop%2F>. Acesso em: 2 dez. 2009.

DESTLER, I. M. (1995) *American trade politics*. 3rd ed. Massachusetts: Institute for International Economics.

_____. (2005) *American trade politics*. 4th ed. Massachusetts: Institute for International Economics.

EPSTEIN, Jennifer. (2013) “President Obama’s Commerce

plan left on shelf”. *Politico*, 2 May. Disponível em: <<http://www.politico.com/story/2013/05/obama-commerce-plans-90872.html>>. Acesso em: 15 mar. 2014.

HORNBECK, J. F. (2013) “Trade Adjustment Assistance (TAA) and Its Role in U.S. Trade Policy”, *Report for Congress*, R41922. Congressional Research Service, 9 Jan.

IIPA. 2014 Special 301 Report on Copyright Protection and Enforcement: China (PRC). © International Intellectual Property Alliance. Disponível em: <<http://www.iipa.com/rbc/2014/2014SPEC301CHINA.PDF>>. Acesso em: 1º maio 2014.

IKENSON, Daniel e LINCICOME, Scott. (2009) “Audaciously Hopeful: How President Obama Can Help Restore the Pro-Trade Consensus”. *Trade Policy Analysis*, n. 39, Center for Trade Policy Studies. CATO Institute. 28 Apr.

IKENSON, Daniel. (2013) “Obama’s Trade Policy Should Be Judged on Its Accomplishments, Not Its Promise”. *Forbes*. 3 Dec. Disponível em: <<http://www.forbes.com/sites/danikenson/2013/03/12/obamas-trade-policy-should-be-judged-on-its-accomplishments-not-its-promise/>>. Acesso em: 23 abr. 2014.

ILIAS, Shayerah, HANRAHAN, Charles E. e VILLAREAL, M. (2013) Angeles. U.S. “Government Agencies Involved in Export Promotion: Overview and Issues for Congress”. *CRS Report for Congress*, n. R41495. Congressional Research Service.

KAROL, David. (2012) *Congress, the President and Trade Policy in the Obama Years*. Artigo apresentado no painel Congress and the Politics of Trade, realizado no Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., March 19.

KRIST, Bill. *What’s the Outlook for Obama’s Goal to Double U.S. Exports by 2015?*. Woodrow Wilson Center, 2014. Disponível em: <http://americatradepolicy.com/whats-the-outlook-for-obamas-goal-to-double-u-s-exports-by-2015/#.U1ked_IdWSJ>. Acesso em: 24 abr. 2015.

LEWIS, Meredith Kolsky. (2011) “The Trans-Pacific

Partnership: New Paradigm or Wolf in Sheep's Clothing?" *International and Comparative Law Review*, v. 27.

LIMA, Thiago. (2009) "A política comercial da administração Bush: o CAFTA-DR e a resistência interior". *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 52, nº 1.

_____. (2009) "Segurança e livre comércio: a política comercial dos Estados Unidos para a América Latina". In: AYERBE, Luis Fernando (org.). *De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para América Latina*. São Paulo: Editora da Unesp.

McQUILLEN, William. (2012) "Obama's reorganization raises concerns about trade effectiveness" *Bloomberg*, 13 Dec. Disponível em: <<http://www.bloomberg.com/news/2012-01-13/obama-s-reorganization-raises-concerns-about-trade-effectiveness.html>>. Acesso em: 14 mar. 2014.

MENDONÇA, Filipe e LIMA, Thiago. (2008) "A corrida eleitoral entre Obama e McCain: propostas para política comercial". *Meridiano 47*, v. 9, n. 99.

MENDONÇA, Filipe. *A Face multilateral do Unilateralismo: a reciprocidade na história da política comercial norte-americana*. Tese de Doutorado. Campinas: Unicamp, 2013.

MENEZES, Henrique Zeferino. (2013) O Conflito Estados Unidos-Brasil sobre a Organização do Regime Internacional de Propriedade Intelectual no Século XXI: da "Agenda de Patentes" à "Agenda do Desenvolvimento". (Tese de Doutorado). Campinas: Unicamp.

NYE, Joseph S. (2002) O Paradoxo do Poder Americano: Por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada. São Paulo: Editora da Unesp.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. (2001) *Os Estados Unidos: hegemonia e liderança na transição*. Petrópolis: Vozes.

PHILLIPS, Nicola. (2007) "The limits of 'securitization': power, politics and process in US foreign economic policy". *Government and Opposition*, v. 42, n. 2.

SAUVÉ, Pierre. (2013) "A plurilateral agenda for services?"

Assessing the case for Trade in Services Agreement (TISA)". *NCCR Trade Regulation*. Working Paper n. 2013/29, May. Disponível em: <http://www.wti.org/fileadmin/user_upload/nccr-trade.ch/wp2/publications/TISA_P_Sauve>. Acesso em: 18 mar. 2014.

SCHOTT, Jeffrey J. (ed.) (2004) *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities*. Washington: Institute for International Economics.

SCHOTT, Jeffrey J. (2009) "Trade policy and Obama administration". *Business Economics*, v. 44, n. 3.

STIGLITZ, Joseph E. (2007) The Economic Consequences of Mr. Bush. VanityFair. Disponível em: <<http://www.vanityfair.com/politics/features/2007/12/bush200712>>. Acesso em: 1º out. 2008.

VICKERS, Brendan. (2013) "A relação entre abordagens plurilaterais e a Rodada Doha". *Pontes*, v. 9, n. 10, nov. Disponível em: <<http://ictsd.org/i/news/pontes/179989/>>. Acesso em: 18 mar. 2014.

ZAHARAN, Geraldo & Camargo, Ana Carolina. (2011) Dilemas e perspectivas da agenda comercial dos Estados Unidos. *Panorama OPEU*, n.1, out.

Documentos oficiais

EXPORT PROMOTION CABINET. (2010) Report To The President On The National Export Initiative: The Export Promotion Cabinet's Plan For Doubling U.S. Exports In Five Years. Washington, D.C. Sept.

TRADE PROMOTION COORDINATION COORDINATING COMMITTEE. (2012) "2012 NATIONAL EXPORT RATEGY. Powering the National Export Initiative: Year 3". Washington, D.C. December. Disponível em: <www.trade.gov/publications/pdfs/nes2012.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2014

USDA. (2012) "USDA Accomplishments 2009-2012: Trade." Disponível em: <<http://www.usda.gov/documents/Results->

Trade.pdf>. Acesso em: 28 maio 2013.

USITC. China: (2011) Effects of Intellectual Property Infringement and Indigenous Innovation Policies on the U.S. Economy (USITC Publication 4226 – Investigation n. 332-519). United States International Trade Commission Investigation. Disponível em: <<http://www.usitc.gov/publications/332/pub4226.pdf>>. Acesso em: 1º maio 2014.

USTR. White House Fact Sheet: Transatlantic Trade and Investment Partnership (T-TIP). Disponível em: <<http://www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2013/june/wh-ttip>>. Acesso em: 15 maio 2014.

_____. (2010) 2010 Trade Policy Agenda and 2009 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program. United States Trade Representative.

_____. (2011) 2011 Trade Policy Agenda and 2010 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program. United States Trade Representative.

_____. (2012) 2012 Trade Policy Agenda and 2011 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program. United States Trade Representative.

_____. 2013 Trade Policy Agenda and 2012 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program. United States Trade Representative, 2013.

_____. (2012) Special 301 Report. Office of the United States Trade Representative. Disponível em: <http://www.ustr.gov/sites/default/files/2012%20Special%20301%20Report_0.pdf>. Acesso em: 1º maio 2014.

WAYS AND MEANS (2012) Committee. Hearing on President Obama's Trade Policy Agenda with U.S. Trade Representative Ron Kirk and Second Panel on the Future of U.S. Trade Negotiations. House of Representatives, 112º Congress, serial 112-22, second session. 29 Feb.

WHITE HOUSE. (2013) "Economic report to the president". United States Government Printing Office: Washington.

OS DIREITOS DE PROPRIEDADE INTELECTUAL NA ESTRATÉGIA COMERCIAL NORTE-AMERICANA: O QUE MUDOU NO GOVERNO OBAMA⁸⁷

Henrique Zeferino de Menezes

Introdução

Ao assumir a Presidência dos Estados Unidos em 2009, Barack Obama herdou uma agenda de negociações comerciais e em propriedade intelectual extremamente complexa e controversa. Seus antecessores foram responsáveis pela negociação de grande número de acordos internacionais com provisões em propriedade intelectual em âmbito multilateral e preferencial tendo como ponto de convergência entre eles a busca por padrões internacionais de proteção que espelhassem o sistema norte-americano e, por consequência, avançassem sobre o padrão mínimo obrigatório de proteção estabelecido com o Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS).⁸⁸ Mas foi justamente na gestão de George W. Bush (2001-2009), seu antecessor direto, que os Estados Unidos abriram a maior frente de negociações internacionais na matéria. Durante esse período, importantes acordos foram iniciados e alguns concluídos – todos contendo padrões de proteção TRIPS-

87 O capítulo contou com apoio financeiro do CNPq, através do projeto “Implementando a Agenda do Desenvolvimento da OMPI: a estratégia brasileira de ‘transversalização’ dos princípios da Agenda e a resistência norte-americana”.

88 O TRIPS (em português, Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio) estabeleceu padrões de proteção para todas as matérias constituintes do termo “propriedade intelectual”. O TRIPS foi negociado como um padrão mínimo obrigatório de proteção extensivo a todos os membros da Organização Mundial do Comércio (OMC). Mais importante do que a amplitude geográfica do novo acordo são suas características. Ele nasceu como um padrão de proteção já elevado para a maioria dos países, ampliou o escopo do que é considerável matéria passível de proteção, normatizou temas até então inexistentes em parte das legislações nacionais, ampliou prazos mínimos obrigatórios para o exercício de direitos e normatizou de forma inédita regras específicas de enforcement (CORREA, 2000; DRAHOS e MAYNE, 2002; WATAL, 2001).

plus.⁸⁹ Sua gestão também deixou alguns processos abertos e importantes negociações para serem conduzidas pelo novo presidente. Entre esses acordos pelos quais a administração Obama se viu responsável, estavam justamente aqueles que ganharam maior repercussão internacional e acalentaram fortes debates políticos e midiáticos, o Anti-Counterfeiting Trade Agreement (Acordo Comercial Anticontrafação, ACTA) e o Trans-Pacific Partnership Agreement (Acordo Trans-Pacífico, TPP).

Ainda, a transição entre as administrações do republicano George W. Bush e do democrata Barack Obama foi também acompanhada de um importante processo de transformações legais e institucionais nos Estados Unidos, que produziram efeitos e impactaram consideravelmente a administração da política norte-americana para a proteção dos direitos de propriedade intelectual nacional e internacionalmente. A corrida presidencial e a vitória de Obama coincidiram com a aprovação e a assinatura por George W. Bush, em fins de 2008, do Prioritizing Resources and Organization for Intellectual Property Act of 2008 (PRO-IP Act). Essa nova legislação produziu mudanças relevantes no sistema norte-americano de propriedade intelectual, estabeleceu parâmetros de proteção ao conhecimento mais rigorosos, criou obrigações consideráveis ao Executivo e estabeleceu ainda a criação de uma nova instituição especializada em propriedade intelectual – o Office of the United States Intellectual Property Enforcement Coordinator (IPEC). Esse órgão passaria a ser responsável pela formulação das estratégias e coordenação das ações e políticas norte-americanas para *enforcement*⁹⁰ dos direitos

89 Basicamente, os acordos TRIPS-plus são aqueles que avançam normativamente no sentido do aumento das proteções e da privatização do conhecimento além do padrão mínimo estabelecido pelo TRIPS, limitando as liberdades e flexibilidades dos Estados na construção de seus sistemas nacionais de proteção.

90 Quando nos referimos a padrões legais, procedimentos e/ou políticas voltadas a garantir a aplicação dos direitos de propriedade intelectual (*enforcement*), estamos enfatizando medidas que permitam que as provisões legais estabelecidas sobre a matéria, ou seja, aquelas que definem direitos e obrigações de um detentor de uma propriedade intangível sejam mais incisiva e efetivamente executadas. Isto é, alterações legais voltadas a estabelecer remédios cíveis e criminais mais rigorosos contra infrações; estabelecimento de cortes e outras instituições especialmente voltadas a decidir sobre a matéria; empoderamento de agências e funcionários na fiscalização e punição de

de propriedade intelectual. Sua primeira coordenadora, Victoria A. Espinel, acabaria apelidada por acadêmicos, determinados setores da imprensa e organizações da sociedade civil de “IP czar”, tendo em vista seu poder de atuação e percepção atrelada à necessidade de contínuo fortalecimento dos mecanismos coercitivos para a proteção à propriedade privada sobre o conhecimento. Trataremos mais detidamente dessas questões adiante.

Inicialmente, é importante entender que uma análise mais detalhada e aprofundada da política norte-americana para a proteção à propriedade intelectual não é importante apenas pelo fato de se tratar da maior potência econômica mundial e do país responsável pela condução da maior parte das negociações sobre a matéria – o que impõe consequências políticas e econômicas diretas à totalidade dos países. É importante observarmos especificamente o período que compreende a gestão de Barack Obama, para compreendermos as novas dinâmicas políticas ensejadas nesse momento particular da história norte-americana e as expectativas sobre reformulações na tradicional agenda do país para a negociação de compromissos econômicos internacionais. Olhar para a estratégia estadunidense é vital para entendermos os processos políticos globais e os eventuais impactos que suas ações e as normas internacionais pleiteadas podem vir a produzir sobre os sistemas de inovação e proteção à propriedade intelectual de países como o Brasil.

Mesmo sendo clara a trajetória norte-americana recente de negociar acordos internacionais cada vez mais privatizantes e voltados à harmonização internacional das regras de propriedade

infrações, destacando nesse caso agentes alfandegários, forças policiais especializadas, agências de vigilância sanitária etc.; criação de comissões técnicas voltadas para a elaboração de planos e estratégias de combate à infração de direitos de propriedade intelectual; execução de planos de cooperação internacional para facilitação de ações transfronteiriças; entre outras medidas. Assim, não nos referimos diretamente à criação de normas que tratem substancialmente das regras para concessão de direitos de PI e sim de mecanismos não ligados ao ordenamento específico sobre a matéria, mas que permitam a máxima garantia àqueles que possuem esses direitos de propriedade privada, sejam patentes, copyright, marca etc. Na legislação mencionada anteriormente, o PRO IP ACT enforcement é definido de forma mais simples, mas as ações apontadas no documento são amplas. Define-se como “questões relacionadas à observância das leis de proteção aos direitos autorais, patentes, marcas e outras formas de proteção à propriedade intelectual, nos Estados Unidos e no exterior, incluindo, particularmente, o combate a bens falsificados e pirateados” (p. 40).

intelectual, a entrada de Obama na Presidência alentou expectativas sobre uma eventual transformação na trajetória política do país, atrelada à permanente demanda dos setores privados nacionais no sentido do fortalecimento dos direitos e dos mecanismos de *enforcement* globais.⁹¹ De certa forma, esperava-se uma reorientação da estratégia política do país, mas também da lógica e da retórica que sustentam o forte ativismo do país em fóruns multilaterais e em negociações preferenciais. As razões que sustentavam essas expectativas, frustradas, serão mais bem discutidas em uma seção dedicada à política norte-americana atual.

Mas como já bem relatado pela literatura, desde a década de 1980 os Estados Unidos adotam uma estratégia global e multifacetada de ampliação, aprofundamento, fortalecimento e harmonização dos padrões internacionais de proteção à propriedade intelectual. Um padrão de ação extremamente agressivo e controverso, que sempre suscitou importantes debates e conflitos políticos internacionais (SELL, 1995; 1998; 2003; DOREMUS, 1995). A conclusão das negociações do TRIPS, no fim da Rodada Uruguai do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (Gatt) (1986-1994), atrelou a proteção à propriedade intelectual ao sistema multilateral de comércio, estabeleceu um padrão de proteção mínimo obrigatório a todos os membros da Organização Mundial do Comércio (OMC) e pela primeira vez adotou um mecanismo global e efetivo de observância dos padrões acordados. Como bem relata a literatura, a conclusão do acordo nos moldes estabelecidos foi uma vitória para os interesses dos países mais avançados tecnologicamente, mesmo algumas de suas demandas tendo ficado fora do texto final.

Entretanto, o término das negociações e a implementação das cláusulas do acordo não fizeram cessar ou diminuir a tendência

91 A literatura é praticamente uníssona ao apontar a forte relação entre os interesses dos grandes grupos e associações privadas de setores intensivos em tecnologia na construção da agenda de negociações dos Estados Unidos. Os textos de Susan Sell são a referência mais precisa sobre essa questão específica do processo de formação das preferências norte-americanas nas negociações em propriedade intelectual.

dos Estados Unidos de negociar acordos internacionais voltados à maximização dos mecanismos internacionais de proteção. Desde a adoção do acordo, os Estados Unidos agem no sentido da construção de normas internacionais com padrão de proteção TRIPS-*plus* e o governo George W. Bush foi responsável por levar esse padrão de ação às últimas consequências, negociando grande número de acordos em numerosas instâncias internacionais de abrangência geográfica variada, englobando parceiros econômicos com níveis de desenvolvimento díspares.

E mesmo fazendo uma comparação com a gestão anterior, as expectativas de uma ação internacional para a propriedade intelectual mais equilibrada e menos agressiva por parte da administração Obama não se confirmaram. Ao contrário, a administração assumiu um posicionamento extremamente agressivo, apesar de conduzir uma reorganização das estratégias de ação e uma alteração do foco e de parte dos propósitos das negociações internacionais sobre o tema. Pode-se dizer que durante a administração Obama, os Estados Unidos não apenas avançaram com a agenda herdada da administração Bush, mas construíram novas e próprias prioridades com uma retórica agressiva, que tinha na construção de mecanismos de *enforcement* o mote central da grande estratégia de proteção à propriedade intelectual do país.

O objetivo deste capítulo é justamente analisar a estratégia de ação norte-americana para o fortalecimento dos padrões de proteção da propriedade intelectual ao longo da gestão de Barack Obama. Para tanto, o texto se divide em duas partes principais, além desta Introdução e das Considerações Finais. A primeira lida mais diretamente com as ações empreendidas no governo de seu antecessor, George W. Bush, retrospectiva essa necessária por duas razões: a primeira se refere à importância das dinâmicas políticas específicas dessa gestão, internacional e domesticamente, que impuseram fortes confrontações internacionais, com a abertura de ampla frente de negociações para a elaboração de normas internacionais com padrão TRIPS-*plus*. E, mais relevante, pelo

fato mencionado de o governo Obama ter herdado uma importante agenda de negociações internacionais de seu antecessor e ter assumido o poder ao longo de um processo legislativo que levou a importantes alterações institucionais e políticas sobre o sistema norte-americano de proteção à propriedade intelectual. O que fica claro é que para entendermos a elaboração da grande estratégia norte-americana para a proteção da propriedade intelectual atualmente é fundamental uma compreensão mais detida da gestão de George W. Bush.

A segunda trata efetivamente das ações empreendidas na gestão Obama, tanto as diretamente vinculadas ao que fora herdado quanto aquelas que podemos entender como próprias de seu governo – compreensões particulares sobre o tema e as ações específicas empreendidas. É interesse ainda assinalar que as mudanças nas ações e nas estratégias políticas que se manifestaram entre as administrações norte-americanas nas últimas décadas sobre o tema se direcionam mais à forma de agir, os caminhos a trilhar para a obtenção de um fim praticamente invariável ao longo do tempo – o fortalecimento e a ampliação dos padrões de proteção do conhecimento produzido por norte-americanos, apesar de recentemente termos nos deparado com um cenário um tanto quanto diferente na economia desse país e que reverbera em sua agenda para o fortalecimento dos direitos de propriedade intelectual. A ascensão cada vez maior de um setor econômico estreitamente vinculado à internet e à distribuição de conteúdo pela rede de computadores tem acarretado certos conflitos internos no país e acalentado debates mais equilibrados sobre a proteção à propriedade intelectual. Especialmente, de direitos autorais.

De toda forma, o que pretendemos mostrar é que a relativa reorientação na agenda norte-americana para a proteção dos direitos de propriedade intelectual, caminhando no sentido do privilégio ao estabelecimento de mecanismos e padrões de *enforcement*, e, principalmente, as mudanças na forma de ação e em parte das negociações internacionais sobre a matéria

convivem com a permanência da posição negociadora do país. Uma permanência que se coloca praticamente como um padrão de ação dos Estados Unidos em todo o período pós-TRIPS.

A estratégia de *forum shifting* para a negociação de acordos com padrão TRIPS-plus na gestão George W. Bush

Como foi apontando no início, o governo de George W. Bush foi responsável pelo lançamento de um número considerável de iniciativas internacionais com o propósito de fortalecer as regras de proteção à propriedade intelectual. Para tanto, fez uso de outro grande número de estratégias específicas e atuou em instâncias variadas na tentativa de avançar com sua agenda maximalista para negociação de acordos TRIPS-plus. Durante sua gestão, os Estados Unidos radicalizaram a estratégia de *forum shifting* para a negociação de acordos internacionais com esse perfil. Essa estratégia, em linhas gerais, pretende uma sistemática e contínua introdução de demandas, cláusulas, capítulos, parágrafos etc. sobre a matéria em numerosas instâncias de negociação – especializadas ou não no tema, multilaterais ou de escopo mais reduzido (HELFER, 2004).

A multiplicação das discussões em variadas instâncias responde fundamentalmente a duas questões interligadas. De um lado, permite a possibilidade de responder à demanda e à necessidade de inserir o tema em foros mais afeitos ou amigáveis aos interesses norte-americanos. De outro, a forte resistência encontrada para avançar com uma agenda TRIPS-plus na OMC e, posteriormente, na própria Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) fez com que os Estados Unidos iniciassem uma política de diversificação de instituições multilaterais, em que eram apresentadas demandas dessa natureza, mas também levassem parte das discussões e dos processos de *norm-setting* para instâncias menos abrangentes, negociando acordos preferenciais ou plurilaterais de comércio, contendo capítulos específicos sobre propriedade intelectual com padrões

de proteção TRIPS-*plus*. Assim, essa política tem mesclado uma estratégia de *forum shifting horizontal* e de *forum shifting vertical* (SELL, 2011; HELFER, 2004).

Especificamente, os Estados Unidos foram responsáveis, durante a gestão de George W. Bush, pela negociação de uma série de acordos bilaterais e regionais de comércio com padrões TRIPS-*plus*, tendo na América Latina um alvo importante dessas negociações (CORREA, 2010; DIAZ, 2008).⁹² Nas negociações desses acordos preferenciais de comércio, um dos objetivos centrais dos Estados Unidos era a exportação dos padrões norte-americanos de proteção para seus parceiros comerciais. Essa era, inclusive, uma das cláusulas centrais do Trade Promotion Authority (TPA), aprovado em 2002, sob forte liderança republicana no Congresso norte-americano⁹³ (ABBOTT, 2006).

Da mesma forma, os Estados Unidos levaram uma importante agenda de discussões para outras instituições multilaterais, como a Organização Mundial de Aduanas (OMA) e a Organização Mundial de Saúde (OMS), todas contendo iniciativas para a ampliação e o fortalecimento das regras de proteção à propriedade intelectual além do estabelecido no TRIPS.⁹⁴ Entretanto, foi na OMPI que os Estados Unidos se

92 Os Estados Unidos têm firmados catorze acordos bilaterais e regionais desse tipo com países latino-americanos e Canadá, Austrália, Israel, Jordânia, Marrocos, Omã, Cingapura e Bahrein. Outros acordos estão em fase de ratificação ou de negociação. Esses acordos foram negociados em momentos distintos, mas com maior incidência na administração de George W. Bush.

93 No documento estavam elencados os seguintes objetivos vinculados à negociação de acordos internacionais em propriedade intelectual: a) garantir a completa implementação do Acordo TRIPS; b) garantir que as regras internacionais de propriedade intelectual (multilaterais ou bilaterais) de que os Estados Unidos sejam signatários reflitam os padrões adotados nos Estados Unidos (grifos nossos); c) garantir fortes proteções para novas tecnologias e novas formas de transmissão e distribuição de produtos tecnológicos; d) prevenir ou eliminar discriminações relacionadas a todas as questões que afetam a viabilidade para aquisição, manutenção, uso e aplicação dos direitos de propriedade intelectual; e) garantir que os padrões de propriedade intelectual sejam condizentes com os desenvolvimentos tecnológicos e que se garantam os direitos de detentores de direitos sobre o controle de uso de seus trabalhos na internet e em outras formas de tecnologias de comunicação; e f) garantir forte aplicação dos direitos de propriedade intelectual e aplicação de penalidades, processos criminais contra desrespeitos aos direitos de propriedade intelectual.

94 Na OMA os Estados Unidos apoiaram o lançamento da Standards Employed by Customs for Uniform Rights Enforcement (Secure), que, em parceria com a Interpol, pretendia o estabelecimento de padrões de enforcement à propriedade intelectual mais rigorosos e que extrapolassem os padrões mínimos estabelecidos pelo TRIPS. Na OMS, o controverso programa International Medicinal Products Anti-Counterfeiting Taskforce (Impact) também sustentado pelos Estados Unidos, sob pressão e coordenação de empresas interessadas, tinha também o propósito de criar mecanismos de controle sobre a comercialização de fármacos entre os países. Os Estados Unidos, ao mesmo tempo que apoiam as ações de empresas privadas do setor que agem através da OMS, são contrários a uma forte participação da organização em temas relacionados à inovação e propriedade intelectual

dedicaram à construção de uma arquitetura normativa ampla e à maior harmonização global dos direitos de propriedade intelectual depois da conclusão do TRIPS. Essa organização recebeu duas grandes agendas nesse sentido – a Digital Agenda e a Patent Agenda. A primeira envolveu a negociação de dois grandes acordos voltados ao fortalecimento da proteção de direitos autorais, negociados no Standing Committee on Copyright and Related Rights (SCCR) – os WIPO Copyright Treaty (WCT) e WIPO Performances and Phonograms Treaty (WPPT), os chamados acordos da internet. Já a Patent Agenda englobou a negociação para a adoção ou a reforma de três acordos internacionais: 1) reforma do Patent Cooperation Treaty (PCT); 2) realização de esforços para a adesão e a ratificação dos países ao recém-aprovado Patent Law Treaty (PLT), assinado em 2000, mas que ainda não tinha entrado em vigor; e 3) lançamento para a negociação do polêmico e controverso Substantive Patent Law Treaty (SPLT). O SPLT acabaria abandonado alguns anos depois (CORREA, MUSUNGU, 2002; MUSUNGU, DUTFIELD, 2003; MENEZES, 2013).

Ou seja, o período marcou um forte ativismo do governo George W. Bush na abertura de novas frentes de negociação de acordos preferenciais de comércio contendo novas e mais abrangentes *provisões substantivas* para a proteção dos direitos de propriedade intelectual, em uma estratégia que acabaria rotulada de *liberalização competitiva* por alguns analistas (BASTOS, 2004). Da mesma forma que os Estados Unidos procuraram a harmonização internacional dos direitos de proteção à propriedade intelectual e a elaboração de *padrões de observância* mais rígidos em várias instituições multilaterais. Essa política assertiva e agressiva dos Estados Unidos não foi desprovida de críticas, além de sofrer resistência de alguns países.

O lançamento em 2004 da Agenda do Desenvolvimento da OMPI por Brasil e Argentina foi uma clara resposta aos rumos do processo internacional de normatização e elaboração

através, por exemplo, do Intergovernmental Working Group on Intellectual Property Rights, Innovation and Public Health.

de regras de proteção à propriedade intelectual em andamento nessa organização. A agenda tinha uma dimensão reativa muito forte – especialmente contrária à agenda de negociações voltadas à harmonização internacional dos direitos de propriedade intelectual conduzida na OMPI e que tinha o SPLT como plataforma principal. Entretanto, a Agenda do Desenvolvimento não se resume a essa faceta reativa, tendo em sua substância uma percepção específica sobre a funcionalidade dos direitos de propriedade intelectual no desenvolvimento econômico de países periféricos (NETANEL, 2009; MUZAKA, 2012; MENEZES, 2013).

Não é nosso objetivo a análise da Agenda do Desenvolvimento, mas é importante ressaltar que seu lançamento e aprovação em 2007 levaram a uma reação instantânea por parte dos Estados Unidos. Imediatamente depois da incorporação da agenda na OMPI, o USTR anunciou que daria início às negociações do ACTA com um grupo de países interessados na conformação de novos e mais rigorosos padrões de *enforcement* de propriedade intelectual. Mais uma vez os Estados Unidos migravam as suas demandas por regras TRIPS-*plus* para instâncias e parceiros mais afeitos às suas demandas particulares, evitando negociações multilaterais.⁹⁵

Ao direcionarmos nosso olhar para as dinâmicas políticas domésticas, os Estados Unidos também passaram por algumas importantes transformações legislativas nesse período, que alteraram padrões e meios de atuação do país sobre a matéria. Das numerosas inovações institucionais vividas recentemente para fortalecer de alguma forma a proteção à propriedade intelectual,⁹⁶

95 Em outubro de 2007, Susan Schwab, então chefe do USTR, anunciou que os Estados Unidos iniciariam negociações para estabelecimento de um novo padrão sobre *enforcement* de propriedade intelectual e que as negociações não se dariam sob qualquer marco institucional existente.

96 Ao todo, os Estados Unidos aprovaram mais de 25 leis expandindo algum aspecto da proteção à propriedade intelectual desde 1995 (HALBERT, 2011). Alguns extremamente importantes, como os No Electronic Theft Act (NET Act) de 1997; o Digital Millennium Copyright Act de 1998; o Anti-counterfeiting Amendments Act de 2004 e o Family Entertainment and Copyright Act de 2005. Além dessas legislações aprovadas, outras foram discutidas ou estão em processo de aprovação no Congresso norte-americano, como as Preventing Real Online Threats to Economic Creativity and Theft of Intellectual Property Act e Stop Online Piracy Act, que acabaram mais conhecidas por seus acrônimos, PIPA e SOPA. Foram também discutidas no 111º Congresso legislações que pretendem expandir a proteção a design, o Innovative Design Protection and Prevention of Piracy Act, e o

o PRO-IP Act é certamente o mais relevante. No fim de 2007 o projeto de lei foi introduzido no Congresso pelo democrata John Conyers. Contando com forte apoio bipartidário, em 2008 a legislação foi aprovada na House of Representatives com 410 votos favoráveis e apenas onze contrários e doze abstenções. No Senado foi aprovada por unanimidade.

Entre as alterações promovidas pela nova legislação, podemos perceber três linhas principais que dizem respeito a procedimentos legais e estratégias políticas: 1) aumento do nível e dos padrões de criminalização das infrações aos direitos de propriedade intelectual; 2) apontamento de obrigações ao Executivo federal sobre ações a serem empreendidas nacional e internacionalmente para garantir o fortalecimento dos direitos de propriedade intelectual de norte-americanos; e 3) criação de uma instituição responsável pela coordenação da política norte-americana de *enforcement* dos direitos de propriedade intelectual: o Office of Intellectual Property Rights Enforcement Representative (IPEC). Entre as responsabilidades desse novo órgão, destacam-se a elaboração de um plano de ação específico para o país voltado ao fortalecimento desses direitos – os Joint Strategic Plan on Intellectual Property Enforcement; a articulação entre os departamentos e as agências especializadas para a execução do Plano; aconselhamento do presidente, do Congresso e do USTR; e a coordenação do Interagency Intellectual Property Enforcement Advisory Committee.

Foi esse cenário político e institucional que o presidente W. Bush deixou a seu sucessor. De um lado, um cenário de negociações comerciais altamente controverso e que sofria resistência de diversas partes, o fracasso na harmonização internacional dos direitos de propriedade intelectual multilateralmente, a abertura para negociação do ACTA e a sinalização para a entrada nas negociações do TPP. De outro, a necessidade de implementação de uma nova estrutura institucional para lidar com as infrações a direitos de propriedade intelectual.

O governo Obama e o fortalecimento dos mecanismos de *enforcement* dos direitos de propriedade intelectual

Como já adiantamos rapidamente, o governo Obama herdou uma agenda de negociações internacionais em propriedade intelectual complexa e controversa, além de abrangente, assim como assumiu a Presidência em meio a um processo de transformações institucionais de grande relevância, com a criação de uma nova estrutura legal e política para lidar com a proteção à propriedade intelectual. Mesmo em meio a esse processo já avançado de transformações e negociações, sua estratégia de ação não se resumiu apenas a dar continuidade àquilo iniciado na gestão anterior. Na realidade, ao longo do mandato de Obama, os Estados Unidos passariam por uma reorganização e reorientação na forma de ação para avançar no fortalecimento das regras internacionais de proteção à propriedade intelectual.

Entretanto, esse redirecionamento não caminhou no sentido do melhor equacionamento das tensões que em torno das discussões sobre a proteção à propriedade intelectual e os impactos derivados da construção de normas internacionais harmonizadas. As expectativas em relação a uma preocupação mais atenta da gestão Obama sobre acesso a conhecimento, transferência de tecnologia, preservação do *policy space* de seus parceiros comerciais para adoção de políticas públicas sensíveis à proteção à propriedade intelectual, especialmente às políticas de acesso a medicamentos, não se materializaram.

De toda forma, expectativas de um redirecionamento radical no padrão norte-americano de negociações em um sentido menos privatista são sempre um tanto quanto míopes, mas nesse caso específico uma mínima esperança não poderia ser considerada completamente descabida. De um lado, pode-se dizer que as administrações democratas tendem a ser menos incisivas e agressivas na abertura de novas frentes de negociações não multilaterais – estratégia fortemente adotada pelo republicano W. Bush. Da mesma forma, lideranças e congressistas democratas já

haviam indicado certa insatisfação com a forma de negociação da administração W. Bush e com o conteúdo de parte dos acordos assinados pelos Estados Unidos nesse período.

A vitória nas eleições legislativas de 2006 e a ascensão de uma maioria democrata em 2007 permitiram uma manifestação mais forte dessa insatisfação. A não renovação do *fast track* em 2007 foi um sinal claro e uma resposta à forma como alguns acordos preferenciais foram conduzidos. No mesmo ano, um grupo do partido divulgou um documento de posição, o *New Trade Policy for America*,⁹⁷ que estabelecia determinados parâmetros e limitações para a incidência das negociações comerciais, estabelecendo limites para o conteúdo de temas negociados em propriedade intelectual, inclusive. Nesse aspecto, a principal questão se referia à inclusão em tratados internacionais de regras que impusessem barreiras ao adequado uso de prerrogativas governamentais para a adoção de políticas de saúde pública. Ainda em 2007, sob forte pressão congressual, os Estados Unidos retomaram negociações com Peru, Colômbia e Panamá, países já signatários de acordos de livre comércio para a adoção de *side letters* que explicitassem a adequação desses acordos à Declaração de Doha e Saúde Pública de 2001 e o compromisso com a garantia de liberdades para a adoção de políticas de saúde pública.

Mesmo com essas indicações concretas do Partido Democrata e com o aumento vertiginoso do ativismo global crítico à política de harmonização de direitos de propriedade intelectual, que passou a ultrapassar o campo da militância na área de acesso a medicamentos e a englobar temas e problemas vinculados à internet, não houve qualquer tipo de flexibilização da posição privatista norte-americana durante a gestão Obama.

Concretamente, na gestão de Barack Obama foi efetivamente instituído o Office of US Intellectual Property

97 O documento estabelece parâmetros bem estreitos e limitações fortes para a incidência das negociações comerciais, estabelecendo limites para o conteúdo de temas negociados em propriedade intelectual, inclusive. Nesse aspecto, a principal questão refere-se ao impedimento de regras que estabeleçam barreiras ao adequado uso de prerrogativas governamentais para o empreendimento de políticas de saúde pública.

Rights Enforcement Coordinator (IPEC), que teria a função de dar sustentação às políticas norte-americanas e ainda prover capacidade de coordenação global das iniciativas do país. Uma das primeiras ações dessa agência foi a elaboração de uma grande estratégia diretamente voltada a esse propósito, veiculada com a publicação do *2010 Joint Strategic Plan on Intellectual Property Enforcement*. Nos anos subsequentes, o IPEC divulgou outros vários documentos e estratégias, que avançam na formalização de novos projetos específicos e ações concretas. A análise que propomos neste capítulo sobre a gestão Obama é baseada justamente no conjunto de documentos produzidos pelo IPEC (especialmente os Strategic Plans e os IPEC Annual Report on Intellectual Property Enforcement, além dos Spotlights publicados periodicamente e outros documentos de análise esporádicos⁹⁸); nos Trade Policy Agenda e *Annual Reports* do USTR e outros documentos sobre as negociações de acordos preferenciais, com destaque ao TPP e ACTA; além de outros documentos governamentais listados no fim do texto.

A análise desses documentos nos dá pistas sobre as linhas gerais e os principais objetivos da administração, mas também carregam uma retórica política importante. Retórica que tem capacidade de mobilização política e de direcionamento das ações das instituições. Entretanto, é preciso avançar na pesquisa tratando e acompanhando as ações concretas adotadas, que são publicizadas em grande medida nos *Annual Reports* do IPEC e USTR, para medir e contrapor o que foi feito e quais as ações concretamente tomadas. Assim, quando analisamos a política norte-americana para *enfocement* de direitos de propriedade intelectual durante a gestão Obama podemos perceber duas dimensões óbvias: uma doméstica e outra internacional. Entretanto, a primeira, em decorrência da centralidade dos Estados Unidos na economia internacional, acaba tendo reflexos internacionais importantes.

98 O documento pode ser encontrado no site do Ipec, assim como os demais Joint Strategic Plans publicados posteriormente. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/omb/intellectualproperty>>.

Em âmbito nacional, a estratégia dos Estados Unidos previa uma ação ampla e coordenada do governo federal para evitar práticas ilícitas, englobando todas as agências e instituições públicas dos Estados Unidos que pudessem ter qualquer interface com a garantia da aplicação de direitos de propriedade intelectual.⁹⁹ Por meio do controle nas compras governamentais, da facilitação do intercâmbio de informações entre detentores de direitos e governo, empoderamento de agências de controle público, que tem o IPEC como órgão de coordenação, buscar-se-ia avançar no controle das infrações de ações nacionalmente.

No que se refere especificamente às ações de controle doméstico, duas merecem destaque justamente pela capacidade de afetar o acesso ao conhecimento e o comércio de bens legítimos por terceiros. A criação em 2010 do Counterfeit Pharmaceutical Interagency Working Group,¹⁰⁰ voltado especialmente para lidar com a comercialização de fármacos ilegais. E, mais importante, a participação de um grupo de empresas da internet e de meios de pagamento *online* que aderiram a essa iniciativa para contribuir com o mapeamento de sites que participam do comércio de produtos farmacêuticos não registrados e limitar as formas de pagamentos e comercialização desses produtos.¹⁰¹ Aparentemente essa política de controle da comercialização de fármacos ilegais não teria críticas, uma vez que estaria voltada à saúde dos consumidores. Entretanto, essa encobre uma questão extremamente controversa – o controle e a dificuldade de comercialização de genéricos legítimos.

De outro lado, da mesma moeda, a administração Obama ainda se dedicou a apoiar os dois projetos de lei sobre controle de conhecimento e conteúdo protegido mais controversos da

99 Entre as instituições norte-americanas que atuam mais diretamente no combate a ilícitos em matéria de propriedade intelectual, destacamos o U.S. Customs and Border Protection (CBP) e o U.S. Immigration and Customs Enforcement do Department of Homeland Security (ICE); e no Department of Commerce se destaca o papel do International Trade Administration (ITA).

100 UNITED STATES (Office of the U.S. Intellectual Property Enforcement Coordinator). *Counterfeit Pharmaceutical Inter-Agency Working Group Report to the Vice President of the United States and Congress*. March 2011.

101 Entre as empresas que aderiram se destacam American Express, eNom, GoDaddy, Google, MasterCard, Microsoft, Network Solutions, Neustar, PayPal, Visa e Yahoo!

história recente dos Estados Unidos – os Preventing Real Online Threats to Economic Creativity and Theft of Intellectual Property Act e o Stop Online Piracy, mais conhecidos como PIPA e SOPA. No Joint Strategic Plan (JSP) de 2011, a aprovação do projeto aparece como questão de grande relevância para a administração.

A legislação PIPA aumentaria o poder para aplicação da lei com o propósito de combater sites que são usados para distribuir ou dar acesso a produtos contrafeitos. A introdução dessa lei é um passo importante no sentido de resolver a contrafação e a pirataria on-line e os sites que roubam a propriedade intelectual fruto do duro trabalho dos americanos. Estamos ansiosos para continuar a trabalhar em estreita colaboração com o Congressista Leahy e outros para garantir uma efetiva e apropriada abordagem para lidar com os desafios e oportunidades da Internet.¹⁰²

As políticas adotadas pelos Estados Unidos com o propósito de fortalecer os meios de proteção aos direitos de propriedade intelectual no país e, especialmente, a proposição de leis específicas para controlar o conteúdo de sites considerados ameaças a esse tipo de direito tem implicações globais relevantes. Entretanto, são as veias propriamente internacionais da estratégia norte-americana que mais chamam atenção e nelas estão colocadas opções políticas específicas, como: 1) políticas de cooperação para o combate a ilícitos com parceiros importantes do país e ações unilaterais de controle mais rigoroso nas fronteiras do país para combater a entrada de produtos ilegais; treinamento de funcionários norte-americanos estacionados em embaixadas para fortalecer a capacidade de fiscalização e dar apoio às ações de grandes corporações na garantia da aplicação de seus direitos privados; 2) sustentação de posições, às vezes extremamente controversas, em organizações internacionais que

102 UNITED STATES (Office of the U.S. Intellectual Property Enforcement Coordinator). 2011 U.S Intellectual Property Enforcement Coordinator Joint Strategic Plan: one year anniversary. June 2011, p. 8.

tratam especificamente do tema e outras agências internacionais onde possam ser apresentadas agendas correlatas. Nesse caso específico está a continuidade do adensamento das discussões sobre enforcement de direitos de propriedade intelectual em instituições como a OMS e a OMA; e 3) negociações de acordos comerciais que abordem especificamente a matéria, com o aumento do esforço direcionado à conclusão do ACTA e do TPP.

Como bem apontado no Strategic Plan de 2010, a política comercial dos Estados Unidos e o USTR têm sido ferramentas centrais na política do país para “derrubar práticas que flagrantemente prejudiquem nossos negócios e isso inclui a negociação de novas formas de proteção e a garantia da observância dos acordos já existentes, além de avançarmos na condução de novos acordos como o ACTA” (p. 32). Para tanto, o país tem usado todo o seu arsenal político para cobrar comprometimento dos parceiros comerciais com a proteção dos direitos de propriedade intelectual de norte-americanos. A seção Special 301 da legislação de comércio dos Estados Unidos, em que são listados os parceiros comerciais com maiores déficits de proteção à propriedade intelectual de acordo com o padrão e os interesses norte-americanos, passou inclusive por transformações. Pela primeira vez, o USTR abriu negociações diretas com os países listados para adotar planos de ajuste de suas práticas e legislações com o objetivo de sanar as queixas norte-americanas. O 2010 Joint Strategic Plan estabeleceu a necessidade do USTR, em coordenação com o IPEC, iniciar um processo interinstitucional focado na maior efetividade e implementação dos planos de ação da Special 301.

Além dos ajustes e do fortalecimento dos mecanismos de política comercial, a política internacional dos Estados Unidos para fortalecimento dos padrões globais de enforcement também se materializou na continuidade das negociações do ACTA – um tratado especificamente direcionado a essa questão,¹⁰³ e na

103 As negociações do ACTA foram iniciadas em 2007 e concluídas em 2010. No fim foram rejeitadas por importantes partícipes, entre os quais a União Europeia.

efetiva entrada do país nas negociações do TPP – um tratado comercial negociado entre Austrália, Brunei, Chile, Malásia, Nova Zelândia, Peru, Cingapura, Vietnã e Estados Unidos (e posteriormente com o Japão) em que os norte-americanos demandavam e apostavam fortemente na construção de padrões TRIPS-plus novamente com grande destaque para as questões envolvendo enforcement de direitos.

Tanto o ACTA como o TPP suscitaram críticas por serem negociados fora das instituições internacionais existentes e pelo fato de as tratativas terem se dado de forma sigilosa. Essas duas questões têm implicações importantes. O fato de o acordo ser negociado de forma não transparente impede a possibilidade de um equilíbrio entre interesses particulares e divergentes. Só aqueles setores diretamente ligados à administração têm condições de acessar o conteúdo e expor suas preferências diante dos responsáveis pela condução das negociações. Essa característica tendenciosa intrínseca ao processo, quando conduzido fora das instâncias multilaterais, e, portanto, não aberto à contestação e à pressão de grupos estrangeiros interessados na matéria, produz um risco ainda maior: a fragmentação do regime multilateral de proteção, com a migração das discussões para instâncias específicas com a participação apenas de atores like-minded (YU, 2013; FLYNN, 2010).

Depois da não ratificação do ACTA pelo Parlamento Europeu, esse acordo parece sepultado e os Estados Unidos passaram a se dedicar com mais afinco à conclusão do TPP.¹⁰⁴ Nas negociações ficou clara a centralidade da propriedade intelectual para os interesses norte-americanos. O TPP é entendido pelos Estados Unidos como o protótipo de um novo modelo de acordo preferencial a ser buscado pelo país. Com padrões TRIPS-plus da maior profundidade e abrangência, o TPP abrange uma diversidade geográfica ampla e se caracteriza como um acordo

104 As negociações foram finalmente concluídas em 5 de outubro de 2015 e o acordo encontra-se agora em fase de ratificação interna pelos países signatários (MENEZES; CARVALHO, 2015).

expansivo, que pode vir a cooptar novos membros. Apesar de ser no mínimo estranho imaginar as grandes economias em desenvolvimento, como China, Índia e Brasil, se inserindo num acordo tão abrangente dessa natureza no futuro, especialmente depois da conclusão de suas negociações. Especialmente pelo fato de as provisões contidas no acordo tenderem a produzir perdas grandes para esses países (FLYNN, 2010).

Nessa dimensão específica da estratégia do governo Obama estão colocados os exemplos mais precisos da nova forma de ação para propriedade intelectual. Uma reorganização que caminhou no sentido do direcionamento dos esforços para o fortalecimento dos padrões legais e dos procedimentos de enforcement desses direitos de forma mais rigorosa. Um esforço maior do país em fazer com que haja a efetiva aplicação de regras acordadas internacionalmente em matéria de propriedade intelectual; a busca por novos ajustes e novos procedimentos legais que garantam a máxima efetividade dos direitos de propriedade dos norte-americanos mundialmente; e a elaboração e execução de planos específicos para tal fim. Percebe-se, nesse momento, uma diferenciação sutil entre a gestão do democrata Obama e a de seu antecessor, George W. Bush.

Outro elemento fundamental para compreendermos a grande estratégia dos Estados Unidos para a proteção dos direitos de propriedade intelectual é a força da retórica conservadora de Obama e de membros de sua gestão. Retórica que dá a sustentação teórica e política às ações específicas coordenadas pelo IPEC e nas negociações comerciais. Um discurso que relembra aqueles que conduziram às negociações do TRIPS na década de 1980 e se mostraram completamente desconectados da realidade concreta e, atualmente, são ainda mais “estranhos” tendo em vista o volume de estudos que desnudam os efeitos da proteção privada sobre o “conhecimento” e dos direitos de propriedade intelectual para a inovação tecnológica e o desenvolvimento. Essa retórica conservadora pode ser percebida claramente no trecho a seguir:

Além do mais, vamos proteger agressivamente nossa propriedade intelectual. Nosso único maior ativo é a inovação, a engenhosidade e a criatividade do povo norte-americano. É essencial para a nossa prosperidade e isso só vai se tornar ainda mais neste século. Mas é apenas uma vantagem competitiva se as nossas empresas sabem que alguém não pode simplesmente roubar essa idéia e duplicá-la com insumos e mão de obra mais baratos. Não há nada de errado em outras pessoas usarem nossas tecnologias, nos interessa isso – só queremos ter certeza de que se trata de tecnologia licenciada e que as empresas norte-americanas estão sendo remuneradas de forma adequada. É por isso que o USTR está usando o arsenal completo de ferramentas disponíveis para reprimir práticas que descaradamente prejudicam nossos negócios, e isso inclui a negociação de proteções adequadas e fazer cumprir nossos acordos existentes, e avançar em novos acordos, incluindo o Anti-Counterfeiting Trade Agreement.¹⁰⁵

O discurso de Obama assume linguajar parecido com afirmações feitas por Reagan, Bush e W. Bush, mas que acentuam com ainda mais força a questão do “roubo” ao conhecimento produzido pela criatividade norte-americana; além de igualar a propriedade intelectual à propriedade privada sobre bens tangíveis, algo absolutamente controverso e ultrapassado. Como aponta Halbert (2011), apesar das diferenças ideológicas que existem entre presidentes democratas e republicanos, a base do discurso sobre propriedade intelectual permanece acentuadamente estável. E mais importante, a perspectiva apreendida dos discursos presidenciais é marca também da ação do Congresso, constituindo assim uma perspectiva que pode ser dada como efetivamente governamental. E esse discurso que perpassa as administrações norte-americanas tem proximidade

105 “Remarks by the President at the Export-Import Bank’s Annual Conference”, March 11, 2010. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-export-import-banks-annual-conference>>.

e compartilha pontos comuns: 1) a força econômica dos Estados Unidos está na criatividade e na inovação; 2) países estrangeiros se beneficiam do roubo do conhecimento norte-americano; 3) é função do governo estabelecer regras que protejam a propriedade de norte-americanos fora dos Estados Unidos; e 4) o roubo do conhecimento norte-americano tem consequências não apenas para a economia, mas para a saúde pública e para a segurança nacional.

Sem entrar nas especificidades das características do discurso, essas assertivas são complexas e demandam confirmação. Sendo que para a maioria dos estudos feitos, a tendência é que se comprove o contrário – a disseminação de conhecimento não é desestimuladora da inovação.

Resumidamente, o governo Obama manteve a fórmula historicamente adotada nos Estados Unidos de fortalecimento a qualquer custo e por qualquer meio da capacidade de proteger o conhecimento produzido e privatizado pelos norte-americanos; e ainda radicalizou em determinadas formas de atuação, especialmente aquelas de menor incidência e menos abrangentes, sem a negociação de grandes acordos com padrões substantivos de proteção novos. Susan Sell resume perfeitamente o espírito desse momento:

Qualquer esperança que ativistas por maior acesso possam ter tido de que o presidente Barack Obama iria quebrar o sistema bipartidário maximalista em propriedade intelectual, certamente, foram frustradas. Desde as reuniões do G-8 às negociações de acordos preferenciais comércio, ACTA e TPP, além da nomeação da IP czar (ex-responsável por propriedade intelectual no UST, Victoria Espinel), Obama tem-se mostrado totalmente inserido na agenda maximalista de propriedade intelectual. Em um caso impressionante de *déjà vu*, ele ressuscitou toda a retórica da década de 1980 sobre o emprego, a competitividade e a inovação como justificativa para a negociação não transparente de acordos como ACTA e TPP. Esse tropo da década

de 1980 nos trouxe o TRIPS e a influência sem precedentes do setor privado sobre as negociações comerciais. (SELL, 2011, p. 462)

Para encerrar, o que fica mais claro é que a busca por regras cada vez mais fortes de proteção à propriedade intelectual nos Estados Unidos é efetivamente uma política nacional. Nacional no sentido de que há uma coalizão praticamente atemporal que compreende o Poder Legislativo – responsável por grande parte das proposições de legislações privatistas; os grupos privados, que controlam parte importante da burocracia estatal e sustentam grupos de congressistas que defendem seus interesses, às vezes sensivelmente controversos; e o Poder Executivo, responsável pela formulação e execução das estratégias políticas.

Considerações finais

O que buscamos mostrar neste capítulo é a especificidade da política norte-americana para a proteção e o fortalecimento dos direitos de propriedade intelectual internacionalmente ao longo da gestão, ainda inconclusa, de Barack Obama. Especificidade que se dá em uma tendência altamente continuísta da estratégia maximalista dos Estados Unidos de avançar na normatização global dos direitos de propriedade intelectual com a negociação de acordos com padrões de proteção TRIPS-*plus*. Pelo menos desde a década de 1970, o país busca avançar com uma agenda de negociações internacionais que pretende a externalização de padrões de proteção que são próprios de seu sistema nacional de proteção, fazendo uso de uma estratégia de *forum shifting*.

Como bem aponta Halbert (2011), há elementos para dizer que a administração Obama continuará nessa trajetória de buscar padrões de *enforcement* de propriedade intelectual mais rigorosos, seja pela constituição de novos mecanismos globais para tal, seja pelo aprimoramento das regras nacionais de punição a infrações – regras que, dada a magnitude da economia do país e sua interconexão direta com a economia

de seus parceiros comerciais, impõe impactos internacionais significativos. E, como mencionado, as expectativas de uma política menos agressiva ou privatizante da administração de Obama restaram frustradas.

Referências

ABBOTT, Frederick. (2006) “Intellectual Property Provisions of Bilateral and Regional Trade Agreements in Light of U.S. Federal Law”. ICTSD-UNCTAD Issue Paper, n. 12.

BAND, Jonathan. (2012) The SOPA-TPP Nexus. *PIIIP Research Paper* n. 2012-06 American University Washington College of Law, Washington, D.C.

BANNERMAN, Sara. (2010) “WIPO and the ACTA Threat”. *PIIIP Research Paper* n. 4. American University Washington College of Law, Washington, DC.

BIADGLENG, Ermias; TELLEZ, Viviana M. (2008) “The Changing Structure and Governance on Intellectual Property Enforcement”. *South Center Research Papers*, v. 15, January.

CORIAT, Benjamin; ORSI, Fabienne. (2002) “Establishing a new Intellectual Property Rights Regime in the United States: Origins, Contents and Problems”. *Research Policy*, v. 31, p. 1491-1507.

CORIAT, Benjamin. (2002) “O Novo Regime de PI e sua Dimensão Imperialista: implicações para as relações Norte/Sul”. In: CASTRO, Ana Célia (org.) *Desenvolvimento em debate: novos rumos para o desenvolvimento no mundo*. Rio de Janeiro: BNDES, Mauad.

CORREA, Carlos; MUSUNGU, Sisule. (2002) “The WIPO Patent Agenda: the risks for Developing Countries”. *South Center Working Paper*, v. 12.

CORREA, Carlos. (1997) “New Intellectual Standards for Intellectual Property: impact on technology flows and innovation in developing countries”. *Science and Public Policy*, v. 24, n. 2, p. 79-92.

_____. (2005a) “An Agenda for Patent Reform and

Harmonization for Developing Countries”. *UNCTAD-ICTSD Dialogue on IPRs and Sustainable Development: Revising the Agenda in a New Context*. Italia, October.

_____. (2009) “The Push for Stronger Enforcement Rules: Implications for Developing Countries”. ICTSD. *The Global Debate on the Enforcement of Intellectual Property Rights and Developing Countries*, Issue Paper, v. 2.

_____. (2010) “TRIPS and TRIPS-plus Protection and Impacts in Latin America”. In: GÉRVAIS, Daniel. *Intellectual Property, Trade and Development: strategies to optimize economic development in a TRIPS-plus Era*. Oxford: Oxford University Press.

CHRISTIE, Andrew; WALLER, Sophie; WEATHERALL, Kimberlee. (2007) “Exportando os Dispositivos da US Digital Millennium Copyright Act por meio de Acordos de Livre Comércio”. In: RODRIGUES JR, Edson Beas; POLIDO, Fabrício. *Propriedade intelectual: novos paradigmas internacionais, conflitos e desafios*. Rio de Janeiro: Elsevier.

DIAZ, Álvaro. (2008) *América Latina y el Caribe: la propiedad intelectual después de los tratados de libre comercio*. Cepal.

DOREMUS, Paul. (1995) “The Externalization of Domestic Regulation: intellectual property rights in a Global Era”. *Science Communication*, v. 17, n. 2, p. 137-162.

_____. (1988) “Sources, Procedures, and Microeconomic Effects of Innovation”. *Journal of Economic Literature*, v. XXVI, p. 1120-1171.

_____. (2006) *Mudança técnica e transformação industrial: a teoria e uma aplicação à indústria de semicondutores*. Campinas: Editora da Unicamp.

DUTFIELD, Grahah; SUTHERSANEN, Uma. (2005) “Harmonisation or Differentiation in Intellectual Property Protection? The Lessons of History”. *Prometheus*, v. 23, n. 2, p. 131-147.

ELMS, Deborah; LIM, C.L. (2012) “TPP Negotiations

Overview and Prospects”. *S. Rajaratnam School of International Studies*, Singapore, Working paper n. 232, p. 1-25.

FERGUSON, Ian F.; COOPER, William H.; JURENAS, Remy; WILLIAMS, Brock R. (2013) “The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress”. *Congressional Research Service*.

FINK, Carsten. (2009) “Enforcing Intellectual Property Rights: an economic perspective”. ICTSD. *The Global Debate on the Enforcement of Intellectual Property Rights and Developing Countries*, Issue Paper, v. 2.

FLYNN, Sean *et al.* (2013) “The U.S. Proposal for an Intellectual Property Chapter in Trans-Pacific Partnership Agreement”. *American University International Law Review*, v. 28, n. 1, p. 105-202.

FORERO-PINEDA, Clemente. (2006) “The impact of stronger intellectual property rights on science and technology in developing countries”. *Research Policy*, v. 35, p. 808-824.

GALLAGHER, Kevin P. *Obama’s “New” Trade Policy: What Happened to Multilateralism?* Disponível em: <<http://www.policyinnovations.org/ideas/commentary/data/000182>>. Acesso em: 15 janeiro 2015.

GERVAIS, Daniel (ed.). (2007) *Intellectual Property, Trade and Development. Strategies to Optimize Economic Development in a TRIPS-plus era*. Oxford: Oxford University Press.

HALBERT, Debora. (2011) “The Politics of IP Maximalism”. *The WIPO Journal: analysis of Intellectual Property Issues*, v. 3, n. 1.

HELPER, Laurence R. (2004) “Regime Shifting: The TRIPS Agreement and New Dynamics of International Intellectual Property Lawmaking”. *Yale Journal of International Law*, v. 29.

HEYDON, Kenneth; WOOLCOCK, Stephen. (2009) *The rise of Bilateralism*. New York: UM University Press.

HOMERE, Jean R. (2010) “Intellectual Property, Trade and Development: a view from the United States”. In: GERVAIS, Daniel. *Intellectual Property, Trade and Development: strategies to optimize economic development in a TRIPS-plus Era*. Oxford: Oxford University Press.

ILIAS, Shayerah. (2012) “*The Proposed Anti-Counterfeiting Trade Agreement: Background and Key Issues*”.

ILIAS, S. FERGUNSON, I. (2007) “Intellectual Property Rights and International Trade”. *CRS Congressional Report*, 20 Dec.

JAFFE, Adam. (1999) “The US Patent System in Transition: policy innovation and the innovation process”. *NBER Working Paper*, v. 7280, Aug.

JAFFE, Adam B.; LERNER, Josh. (2004) *Innovation and its Discontents: how our broken system of endangering innovation and progress and what to do about it*. Princeton University Press: New Jersey.

KAMINSKI, M. (2011) “An Overview and the Evolution of the Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA)”. *PIJIP Research Paper*, n. 17.

LATIF, Ahmed A. (2005) “Developing Country Coordination in International Intellectual Property Standard-Setting. *Trade-Related Agenda, Development And Equity (T.R.A.D.E.) Working Papers*. South Center, v. 24.

_____. (2011) “Change and Continuity in the International Intellectual Property System”. *The WIPO Journal: analysis of Intellectual Property Issues*, v. 3, n. 1.

_____. (2010) “ACTA: Original Expectations and Future Implications”. *Bridges, ICTSD*, n. 4.

_____. “Change and Continuity in the International Intellectual Property System”. *The WIPO Journal: analysis of Intellectual Property Issues*, v. 3, n. 1, 2011.

LEWIS, Meredith Kolsky. (2011) “The Trans-Pacific Partnership: New Paradigm or Wolf in Sheep’s Clothing?”. *Boston College International and Comparative Law Review*,

v. 34, n. 3.

LIMA, Thiago. (2010) “Um Obama Low Profile? As diretrizes da política comercial dos EUA na administração Obama” Paper apresentado no 34º Encontro Nacional da Anpocs.

MASKUS, Kenneth. (2006) “Reforming the U.S. Patent Policy: getting incentives right”. *Counsil of Foreign Relations*, n. 19, p. 1-45.

MENEZES, Henrique; LIMA, Thiago. (2010) “Propriedade Intelectual na Agenda Comercial Latino-Americana: demandas dos EUA por regras TRIPS-plus”. 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Recife, 4 a 7 de agosto.

MENEZES, Henrique. (2010) “Negociações Internacionais em Propriedade Intelectual na Gestão Obama”. *Meridiano 47*, v. 11, n. 120, p. 38-47.

_____. (2012) “A Guerra na Internet e a Fratura de um Consenso: a agenda norte-americana para enforcement de direitos de propriedade intelectual”. *OPEU Estudos e Análises de Conjuntura*, v. 7, p. 3-21.

MENEZES, Henrique; CARVALHO, Pedro. (2015) “O Trans-Pacific Partnership Agreement na agenda de propriedade intelectual dos Estados Unidos”. *Meridiano 47*, vol. 16, n. 149, p. 29-36.

MICHAEL, Gabriel. (2010) “ACTA, Fool: Explaining the Irrational Support for a New Institution”. *PIJIP Research Paper*, n. 7. American University Washington College of Law, Washington, DC.

MOWERY, David. (2010) “IPRs and US Economic Catch-Up”. In: ODAGARI, H.; GOTO, A.; SUNAMI, A.; NELSON, R. *Intellectual Property Rights, Development and Catch-Up: an international comparative study*. Oxford: Oxford University Press.

MUNOZ TELLES, Viviana. (2009) “The changing global governance of intellectual property enforcement: a new challenge for developing countries”. In: LI, Xuan;

CORREA, Carlos (eds.). *Intellectual Property Enforcement: international perspectives*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

MUSUNGU, Sisule; DUTFIELD, Graham. (2003) “Multilateral Agreements and a TRIPS-plus World: the World Intellectual Property Organization (WIPO)”. *Quaker United Nations Office, TRIPS-plus Issues Papers*, v. 3.

MUSUNGU, Sisule. (2005) “Rethinking innovation, development and intellectual property in the UN: WIPO and beyond”. *QUIAP TRIPS Issues papers*, v. 5.

_____. (2010) “The Development Agenda and the Changing Face of the World Intellectual Property Organization (WIPO)”. *IQSANTO Studies* 2.

MUZAKA, Valbona. (2012) “Contradictions, frames and reproductions: the emergence of the WIPO Development Agenda”. *Review of International Political Economy*, p. 1-25.

OKEDIJI, Ruth. (2004) “Back to Bilateralism? Pendulum Swings in International Intellectual Property Protection”. *University of Ottawa law and technology journal*, v. 124.

PEETS, Lisa; YOUNG, Mark. (2008) A New Opportunity in the Fight Against Fakes: the Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA). *TradeMark World*, 211, p. 33-36, Oct.

RENS, Andrew. (2010) Collateral Damage: The Impact of ACTA and the Enforcement Agenda on the World’s Poorest People. *PIJIP Research Paper*, n. 5. American University Washington College of Law, Washington, DC.

ROFFE, Pedro; SPENNEMANN, Christoph; VON BRAUN, Johanna. (2010) “Intellectual Property Rights in Free Trade Agreements: moving beyond TRIPS minimum standards”. In: CORREA, Carlos (ed.) *Research Handbook on the Protection of Intellectual Property under WTO Rules: intellectual property in the WTO*, v. 1. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

RUSE-KHAN, Henning Grosse. (2009) “Policy Space For Domestic Public Interest Measures Under TRIPS”. *South Center Research Paper*, 22, June.

_____. (2010) “From TRIPS to ACTA: towards a new ‘gold

standard' in criminal IP enforcement?". *Max Planck Institute for Intellectual Property, Competition & Tax Law Research Paper*, n. 10-06.

SCHERER, F. M. (2009) "The Political Economy of Patent Policy Reform in the United States". *J. on Telecomm & High Tech L.* v. 7, p. 167-216.

SCHOTT, Jeffrey J. (2009) "Trade Policy and the Obama Administration". *Business Economics*, v. 44, n. 3, p. 150-154.

SELL, Susan K. (1995) "The Origins of Trade-Based Approach to Intellectual Property Protection: the role of industry associations. *Science Communication*, v. 17, n. 2, p. 163-185, December.

_____. (1998) *Power and Ideas: North-South politics of intellectual property and antitrust*. New York: State University of New York Press.

_____. (2003) *Private Power, Public Law: the globalization of intellectual property rights*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. (2006) "Books, Drugs and Seeds: the politics of access". Transatlantic Consumer Dialogue, "The Politics and Ideology of Intellectual Property", March 20-21, 2006, Brussels; and the International Studies Association annual meeting, San Diego, March 22-26.

_____. (2010) "The Global IP Upward Ratchet, Anti-Counterfeiting and Piracy Enforcement Efforts: the State Of Play". *PIJIP Research Paper*, n. 15. American University Washington College of Law, Washington, DC.

_____. (2011a) "TRIPS was never enough: vertical forum shifting, FTAs, ACTA, and TPP". *Journal of Intellectual Property Law*, v. 18.

_____. (2011b) "Everything Old is New Again: The Development Agenda Then and Now". *The WIPO Journal: analysis of Intellectual Property Issues*, v. 3, n. 1.

SLADE, Alison. (2011) "Articles 7 and 8 of the TRIPS Agreement: a Force for Convergence within the International

IP System”. *The Journal of World Intellectual Property*, v. 4, n. 6, p. 413-440. YU, Peter. “The ACTA/TPP Country Clubs”.

YU, Peter. (2012a) “Enforcement, Enforcement, What Enforcement”. *Drake University Legal Studies Research Paper Series*, v. 52, n. 3.

_____. (2012b) The Alphabet Soup of Transborder Intellectual Property Enforcement. *Legal Studies Research Paper Series*, n. 12-13.

_____. “The ACTA/TPP Country Clubs”. (2013).
Disponível em: <<http://www.peteryu.com/beldiman.pdf>>.
Acesso em: 23 outubro 2014.

WEATHERALL, Kimberlee. (2011) “Politics, Compromise, Text and the Failures of the Anti-Counterfeiting Trade Agreement”. *Sydney Law Review*, v. 33, p. 229-263.

ZRALEK, Stephen; RUGA, Dylan. (2009) “The Pro-IP Act: another weapon against a failing Economy”. *Landslide*, v. 1, n. 3.

Documentos

ANTI-COUNTERFEITING TRADE AGREEMENT. (2011) *Anti-Counterfeiting Trade Agreement Consolidated Text*. October.

UNITED STATES (US Congress). (2002) Trade Act of 2002. Public Law 107-210 of 107th Congress, August.

_____. (Way and Means Committee on US Congress). (2007) New Trade Policy for America.

_____. (Executive Office of the President of the United States). (2011) *Executive Order* -- Establishment of the Intellectual Property Enforcement Advisory Committees. February.

_____. (Office of the U.S. Intellectual Property Enforcement Coordinator). (2010) *Joint Strategic Plan On Intellectual Property Enforcement*. June.

_____. (Office of the U.S. Intellectual Property Enforcement Coordinator). (2011) *U.S. Intellectual Property Enforcement Coordinator Annual Report On Intellectual Property Enforcement*. Feb.

_____. (Office of the U.S. Intellectual Property Enforcement Coordinator). *2011 U.S Intellectual Property Enforcement Coordinator Joint Strategic Plan: one year anniversary*. June.

_____. (Office of the U.S. Intellectual Property Enforcement Coordinator). (2011) *Administration's White Paper On Intellectual Property Enforcement Legislative Recommendations*. March.

_____. (Office of the U.S. Intellectual Property Enforcement Coordinator). (2011) *Counterfeit Pharmaceutical Inter-Agency Working Group Report to the Vice President of the United States and Congress*. March.

_____. (Office of the U.S. Intellectual Property Enforcement Coordinator). *2013 Strategic Plan on Intellectual Property Enforcement*. June.

_____. (Homeland Security Department). (2010) *Quadriennial Homeland Security Review Report: a strategic framework for a secure homeland*. February.

_____. (USTR). *Special 301 Report*. United States Trade Representative, Executive Office of the President, vários números.

_____. (USTR). (2009 a 2013) *Várias publicações sobre negociações do TPP (Press Release Documents, Federal Registers, Reports, Speeches)*.

_____. (USTR). (2013) *Trade Policy Agenda and 2012 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*. United States Trade Representative, Executive Office of the President, March.

_____. (USTR). (2012) *Trade Policy Agenda and 2011 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*. United States Trade Representative, Executive Office of the President, March.

_____. (USTR). (2011) *Trade Policy Agenda and 2010 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*. United States Trade Representative, Executive Office of the President, March.

_____. (USTR). (2010) *Trade Policy Agenda and 2009 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*. United States Trade Representative, Executive Office of the President, March.

_____. (USTR). (2009) *Trade Policy Agenda and 2008 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*. United States Trade Representative, Executive Office of the President, February.

AS FINANÇAS COMO POLÍTICA DE ESTADO: O PRIMEIRO GOVERNO DE OBAMA

Jaime Cesar Coelho
Felipe Carmargo Gaiotto

Introdução

Durante as décadas de 1980 e 1990 a institucionalidade do sistema financeiro norte-americano sofreu uma série de alterações, as quais se situam em um contexto de alteração do regime financeiro internacional e guardam estreita relação com a construção de um poderoso instrumento de política externa dos Estados Unidos, o *financial statecraft*. No plano econômico, a queda acentuada das taxas de lucro das corporações norte-americanas, a partir da década de 1970, produziu o efeito de deslocamento relativo da acumulação produtiva para a esfera financeira. A expansão das finanças, ou da poupança reprimida para ativos monetários e financeiros, possibilitou que a acumulação fosse expandida, seja no plano interno, seja no externo. Tanto a dívida pública quanto os mecanismos de securitização dessa dívida e as inovações financeiras no marco de um processo desregulacionista levaram a uma expansão exponencial dos negócios financeiros e das possibilidades de valorização do capital *off-shore*, como componente essencial de contratendência à queda da taxa de lucro no plano interno. Com um mercado financeiro robusto e por meio do incentivo do governo norte-americano, as instituições financeiras (bancárias e não bancárias) puderam expandir seus negócios para novas praças e aumentar o espaço geográfico e econômico de valorização. O quase monopólio da emissão da moeda de curso internacional permitiu que o governo estadunidense ocupasse posição privilegiada na competição interestatal. O manejo da política monetária norte-americana, com efeitos em cadeia em um mercado internacionalizado de

capitais, serviu como efetivo instrumento de manipulação da liquidez internacional e sua repercussão em termos de preços relativos das moedas deu aos Estados Unidos a possibilidade de regular, mesmo que indiretamente, a liquidez internacional.

Esse processo implica algumas considerações de ordem política: 1) o aumento do peso relativo do setor financeiro no conjunto da renda agregada foi acompanhado do aumento do poder político desse setor na dinâmica decisória da política interna dos Estados Unidos; 2) a política externa norte-americana passou a ficar cada vez mais ancorada nos interesses das instituições financeiras norte-americanas internacionalizadas; e 3) o peso político dessas instituições se transmitiu para as instituições financeiras multilaterais (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial), em uma combinação de interesses entre a política externa dos Estados Unidos, as corporações financeiras internacionalizadas e as políticas de concessão de empréstimos dessas instituições.

A crise de 2007-2009 representa um elemento não intencional das decisões políticas que levaram o setor financeiro a ocupar lugar central no processo decisório das políticas de Estado nos Estados Unidos. Inserida em um contexto de profundas alterações na distribuição das capacidades materiais no interior do sistema de estados, a crise se dá em um momento em que o governo Obama inaugurava seu primeiro mandato. O impacto da crise em termos de emprego e desempenho macroeconômico levou o novo governo a tomar uma série de iniciativas tanto no sentido de prover o mercado com liquidez e mecanismos de salvamento de última instância quanto no de encaminhar ao Congresso norte-americano um robusto projeto de reforma do setor financeiro.

Embora o clamor público e as pressões pelo enquadramento do setor financeiro tenham sido muito intensos, o que se verifica, ao cabo do primeiro mandato de Obama, é que os fundamentos do poder do setor financeiro permanecem inabalados. A hipótese que aqui se levanta é de que o setor financeiro ainda desempenha

um papel primordial na política externa norte-americana, dado o seu peso estratégico na grande estratégia norte-americana, ao mesmo tempo que criou mecanismos de pressão junto ao Executivo e ao Congresso que lhe confere um poder de veto significativo no jogo político doméstico.

A financeirização da riqueza tem sido a principal característica do capitalismo estadunidense no período que poderíamos definir vagamente como a era neoliberal. Quais as causas disso e em que medida essa forma específica do capital se transformou numa força social dominante e líder pode ser a chave para entendermos o comportamento do governo Obama, em um contexto marcado pela maior crise econômica do capitalismo desde a quebra da Bolsa de Valores de Nova York em 1929.

Este capítulo está dividido em duas partes: 1) o aparecimento das finanças como política de Estado; e 2) a reforma financeira do governo Obama diante da crise econômica sistêmica do núcleo orgânico da acumulação em 2007-2009, cujo epicentro foram os Estados Unidos.

A retomada da hegemonia norte-americana e o *financial statecraft*

As origens das tímidas respostas regulacionistas do governo Obama como resposta à crise de 2007-2009 estão fincadas na retomada da hegemonia norte-americana no âmbito da globalização, depois da crise da década de 1970. Em particular, no papel que desempenharão o dólar e as finanças dos Estados Unidos nessa retomada. De forma geral, os anos subsequentes ao “choque Volcker”¹⁰⁶ foram essenciais para consolidar o predomínio do poder monetário estadunidense, o qual se tornou essencial para sustentar sua autonomia relativa diante do Japão e da Alemanha e possibilitar aos Estados Unidos uma década de 1990 similar à “era de ouro” do pós-Segunda Guerra.

106 Referência ao choque de juros promovido pelo secretário do tesouro do governo Jimmy Carter em 1979, que resultou em um profundo ajuste internacional em termos de liquidez e emprego.

Os primeiros anos subseqüentes a 1979 expressaram a consolidação de um movimento ascensional ao poder nos Estados Unidos de representantes da fração financeira do capital, cujo início ocorreu a partir de meados da década de 1960. A elite financeira estadunidense, que fora enquadrada no que diz respeito a tomadas de decisões políticas e econômicas diretas após a crise de 1929, volta com força com a mudança do cenário diante das crises do regime de acumulação durante a década de 1970. Depois do choque Volcker, grande parcela da “*high politics*” se funde com a “*high finance*”, negando parcialmente e superando o arranjo institucional de Bretton Woods. Nessa retomada, dois aspectos foram importantes: a crescente expansão das ações bancárias norte-americanas *off-shore* e a consolidação do dólar como moeda internacional, por meio de um intenso processo de reciclagem das divisas geradas a partir da crise do petróleo, em um contexto em que a moeda dos Estados Unidos se descolava definitivamente de um lastro real, o ouro.

Fields e Vernengo (2012) argumentam que a moeda é o espelho de seu Estado emissor. Apesar de os Estados Unidos apresentarem constantes déficits no balanço de pagamentos, o Estado emissor da moeda não precisa se preocupar com sua natureza macroeconômica para mantê-la confiável perante os agentes do mercado e outros Estados. Basta apenas mantê-la longe do *default*. O que faz o dólar ser o que é é a idiossincrasia de se comportar como “domínio autorizado”,¹⁰⁷ cuja construção social se insere na própria formação histórica do poder estadunidense. O modelo de “capitalismo monopolista”, a consolidação da força do Estado estadunidense a partir da crise de 1929, as guerras, as instituições e a ideologia estadunidense resultaram em uma moeda forte e confiante para os agentes do mercado fazerem transações comerciais e financeiras e Estados a manterem em suas reservas cambiais.

107 Segundo Cohen: “este é um novo conceito destinado a combinar transações [espaços de regiões] e transitoriedade [espaços de fluxos] – tanto a dimensão funcional quanto a física – em um único amálgama de uso e autoridade. A noção captura o papel crítico de não somente em um, mas a principal influência em ambos na geografia monetária, tanto nos mercados quanto nos governos” (1998, p. 23).

A retomada da hegemonia dos Estados Unidos tem origem na visão estratégica da elite financeira e militar estadunidense consolidada com a vitória de Ronald Reagan. O poder econômico e militar dos Estados Unidos era insuficiente em relação a seus parceiros e adversários. Portanto, a questão recaía sobre qual estratégia e tática a serem adotadas para enquadrá-los diante dos limites impostos às formas tradicionais de mudança de comportamento de outros Estados. Mais do que usar diretamente a coerção, os parceiros e rivais dos Estados Unidos foram envolvidos em um processo de construção de consenso, cuja síntese representa o mote de líderes políticos no fim da década de 1980: *There is no alternative* (TINA). É o que Tavares (1998) denomina de “racionalizar a visão dominante”. “Esta racionalização vem passando em matéria de política econômica pela aceitação de um ajuste recessivo que corresponde a uma sincronização da política econômica e da ideologia conservadoras sem precedentes” (TAVARES, 1998, p. 29). O enquadramento de adversários e parceiros dos Estados Unidos reverteu a tendência política e econômica em direção a um mundo policêntrico a partir da década de 1970, ou seja, restabeleceu-se o poder hegemônico estadunidense conquistado pós-1945, mesmo que sob outras características histórico-sociais.

Com o aumento das transações financeiras internacionais entre bancos privados, bolsas de valores, instituições financeiras e Estados a partir da década de 1960, essa fração do capital ganha espaço como instrumento de poder devido ao alto grau de interferência na autonomia e na influência dos Estados na ordem política global. Litan e Steil (2006) denominaram a relação entre moeda e poder de *financial statecraft*, cuja relação remonta a aspectos do *economic statecraft* que são diretamente relacionados aos fluxos de capital. Para os autores, dependendo do objetivo do *financial statecraft*, os fluxos de capitais podem ser empregados para interferir no comportamento das taxas de câmbio de outros Estados, podem provocar sanções financeiras a empresas internacionais que comercializam com outros países classificados pelo Estado emissor da moeda como “hostis” e

podem impor “condicionalidades” para empréstimos financeiros a países endividados, enquadrando-os aos interesses do Estado dominante. Para os estrategistas da política externa norte-americana o uso do *financial statecraft* é fundamental, pois requer “pouco esforço e não há perdas de vida” (STEIL; LITAN, 2006, p. 161).

As relações monetárias internacionais referem-se a arranjos e a ações que afetam o valor, o uso e a estabilidade das moedas emitidas pelos Estados. O comportamento da moeda está relacionado às decisões políticas condicionadas tanto pelas concepções de como o mundo é quanto de como ele deveria ser, segundo o prisma material da produção. Os interesses políticos e os interesses econômicos condicionam esses arranjos e ações das moedas ao sintetizar os interesses econômicos e o poder político por meio de uma estrutura estabelecida de normas, regras e processos de tomadas de decisão que revelam os interesses de um grupo dominante ou de um grupo dirigente. Assim, as relações monetárias também são instrumentos de poder coercivo (KIRSHNER, 1995), cuja influência condiciona o conflito político nacional e internacional de um Estado. E os estadunidenses pressionaram aliados e parceiros com o objetivo de não perderem vantagens políticas e econômicas provenientes da centralidade do dólar no sistema financeiro e monetário internacional. Essa centralidade é essencial para financiar os constantes déficits no balanço de pagamentos dos Estados Unidos e manter a liderança e a influência deles no sistema internacional.

As moedas têm a função econômica de serem usadas como meio de pagamento, unidade de conta e reserva de valor. No plano internacional, se analisada nos dois níveis de seu uso, o nível privado e o nível público, a moeda é usada de seis maneiras conforme suas funções: 1) no nível privado, a moeda é empregada no mercado de câmbio (*foreign-exchange market*); no faturamento e na liquidação comercial (*trade invoicing and settlement*) e no mercado financeiro (*financial market*); e 2) no nível público, a moeda é adotada como âncora cambial (*foreign-exchange anchor*); como moeda de intervenção (*intervention*

currency) e como moeda de reserva (*reserve currency*). O grau de utilidade de uma moeda nessas funções confere a essa um *status* internacional. Quanto mais disseminado o uso de uma moeda por essas funções, mais essa é “internacional”.

Mas o que leva uma moeda ao *status* de “internacional”? Helleiner (2008) aponta determinantes econômicos que conferem o *status* internacional à moeda. Esta precisa transparecer: a) confiança para os estrangeiros; b) prover liquidez ao mercado; e c) ser empregada de maneira ampla pelas redes transacionais, comerciais e financeiras. Em contrapartida, também há determinantes políticos que conferem esse *status* a uma moeda. O autor considera fatores políticos indiretos e diretos que atribuem *status* de internacional a uma moeda, ou seja, de que maneira um Estado atua para transformar sua moeda em “internacional”.

Os fatores diretos recaem sob a responsabilidade de o Estado manter a confiança em sua moeda, não só via política econômica, mas também via estabilidade política internacional – segurança militar – e estabilidade de sua política doméstica – confiança em suas instituições. A liquidez de determinada moeda também é influenciada pelo grau de desenvolvimento do mercado financeiro doméstico de seu Estado emissor. E, por fim, os Estados ampliam as redes comerciais e financeiras ao abrir novos mercados para suas empresas de maneira que amplie a atração pelo uso de sua moeda. Além desses fatores, há os determinantes políticos indiretos do processo de internacionalização de uma moeda. Alguns Estados podem impor o uso de sua moeda a outros Estados subordinados ou às suas colônias.

Até o momento, a compreensão da relação entre o Estado e sua moeda emitida se concentrou nas causas e nos meios pelos quais a moeda é internacionalizada. Mas por que um determinado Estado procura internacionalizar sua moeda? A resposta está nas vantagens que um Estado adquire ao internacionalizá-la. As moedas proporcionam vantagens econômicas e políticas, as quais se caracterizam pela flexibilidade macroeconômica, pela capacidade de usufruir da *seigniorage*, pelo prestígio adquirido e pelo poder geopolítico no cenário internacional. Esses benefícios

conferem autonomia ao Estado emissor ao capacitá-lo a evitar os encargos de ajuste do balanço de pagamentos por meio do poder de postergá-los (*delay*) e do poder de desviá-los (*deflect*) (COHEN, 2009). Quanto mais uma moeda for empregada na economia global, mais um Estado obtém vantagens políticas e econômicas no capitalismo.

Entretanto, não são todas as funções da moeda, em seus dois níveis de uso, privado e público, que conferem autonomia ao Estado emissor. As seis funções da moeda, descritas acima, proporcionam vantagens econômicas, mas só três funções conferem vantagens políticas. A moeda exerce o papel de fonte de poder ao Estado quando assegura o valor tanto da esfera pública quanto da esfera privada. Na função de moeda de investimento, no nível privado, bem como na função de reserva cambial, a moeda tem a capacidade de influenciar o comportamento dos outros Estados – exercer influência. O Estado, também, adquire mais autonomia na política internacional por meio da função de faturamento e de liquidação comercial proporcionado por sua moeda, o qual impacta as preferências dos outros Estados para compor as reservas cambiais de seus respectivos bancos centrais.

Todavia, há limites nessas vantagens para os Estados que emitem as moedas de maior demanda na economia global. As necessidades e os desejos dos agentes do mercado têm prevalecido sobre as decisões políticas dos Estados. Assim,

a autonomia da moeda líder pode eventualmente ser restringida, até certo ponto, pela necessidade de desencorajar as conversões repentinas ou substanciais por meio do mercado de câmbio. Tanto os rendimentos da senhoriagem, numa base líquida, quanto a flexibilidade macroeconômica serão reduzidos se um aumento sustentado das taxas de juros for necessário para sustentar a quota de mercado. (COHEN, 2005, p. 5)

O processo do predomínio da *financeirização* ampliou a maneira do exercício do poder na política internacional. Braga

(1998) salienta o novo *modo de ser* do modo de produção do capital; é um novo padrão sistêmico de organização do capital que predomina nas estratégias de apropriação dos agentes privados e condiciona as operações das finanças e dispêndio públicos, modificando a dinâmica macroeconômica.¹⁰⁸ Robert Cox (1986) salienta que no contexto internacional a capacidade dos Estados de conquistar, manter e expandir sua ação externa depende da possibilidade de mesclarem atributos materiais, culturais e ideológicos. “Manter” o poder pressupõe a capacidade de o Estado cultivar sua autonomia relativa.¹⁰⁹ Já “expandir” seu poder diz respeito à capacidade de influenciar o outro, inclusive atores não estatais. Influência é a palavra-chave nas complexas interações sociais, cuja interferência ocorre por meios contrários ao uso da força e da violência para modificar o comportamento do outro. É construir consenso entre as partes em questão.

Portanto, a construção do consenso sobre a necessidade de liberalização dos fluxos de capitais entre os Estados contribui para financiar os déficits no balanço de pagamentos estadunidense. “Os tomadores de decisão americanos alimentaram um sistema financeiro internacional mais liberal como um meio de preservar a autonomia política dos Estados Unidos em face das crescentes restrições externas” (HELLEINER, 1994, p. 91). A retomada do controle financeiro e monetário internacional por parte dos Estados Unidos se estabeleceu para além de questões estritamente coercivas – influenciar o comportamento de outros agentes e/ou Estados na política internacional. A própria autonomia relativa estadunidense corria risco. O dólar permitiu aos Estados Unidos permanecer um Estado autônomo, relativamente, perante outros, o qual concentra em si grande capacidade de formular

108 Braga demonstra que “os fatores pertinentes a esse padrão de riqueza advêm das transformações dos sistemas monetário-financeiros relacionados às alterações na natureza do dinheiro, do crédito e do patrimônio; da gestão dos bancos centrais sobre a liquidez e as taxas de juros; da emergência das corporações produtivas com finanças que são um objetivo em si mesmo; da circulação internacional ampliada dos capitais sob o regime de taxas de câmbio flexíveis; da interação desses movimentos com as restrições impostas às finanças públicas; da desregulamentação financeira; da condução das políticas de globalização pela hegemonia dos Estados Unidos” (TAVARES; MELIN, 1997) (1998, p. 198).

109 Os Estados não necessariamente precisam ser autônomos em todas as estruturas de poder. A autonomia é necessária em questões que envolvam os interesses do Estado, nos quais os tomadores de decisões atuam sem constrangimentos provenientes do exterior (COHEN, 2009).

e exercer regras e normas na política internacional. Portanto, quando Tavares (1998) argumenta sobre a retomada do controle das finanças internacionais por parte dos estadunidenses, há uma questão de fundo mais complexa do que a manutenção do exercício do poder na política internacional; era a própria autonomia estadunidense que deveria ser recuperada com o fim do padrão ouro-dólar. A recuperação estadunidense não correspondia só à capacidade de liderar a economia mundial, mas também a uma questão de sobrevivência no modo de produção do capital por meio da captação de capital circulante.

A dinâmica da financeirização da riqueza é, portanto, uma dinâmica que, de um lado, representa um desdobramento do estágio do regime de acumulação e, de outro, é uma política de Estado, uma estratégia em que forças sociais emergem de uma estrutura econômica e ganham capacidade de liderar a articulação das políticas públicas. Daí o porque da financeirização, que se caracteriza pela emergência das finanças na fase monopolista do capital, não ser apenas um sopro conjuntural, mas uma amarra estrutural. Assim, as contradições do regime de acumulação passam a ter a cor e a marca dos interesses e do padrão de comportamento da força social dominante, no caso, a fração financeira do capital monopolista.

A crise de 2007-2009 representa um exemplo cabal das contradições do atual regime de acumulação sob a liderança monopolista do capital financeiro em estágio global.

Resultados não intencionais e as ações governamentais

Claro está que a crise que assolou o mundo entre 2007-2009, e, que continua a assombrá-lo, não é o resultado intencional de uma política de Estado, mas, antes, representa o desdobramento de um conjunto de políticas públicas que expressam o bloco histórico no poder da nação mais poderosa do sistema de Estados. Um bloco liderado por poderosas *holdings* financeiras, que foram sendo constituídas em um processo lento e gradual de

desarticulação das políticas regulatórias implementadas no início da década de 1930, mais precisamente em 1933, com o Glass Steagal Act. O que a crise faz é desnudar contradições importantes do atual regime de acumulação. Isso implica reconhecer que apesar do “privilégio exorbitante” (EICHENGREEN, 2011), de emissor da moeda internacional e de ter o mercado financeiro mais profundo do mundo, os Estados Unidos não estão infensos ao potencial disruptivo das finanças globalizadas.

Uma primeira observação que salta aos olhos, decorridos sete anos da grande crise, é que o poder político das finanças permanece forte e foi capaz de alterar politicamente o percurso da reforma financeira enviada ao Congresso norte-americano, de tal forma que as raízes da crise permanecem latentes, vivas o suficiente para novas rodadas de instabilidade econômica mundial. Dado o papel interdependente dos mercados monetário e financeiro, novas crises continuam a representar um perigo sistêmico, como verificado em 2007-2009.

O processo de desregulamentação e a reforma financeira

A tensão entre regulação e desregulamentação é um traço da história financeira e bancária dos Estados Unidos. Essa tensão esteve presente na emergência do sistema financeiro e bancário dos Estados Unidos no século XIX e passou pelo século XX em três fases distintas: o período imediato à crise de 1929 (desregulacionista); de 1933 até a década de 1970 (período intervencionista); e, finalmente, o período pós-Bretton Woods (desregulacionista).

O processo de desregulamentação que começa na década de 1970 no mercado de capitais, será aprofundado, abarcando o setor bancário no governo Reagan. Daí em diante a desregulamentação passa a se confundir como uma política de Estado a fim de criar condições para que os bancos norte-americanos pudessem fazer frente à competição internacional da globalização.

Como resultado da crescente globalização, os reguladores estavam preocupados não apenas com a segurança e estabilidade das instituições financeiras, mas também com a capacidade dos bancos dos Estados Unidos competirem em escala global. No ambiente regulatório internacional, a Glass-Steagall¹¹⁰ era uma anomalia e em muitos países os bancos universais – aos quais se permite o envolvimento em todos os tipos de serviços financeiros – eram a norma. Desse modo, num contexto de crescentes déficits das contas externas dos Estados Unidos apoiar a expansão global dos bancos norte-americanos tornou-se um objetivo adicional da regulamentação. (KREGEL, 2012, p. 38)

O processo inicial de ampliação das atividades bancárias comerciais ocorreu por ocasião de uma decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos em 1981, flexibilizando as seções 16 e 21 do Glass-Steagall. Esse processo abriria espaço para um conjunto sucessivo de reformas que culminariam com o sepultamento do marco regulatório do New Deal e com a promulgação da Lei Gramm-Leach-Bliley de modernização de serviços financeiros em 1999.

A lei foi baseada no argumento de que havia economias substanciais a serem alcançadas por meio de vendas cruzadas de serviços financeiros e da consequente possibilidade de se aumentar o *hedge* interno cruzado de riscos entre os grandes conglomerados financeiros multifuncionais. Alegou-se que a simbiose entre os diferentes serviços financeiros aumentaria os rendimentos dos ofertantes desses serviços, bem como reduziria o risco assumido pelas grandes instituições. (KREGEL, 2012, p. 39)

110 O Glass-Steagall Act de 1933 estabeleceu as bases regulatórias do sistema financeiro dos Estados Unidos. Uma de suas principais características era a divisão entre atividades bancárias comerciais e de investimentos. Essa separação visava a evitar o problema da emergência de grandes instituições com elevado poder político e de mercado, as quais poderiam ter um efeito de contágio expressivo em eventos críticos.

Hipótese que seria desmentida pela crise de 2007-2008. Mas vale ressaltar que a sequência de reformas regulatórias que se inicia na década de 1980 irá passar pelas diferentes administrações de republicanos e democratas, o que evidencia dois aspectos: 1) a força política setorial das grandes corporações financeiras; e 2) a transformação dos interesses setoriais do capital monopolista financeiro em política de Estado.

Factualmente, o processo regulatório aumenta o poder de monopólio das grandes corporações e dá substância às atividades cada vez arriscadas e especulativas. A expansão dessa força social é o resultado da dinâmica de exportação do ciclo completo do capital, que está ligada à internacionalização do capital comercial, produtivo e financeiro. Essa é uma dinâmica tendencial que se verifica desde o pós-Segunda Guerra, mas só a partir da abertura das contas de capital e das alterações regulatórias dos sistemas financeiros do núcleo dinâmico da acumulação é que a força social do capital monopolista e financeiro se torna uma força social líder. Nos Estados Unidos a legislação republicana e democrata consolidará as bases legais para a institucionalização e a internacionalização dos conglomerados financeiros multifuncionais. Corporações essas agigantadas, concentradoras de recursos e de difícil supervisão e controle. A capacidade financeira dessas corporações transbordará para o campo político pela imensa capacidade de influência nos meios de comunicação, pela musculatura política de seus *lobbies* e pelo financiamento de campanhas.

A crise de 2007-2009 gerou um enorme desconforto junto ao *stablishment* financeiro, pois escancarou as fragilidades dos argumentos que referendavam as legislações desregulacionistas. Ao contrário do que pressupunham os reguladores pró-mercado e seus defensores legislativos, o processo de criação e expansão das instituições financeiras multifuncionais não diminuiu os riscos, mas, ao contrário, aumentou seu efeito de contágio, agora em escala sistêmica e global.

O governo Obama tem seu início marcado pelo estouro da crise. Em meio aos clamores da opinião pública, a resposta do Executivo foi o envio de uma proposta de lei ao Congresso que visava fundamentalmente a garantir ao contribuinte que ele não mais arcaria com os custos de uma crise como aquela. No contexto da crise ficava claro que as instituições criadas durante o processo de desregulamentação eram grandes demais para quebrar (*too big too fail*),¹¹¹ o que empurrou os custos do ajuste ao conjunto dos contribuintes.

Tal diretiva, no sentido de enviar ao eleitor e contribuinte um sinal de que ele não arcaria com custos futuros de um novo ajuste manifestava o que já estava em curso, um amplo pacote de resgate das grandes instituições, pacote esse que contribuiu para o aumento do processo de concentração e centralização bancária e financeira nos anos subsequentes à crise. Como uma fênix, as grandes corporações, além de serem resgatadas pelo Executivo, conseguiram abocanhar crescentes fatias de mercado.

A primeira peça enviada ao Congresso dos Estados Unidos, em junho de 2009, para a reforma do sistema financeiro, tinha o sugestivo título: *Financial Regulatory Reform: a new foundation* (http://www.treasury.gov/initiatives/Documents/FinalReport_web.pdf). O projeto centrava a atenção nos mecanismos de supervisão e transparência; estabelecia a necessidade de uma supervisão compreensiva que abarcasse atividades bancárias fora de balanço e instituições subsidiárias que atuavam com valores mobiliários à revelia das regulamentações impostas aos bancos segurados; sugeria a atuação para o fortalecimento da supervisão internacional e apontava para a criação de um novo

111 “O problema das instituições too big to fail (TBTF) tem estado no centro dos debates de política pública em três períodos distintos da história financeira recente. Ele surgiu em setembro de 1984, quando o presidente do Office of the Comptroller of the Currency (Escritório da Controladoria da Moeda) dos Estados Unidos, Todd C. Conover, usou esta frase em uma audiência no Congresso sobre o Banco Continental Illinois, o então sétimo maior banco dos Estados Unidos e com problemas de insolvência e corridas bancárias desde abril de 1984. O conceito de too big too fail figurou centralmente na resolução das crises bancárias daquela década. O too big too fail fez uma segunda aparição na década de 1990: grandes bancos japoneses e franceses e o hedge fund Long-Term Capital Management (LTCM) exigiram níveis massivos de assistência pública. A crise financeira de 2007-2009 assistiu então à terceira aparição do too big too fail: após a falência do Lehman Brother em setembro de 2008, os vários resgates altamente divulgados tornaram o too big too fail um termo familiar.” (DYMISKY, 2012, p. 178)

arcabouço institucional que tornassem efetivos esses mecanismos de supervisão.

Da primeira etapa emergiu a Lei Dood-Frank, que seria assinada em 2010 pelo governo Obama. Da proposta original prevaleceu a ideia de que os problemas do sistema eram substantivamente de supervisão e transparência. Embora a crise de 2007-2009 fosse semelhante à crise de 1929, a Lei não revertia a tendência de concentração e centralização do capital financeiro, como o fizera o Glass-Steagal Act.

Depois da promulgação da lei, o processo de regulamentação que se seguiu mostrou a robustez do *lobby* setorial. Calcula-se que entre 2010 e 2013, o *lobby* bancário e financeiro tenha desembolsado cerca de US\$ 1 bi e despejado uma quantidade significativa de advogados e “especialistas” (algo como 3 mil lobistas) no Congresso dos Estados Unidos (RIVLIN, 2013). Além disso, a mescla de interesses públicos e privados aparece na rotação de especialistas em postos-chave da institucionalidade regulatória e de supervisão do sistema financeiro e em atividades privadas ligadas ao setor, o que dificulta o trabalho de uma “nova fundação” em termos regulatórios e de novas práticas setoriais.

Entre 2006 e 2010, 219 antigos funcionários da Securities and Exchange Commission (SEC) trabalharam para os setores Fire (finance, insurance, and real estate) após sair da SEC (...). Desde janeiro de 2009, 1.447 antigos funcionários federais foram contratados por estes mesmos setores Fire para fazer lobby no Congresso e nas agências federais (...) – metade dos antigos membros do Congresso que está hoje engajada em lobbying foi contratada pela indústria Fire durante as deliberações do Dodd-Frank Act. Nos três primeiros meses de 2011, 488 organizações diferentes fizeram lobby no Congresso sobre o Dodd-Frank Act (...) – este número está abaixo das 815 que fizeram lobby durante o segundo trimestre de 2010. Os dois senadores dos EUA que estavam liderando a luta

para revogar ou enfraquecer o Ato Dodd-Frank, especialmente o Consumer Financial Protection Bureau (Gabinete de Proteção Financeiro ao Consumidor), receberam mais de US\$ 4,3 milhões em doações de campanha dos setores Fire durante suas carreiras, US\$ 2,2 milhões dos quais durante o ciclo eleitoral de 2010 (...). (DYMSKI, op. cit., p. 230)

O trabalho de *lobby* foi fragilizando um possível ímpeto regulacionista dos congressistas e focalizando ainda mais a peça legislativa nos aspectos relativos à supervisão e transparência bancárias. Isto posto, pode-se dizer que, embora a crise tenha sido brutal do ponto de vista de seus efeitos internacionais e domésticos, há uma dependência estrutural entre os interesses setoriais e o Estado dos Estados Unidos, que impede ou retarda um ajuste que iniba a ação monopolista da fração financeira do capital. Dito de outra forma: a política de conglomeração financeira é uma política de Estado e é justificada enquanto tal, diante dos desafios da globalização.

Considerações finais

Em que medida o governo Obama foi sensível aos apelos de reforma e em que medida se contrapôs aos interesses de Wall Street? O que se percebe é que o governo se mostrou politicamente sensível ao apelo conjuntural da opinião pública, mas estruturalmente vinculado aos interesses de Wall Street. Acenou para *main street*, enquanto apertou as mãos de Wall Street.

Seja pelo poder de *lobby*, seja pelo papel estrutural do setor financeiro, o governo Obama reformou para que tudo ficasse como estava, ou melhor, suas medidas ampliaram o tamanho dos conglomerados financeiros e fortaleceram o poder estrutural desses.

Este capítulo procurou entender o porquê desse enquadramento diante de uma crise tão profunda e extensa. A

hipótese central é de que a política de conglomeração tornou-se uma política de Estado, em uma visão de que os conglomerados representam uma vantagem competitiva dos Estados Unidos em um mundo globalizado e em transição. Essa vantagem se dá pelo escopo setorial, pela sua capacidade de inovação e pelo poder político que exerce *off-shore*. Fato adicional, mas não menos importante, é que a internacionalização financeira foi construída *pari passu* à internacionalização do dólar, o que dá aos Estados um poder de autonomia e influência externa incontrastável, o que pode ser verificado pelo fato de que a crise não representou uma fuga do dólar, tampouco dos títulos do tesouro norte-americano. Não há fuga porque não há substituto. Isso alimenta o poder de financiamento dos déficits norte-americanos.

Disto, como salientado anteriormente, não se pode deduzir que a crise é em si o desdobramento de um ato intencional de Estado, tampouco que não gera custos para os Estados Unidos. Os custos foram enormes, para os trabalhadores, para os contribuintes, para todos aqueles que dependem da assistência social do Estado, mas, para o setor financeiro, os custos foram mínimos, se levarmos em consideração que seus executivos, envolvidos em fraudes e manipulações contábeis, não foram condenados, que os grandes conglomerados abocanharam uma fatia ainda maior de mercado, ou seja, uma vez que o processo de concentração e centralização foi aprofundado. O fato é que a internacionalização do capital empurra o Estado para um processo de internacionalização correspondente, e o peso político dos agentes dessa internacionalização (os grandes monopólios) determinam, em última instância, as políticas desse Estado internacionalizado e, disso, o governo Obama não escapou; melhor, fez mais do mesmo.

Referências

BALDWIN, David A. (1985) *Economic Statecraft*. New Jersey: Princeton University Press.

BRAGA, José C. S. (1998) *Financeirização Global: O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo*. In: FIORI, J. L. e TAVARES, M. C. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes.

COHEN, Benjamin J. (2009) *Currency and State Power*. Disponível em: <www.polsci.ucsb.edu/faculty/cohen>. Acesso em: 4 ago. 2012.

_____. (2005) *Macrofoundation of Monetary Power*. *Global and International Studies*, UC Santa Barbara, p. 41-74, 3, Jan. Acesso em: 4 ago. 2012.

_____. (1986) *In Whose Interest?: International Banking and American Foreign Policy*. New Haven and London: Yale University Press.

_____. (1998) *The Geography of Money*. Ithaca and London: Cornell University Press.

DYMSKI, Gary A. (2012) O Gênio da Garrafa: a evolução da política *too big to fail* e a estratégia bancária dos Estados Unidos. In: CINTRA, Marcos A. M.; GOMES, Keiti da R. (orgs.) *As transformações no sistema financeiro internacional*, v. 1.. Brasília: Ipea, 2 v.

FINANCIAL REGULATORY REFORM. A new foundation. (2009) Disponível em: <http://www.treasury.gov/initiatives/Documents/FinalReport_web.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2014.

FIELDS, David; VERNENGO, Matías. (2012) Hegemonic currencies during the crisis: The dollar versus the euro in a Cartalist perspective. *Review Of International Political Economy*, Londres, n. 1, p. 1-20.

HELLEINER, Eric (2008) Political determinants of international currencies: What future for the US dollar? *Review of International Political Economy*, 15:3 August, p. 354-378.

_____. (1994) *States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990's*. Ithaca and London: Cornell University Press.

KIRSHNER, Jonathan. *Currency and Coercion: The Political*

Economy of International Monetary Power. Princeton. New Jersey: Princeton University Press.

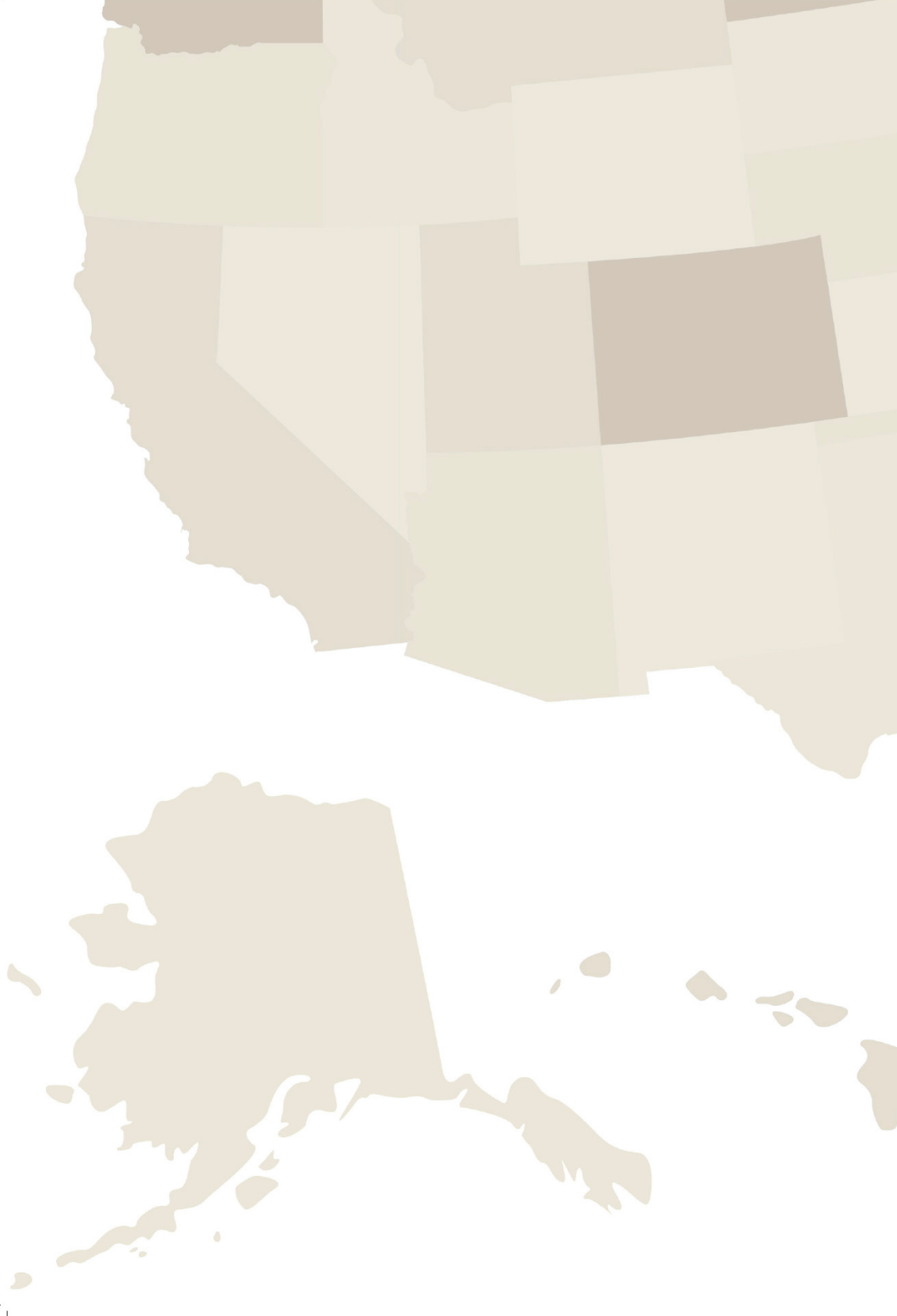
KREGEL, Jan. (2012) *Regulação Financeira dos Estados Unidos: a Lei Dodd-Frank de Reforma de Wall Street e Proteção ao Consumidor na perspectiva atual e história*. In: CINTRA, Marcos A. M.; GOMES, Keiti da R. (orgs.) *As transformações no sistema financeiro internacional*, v. 1.. Brasília, Ipea, 2v.

STEIL, Benn; LITAN, Robert E. (2006) *Financial Statecraft: The Role of Financial Markets in American Foreign Policy*. New Haven and London: Yale University Press.

TAVARES, Maria C. (1998a) A Retomada da Hegemonia Estadunidense. In: FIORI, J. L. e TAVARES, M. C. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes.

TAVARES, Maria da Conceição; BELLUZZO, Luiz Gonzaga. (2004) A Mundialização do Capital e a Expansão do Poder Americano. In: FIORI, José Luís. *O poder americano*. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, p. 111-138.

RIVLIN, Gary. (2013) How Wall Street Defanged Dodd-Frank. In: The Nation Magazine. Disponível em: <<http://www.thenation.com/article/174113/how-wall-street-defanged-dodd-frank#>>. Acesso em: 27 jun. 2014.





PARTE II

AS RELAÇÕES DOS ESTADOS UNIDOS COM A CHINA: UMA PERSPECTIVA GEOECONÔMICA

Nuno Canas Mendes

‘As relações entre a China e os EUA não precisam e não devem ser um jogo de soma zero.’

Henry Kissinger, On China (2011)¹¹²

Enquadramento: complementaridade versus rivalidade

Autor de referência do pensamento de tradição europeia da razão de Estado e da Realpolitik, Henry Kissinger, mencionado na epígrafe, foi o grande obreiro da aproximação dos Estados Unidos à China em uma fase em que as circunstâncias geoestratégicas mundiais lhe permitiram ter o golpe de asa de arredar a leitura mais convencional da Guerra Fria para ceder aos interesses concretos do seu país no gigante asiático. Quarenta anos mais tarde, Kissinger defende que há uma mudança substantiva: de um inimigo comum, a URSS naquele tempo, a objetivos comuns, no presente, de um equilíbrio geopolítico. O que pretendemos doravante é interpretar o valor desta asserção em uma perspectiva política e econômica das relações entre os dois países, em um ensaio do que se denomina de Geoeconomia, o que implicará, como mais adiante se explicita, tentar integrar um balanço das relações econômicas entre os dois países em um pano de fundo geopolítico.

Algumas palavras breves para identificar a gênese deste conceito de Geoeconomia. O autor que lançou o termo, Edward

112 A tradução de todas as citações é da responsabilidade do autor deste texto.

Luttwak, fê-lo na década de 90 do século passado, para descrever uma lógica de conflitualidade entre entidades territoriais, Estados, no âmbito do comércio internacional, em particular entre o Ocidente (Estados Unidos) e o Oriente (Japão). Embora a análise tenha elementos datados, como chave de interpretação e metodologia, continua a ser uma ferramenta útil para a compreensão das relações internacionais, tomando de empréstimo os instrumentos da economia política e casando-os com os das ciências políticas. Depois de Luttwak, apareceram vários escritos que criticaram a sua abordagem predominantemente estatista e chamaram a atenção para a relevância de outros autores, designadamente das instituições (em sentido amplo) e dos fluxos transnacionais (também em sentido lato). Em uma fase de ascensão do neoliberalismo e de intenso debate sobre a Nova Ordem Mundial, Luttwak, propunha, ufano, que “todos, atualmente, ao que parece, concordam que os métodos comerciais estão a substituir os métodos militares” (LUTTWAK, 1990). Nesse tempo, o maior déficit da balança comercial dos Estados Unidos era com o Japão e tal poderia conformar uma nova ameaça de um Oriente cheio de recursos e imperscrutável. De então para cá, as coisas mudaram ligeiramente no que toca aos protagonistas. Luttwak, um neoconservador, destacava a necessidade de os Estados Unidos repensarem as suas despesas militares e, em uma visão realista, considerava que os Estados minados de inércia burocrática, adquiriam um substituto “geoeconômico” do seu papel geopolítico em decadência. Onde, na Guerra Fria existia Geopolítica, existia então, na década de 1990, Geoeconomia. Essa oposição, artificial e simplista, não colidia com a afirmação global dos Estados Unidos pela sua economia e empresas, nunca foi contrariada pelas administrações, nem nunca esteve em causa um jogo de soma zero nas relações entre os Estados: a Geopolítica e a Geoeconomia são conceitos muito próximos. Repescar Luttwak e as críticas à sua proposta servem o propósito de demonstrar a interdependência da Geopolítica e da Geoeconomia na interpretação das relações Estados Unidos-China. O que não

significa que as duas estejam sempre alinhadas (KAPUSH, SURI, 2014). Assim, neste capítulo, opta-se pelo compromisso entre o enfoque econômico puro e duro e a ótica das relações internacionais, em que o autor está mais familiarizado.

Não será necessário recair nos lugares-comuns que vaticinavam que o século XXI será o século do Pacífico,¹¹³ mas impõe-se assinalar que o eixo Washington-Pequim tem sido alvo de uma atenção crescente pela atual administração norte-americana e que logo após ter sido eleito presidente, Obama e a sua secretária de Estado Hillary Clinton iniciaram, em novembro de 2009, um grande périplo pelos países do Extremo Oriente para marcar esta prioridade. Em 2012, a publicação da estratégia de defesa norte-americana definida no documento *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for the 21st Century* (http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf), confirmava, em um contexto de dificuldades orçamentais, essa tendência. Entre visitas de Estado e participação em cimeiras internacionais, Obama visitou em 2009 a China, o Japão, Cingapura e a Coreia do Sul; em 2010, a Indonésia, a Coreia do Sul e o Japão, para participar na Cimeira da Apec; em 2011 a Indonésia, para participar no East-Asia Summit; em 2012 a Coreia do Sul para participar na Cimeira de Segurança Nuclear e no mesmo ano a Tailândia, Mianmar e o Camboja. Dessa enumeração ressalta a aplicação do velho princípio do equilíbrio de poderes, pela clara ênfase dada aos habituais parceiros do Nordeste e do Sudeste Asiático, e com uma única investida na China.

A essa equação não é estranha a alteração na disposição do tradicional aliado japonês cada vez mais relutante em manter a sombra securitária norte-americana, como em várias situações tem ficado patente e como mostra o caso ilhas Senkaku; ao mesmo

113 Como observava, com ironia, o presidente do Council on Foreign Relations (CFR), Richard Haass, “Which Asian Century?”, Oct. 28, 2013: “É uma previsão segura, dado que a Ásia alberga já perto de 60% da população mundial e conta por cerca de 25% do produto econômico global. A Ásia é também a região onde muitos dos mais influentes países deste século – China, Índia, Japão, Rússia, Coreia do Sul, Indonésia e Estados Unidos – interagem”.

tempo que a afirmação crescente da China, também militar, em toda a região configura uma mudança na posição cimeira dos Estados Unidos. Com efeito, a dimensão crescentemente militar do poder chinês no âmbito regional é um dado adicional para reflexão, não só pelas questões relacionadas com a procura de recursos energéticos e os diferendos sobre as Paracel e as Spratly, mas pela extensão da influência chinesa em todo o Sudeste Asiático, tendendo a ocupar um espaço tradicionalmente norte-americano.

Em suma, estamos perante dois poderes económicos globais com interesses e valores diversos, assim como diferentes abordagens à Geopolítica e à Geoeconomia, com um sem-número de vulnerabilidades, mas também de trunfos que propõem uma equação de equilíbrio, uma parceria de espaço para um e para outro, em um mundo cada vez menos unipolar, mas que não será tendencialmente bipolar. Uma China que tem desenvolvido uma procura mundial de recursos naturais de maneira a responder às necessidades internas tem coexistido com uns Estados Unidos exaustos da guerra e uma crise económica dentro de portas. Não obstante a competição, envolveram-se em estruturas de diálogo estratégico e económico que, mais ou menos operacionais, criam espaços privilegiados para estarem atentos aos rumos que seguem cada um deles (e a propósito, vale a pena referir a jocosa fusão sugerida pela palavra “Chimerica”). Assim, neste texto, o bilateralismo caminhará a par de um cenário global e da reformulação das respetivas políticas externas, da crescente influência global chinesa à estratégia da administração Obama do America’s Pacific Century.

O *modus-vivendi*

Vale a pena recordar que a chegada ao poder de Deng Xiaoping em 1978 veio pôr a tónica no crescimento económico do país e desde então um longo percurso foi percorrido, com várias etapas, das quais a adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001 é um momento simbolicamente

muito importante na “socialização” internacional da China, o que evidentemente não alterou a postura de contenção que os Estados Unidos têm de impor. Desde que Nixon visitou a República Popular em 1972 que existe uma espécie de consenso dissuasor traduzido pela expressão “parceria estratégica”, com proximidades e tensões, celebrada na expressão “paz, desenvolvimento e cooperação”, mote da visita de Hu Jintao aos Estados Unidos, em 2006.¹¹⁴ Com efeito, e sobretudo desde a década de 90 do século passado, a interação traduziu-se em um acréscimo do investimento norte-americano, nas deslocalizações industriais e em uma implantação em setores tão diversos quanto a grande distribuição e o ensino superior. Em contrapartida, o déficit comercial norte-americano com a China não parou de aumentar.

A eleição do presidente Obama coincide temporalmente com a crise de 2008 que tornou mais dependentes da China, em termos geoeconômicos, os aliados dos Estados Unidos na região Ásia-Pacífico (RIBEIRO, 2013), porque o mercado chinês se tornou mais importante do que o mercado norte-americano para estas economias. Este fato veio confirmar que, não obstante a complementaridade entre as duas economias, a China busca maior autonomia estratégica (designadamente pelo desenvolvimento de um complexo militar-industrial e de uma inequívoca afirmação no plano regional). Nesse sentido, o crescimento da China enquanto potência do Pacífico, agora também marítima, confronta a tradicional presença naval e aérea dos Estados Unidos naquele oceano e as tradicionais alianças destes com o Japão e a Coreia do Sul, bem como a relação de proteção com Taiwan. No entanto, o *balance of power* põe em evidência as inúmeras fragilidades da China (SHIRK, 2008) no que toca à sua dependência do exterior de bens primários (alimentos, minérios e recursos energéticos). As

114 O restabelecimento de relações diplomáticas deu-se em 1979, logo seguido da assinatura de um acordo de comércio bilateral nesse mesmo ano e o início da aplicação da cláusula da nação mais favorecida em 1980. Em 1979, o total do comércio (importações + exportações) era \$ 2 bilhões (em 2013, tinha atingido os \$559 bilhões) (MORRISON, 2014).

importações que fazem têm frequentemente origens distantes e até chegarem à China têm de passar por longuíssimas linhas de comunicação patrulhadas pelos Estados Unidos, com *choke points* que a China não controla (RIBEIRO, 2013). Para obter maior independência energética através da Ásia Central, a China tem de garantir que o Afeganistão não seja uma base de expansão do radicalismo islâmico e impedir que a Índia não se expanda para esta região. Esses constrangimentos não colidem, porém, com a intenção constante de “restaurar” um Império do Meio, doravante com uma capacidade de projeção nitidamente extrarregional e consequentemente capaz de rivalizar com os Estados Unidos. Desse modo, a China pretende pôr termo à liderança dos Estados Unidos na região Ásia-Pacífico, impedir que a Índia apareça como polo alternativo e tornar-se em uma potência imprescindível no Golfo Pérsico (e promover a paz entre persas e árabes). Nesse processo, estão incluídos os intuitos de criação de uma zona de comércio livre na Ásia Oriental, incluindo o Japão, a Coreia do Sul e as economias emergentes da área e a vontade de substituir o dólar como moeda de referência. Outra das áreas da penetração chinesa é o mundo em desenvolvimento, a quem pretendem comprar energia e minérios na sua própria moeda e vender bens (equipamentos, tecnologias, construção de infraestruturas). Em uma zona mais próxima, a exploração *off-shore* do mar do Sul da China e do mar da China oriental e dos respectivos hidrocarbonetos traz-lhe uma base de abastecimento mais próxima, mas tensões graves com os vizinhos.

Na China há a percepção de que os Estados Unidos procuram conter seu crescimento não só mediante instrumentos diplomáticos e militares mas também e sobretudo dos econômicos – o uso excessivo do mecanismo de resolução de litígios da OMC, o *antidumping* e os direitos compensatórios. O lançamento da Parceria Trans-Pacífico (TPP)¹¹⁵ foi encarada como uma manobra

115 A TPP é um acordo de comércio livre regional, lançado em 2006 (entrando os Estados Unidos nas negociações em 2009), entre os seguintes países: Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Cingapura e Vietnã. Tem estado envolvido em polémica, pelo caráter secreto de que as negociações se têm revestido. Entretanto, surgiu um acordo alternativo à TPP, o “Regional Comprehensive Economic Partnership” (RCEP), negociado

para excluir a China, embora a palavra exclusão devesse talvez ser substituída pela palavra “contenção” da crescente influência econômica da China.

Em todo o caso, as diferenças também mostram que um precisa do outro para crescer: o comércio bilateral cresceu quatro vezes desde que a China entrou na OMC em 2001. A China tornou-se um importante *link* na cadeia da procura global das empresas norte-americanas, aumentando sua eficiência e rentabilidade e permitindo levar para a China tecnologia, conhecimentos de gestão e emprego (GOODMAN, 2013).

Em um caso e em outro, há importantes desafios a superar: para os Estados Unidos significa conseguir maior saúde fiscal e maior investimento nos fundamentos de um crescimento a longo prazo na infraestrutura, na educação e na inovação. Para a China, implicará uma alteração do seu modelo de crescimento que privilegie mais o consumo e menos as exportações.

A economia chinesa na sua relação com a norte-americana

A crise global iniciada em 2008 teve um impacto na economia chinesa, com uma diminuição das exportações, das importações, do investimento direto estrangeiro, do abrandamento no crescimento do PIB e do desemprego. O governo reagiu por meio do lançamento de um pacote econômico de estímulo no valor de \$ 586 bilhões, aumentando os empréstimos bancários e criando vários incentivos para fomentar o consumo doméstico, o que atenuou os efeitos da quebra da procura dos produtos chineses. Entre 2008 e 2011 o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) real foi em média de 9,6%; no entanto, a economia deu sinais de abrandamento nos últimos anos (o crescimento do PIB estabilizou em 7,7% em 2012 e 2013)” (Morrison, 2014b).

pela Asean e seis outros países asiáticos, incluindo a China.

O sobressalto, como tantas vezes acontece, veio chamar a atenção para as fragilidades do modelo, no entanto não faltam previsões de que a China ultrapassará os Estados Unidos como a maior economia do mundo nos próximos anos. Claro que para que o rápido crescimento econômico continue é necessário que o governo encete uma série de reformas profundas para promover a transição para uma economia de mercado; estimular o consumo e melhorar a produtividade e a inovação, bem como proteger o ambiente. Não é um debate novo: já se escreveu muito sobre as debilidades internas do país e sobre os efeitos comprometedores das mesmas no aparentemente inexorável progresso que propaganda e dados objetivos tão triunfalmente revelam. Em todo o caso, o que interessa sublinhar é que o governo e o Partido Comunista Chinês (PCC) têm essa consciência e mudarão o que houver a mudar na exata medida do seu interesse (e.g., o efeito político, social e econômico da política do filho único, a urbanização desregulada, o peso do sector público etc.).

Neste texto, interessa considerar a perspectiva das relações econômicas externas, mesmo que a polarização seja, em última análise, artificial. No Congresso do PCC (o 18º, na reunião do 3º Plenário), de novembro de 2013, o Comitê Central aprovou um comunicado que estabelecia um conjunto de reformas a implementar em 2020, no sentido de melhorar a competitividade e a eficiência econômica chinesas (MORRISON, 2014).¹¹⁶ Essas propostas mostram que existe uma consciência de que estão a ser atingidos os limites do modelo econômico e que, tal como em 1978, têm de ser adotadas medidas que permitam a transição. De fora, vozes sombrias, como a da Goldmann-Sachs a prever um crescimento para 2014 de (apenas) 7,4% ou de Krugman, no *New York Times* (julho), de que a China estava em “*big trouble*”, porque o sistema econômico que durante três décadas permitiu um extraordinário crescimento estava a esgotar-se. Empresas ineficientes e investimento irracional em

116 O Stratfor, em artigo de 5 de novembro de 2013, “China’s Inevitable Changes”, de Rodger Baker e John Minnich, “anteviram” os resultados desta reunião, que classificaram como a mais importante desde que em 1978 Deng tomou as rédeas da reforma e da abertura.

infraestrutura, estatísticas pouco fiáveis, para sustentarem uma imagem, deram a nota da necessidade de uma mudança urgente.

Alguns dados sobre a relação econômica dos Estados Unidos com a China

Ensaando agora uma focagem mais apertada, daremos conta de alguns dados para caracterizar as relações comerciais e financeiras entre os dois gigantes:

a) as economias norte-americana e chinesa são a primeira e a segunda maiores do mundo. De acordo com dados do Banco Mundial, o PIB nominal dos Estados Unidos, de US\$ 15.61 trilhões era quase o dobro do chinês, avaliado em US\$ 8.227 trilhões.

De acordo com os dados oficiais norte-americanos de comércio, a China é o segundo maior parceiro comercial dos Estados Unidos a seguir ao Canadá – e o primeiro fora da Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta) – e o terceiro maior mercado das exportações norte-americanas e as previsões são de crescimento à medida que se vai desenvolvendo, ainda que a um ritmo lento, uma classe média chinesa (estimada, pelo Boston Consulting Group, em 2009 em cerca de 148 milhões de pessoas) e aumentando, consequentemente, o consumo privado e a respetiva percentagem no PIB. Há, aliás, da parte do governo chinês a consciência de que aumentando o consumo interno, a dependência de um modelo de crescimento baseado nas exportações tenderá a diminuir. As exportações chinesas para os Estados Unidos totalizaram \$ 435 bilhões, as exportações norte-americanas para a China atingiram \$ 110 bilhões em 2012 e o déficit da balança comercial norte-americana era de \$ 325 bilhões. Este déficit tem vindo a acentuar-se de forma vigorosa: era em 1990 de \$ 10 bilhões, atingindo os \$ 266 bilhões em 2008 (e baixado para \$ 227 durante 2009, ano da eclosão da crise), estando atualmente no valor que acima se enuncia. Trata-se do

país com quem os Estados Unidos têm o maior déficit comercial (MORRISON, 2014, p. 4-7). O Quadro 1 ilustra o fenômeno.

Quadro 1: Comércio de mercadorias entre os Estados Unidos e a China 1980-1912 e projecção para 2013 (US\$ bilhões)

	Exportações dos EUA	Importações dos EUA	Balança comercial
1980	3,8	1,1	2,7
1985	3,8	3,9	0,0
1990	4,8	15,2	-10,4
1995	11,7	45,6	-33,8
2000	16,3	100,1	-83,8
2005	41,8	243,5	-201,6
2006	55,2	287,8	-232,5
2007	65,2	331,8	-266,3
2008	71,5	337,8	-266,3
2009	69,6	296,4	-226,8
2010	91,9	364,9	-273,1
2011	103,9	393,3	-289,5
2012	110,6	425,6	-315,0
2013 (projecção)	120,2	438,8	-318,2

Fonte: US International Trade Commission Data Web.

A China é o principal fornecedor de importações dos Estados Unidos (atingindo, como se viu, um valor de \$ 435 bilhões em 2012), o terceiro maior mercado de exportação (depois do Canadá e do México, primeiro fora da Nafta), o segundo maior mercado de exportação de produtos agrícolas (depois do Canadá) e o quinto maior mercado de exportação de serviços privados. As importações da China (principalmente equipamentos informáticos e de comunicações, produtos manufaturados vários, como brinquedos e jogos, vestuário, semicondutores e outras peças eletrônicas) perfazem 19% de todas as importações norte-americanas e as exportações para a China representam 7% do total das exportações norte-americanas (MORRISON, 2014, p. 7-9).

A China é o maior detentor de títulos do tesouro norte-americano, detendo \$ 1,32 trilhões em maio de 2013, e 10,4% da dívida total norte-americana (MORRISON, 2014, p. 13-15). Este valor representa cerca de 23% do total dos seus títulos de dívida. O governo obriga a que os exportadores convertam os dólares recebidos dos seus negócios na moeda chinesa e como tal aumentou consideravelmente o número de divisas em dólares, que investe depois nos títulos do tesouro norte-americano. Dessa forma, o governo federal dos Estados Unidos tem encontrado uma forma de compensação para o déficit orçamental.

Quadro 2: Títulos do tesouro norte-americano detidos pela China (US\$ bilhões).

	2002	2004	2006	2008	2010	2011	2012	2013
Títulos detidos pela China	118,0	222,9	396,9	727,4	1.160,1	1.151,9	1.202,8	1,305
Títulos detidos pela China m percentagem do total dos títulos	9,6%	12,1%	18,9%	23,6%	26,1%	23,0%	21,7%	23,1%

Fonte: US Treasury Department.

De acordo com os cálculos do Bureau of Economic Analysis (BEA), o investimento direto estrangeiro chinês nos Estados Unidos atingiu os \$ 5,2 bilhões em 2012, o que representa apenas 6% do investimento direto estrangeiro norte-americano na China, tendo, em todo o caso, crescido 6 vezes desde 2007. Com efeito, o investimento direto estrangeiro norte-americano na China é significativamente maior do que o chinês nos Estados Unidos (51,4 bilhões em 2012, 59,0 bilhões em 2010). Segundo dados oficiais chineses, previsivelmente discrepantes, em 2013 o investimento direto estrangeiro chinês nos Estados Unidos atingiu os \$ 20 bilhões (MORRISON, 2014, p. 12-26). Como se sabe, o governo chinês coloca vários entraves ao investimento direto estrangeiro em território nacional.

O “capitalismo de Estado” continua a ter um peso muito significativo, no plano macroeconômico e na indução da poupança pelos agregados familiares, a qual é feita em bancos controlados pelo Estado (permitindo um financiamento barato de algumas empresas, sobretudo as de Estado); no plano microeconômico, os governos (central e locais) procuram promover o desenvolvimento de indústrias tidas como vitais, usando de vários dispositivos para o fazer: subsídios, isenções fiscais, barreiras ao comércio, restrições ao investimento, regulamentos discriminatórios, restrições às exportações de matérias-primas (como as terras raras) etc. As empresas de Estado continuam, portanto, a ser dominantes (MORRISON, 2014, p. 27-29).

Há contrastes flagrantes e sobejamente evocados, designadamente que os Estados Unidos têm o maior déficit da balança de transações correntes do mundo e a China o segundo maior superávit. São várias as vozes, como se viu, que chamam a atenção para os efeitos perniciosos deste estado de coisas e recomendam que os Estados Unidos devem poupar mais e consumir menos, ao mesmo tempo que a China deve reduzir sua dependência das exportações e do investimento e, como já foi mencionado, consumir mais.

As intenções da China haviam sido fixadas no seu 12º Plano Quinquenal para os anos 2011 a 2015, adotado pelo Congresso Nacional Popular em março de 2011, a saber: um crescimento mais lento do PIB, com um alvo de 7% anual para os cinco anos; aumentar o consumo interno mediante a elevação dos salários e melhorando a rede de apoio social, para que os chineses não tenham de fazer tanta poupança para pagar a educação, a saúde e as pensões de reforma; aumentar a contribuição do setor dos serviços para o PIB; construir e modernizar a infraestrutura; expandir a urbanização para uma taxa de 51,5%; dar prioridade a sete “indústrias estratégicas emergentes” para dar forma a um crescimento ambiental mais sustentável e a deixar para trás as empresas de trabalho intensivo e alcançar objetivos para os setores da energia e ambiental, incluindo aumentar a proporção

de combustíveis não fósseis para 11,4% e reduzir o consumo de energia em 16% (LAWRENCE, 2013).

Instituições de cooperação

Nessa controversa relação, alguns passos foram dados no sentido de criar instituições que promovam o diálogo e a cooperação. Assim, em setembro de 2006 foi estabelecido o *Strategic Economic Dialogue* entre os dois países por acordo dos presidentes Bush e Hu Jintao, para “discutir os grandes assuntos econômicos ao mais alto nível” em uma base regular e com altos responsáveis. Dessa iniciativa resultaram várias reuniões, mas, em 2009, Obama e Hu renomearam esse fórum, que passou a denominar-se US-China Strategic and Economic Dialogue. O novo diálogo tem dois *tracks*: o 1º, “Strategic track”, liderado pelo secretário de Estado e está focado nas questões políticas e estratégicas e o 2º, “Economic Track”, liderado pelo secretário de Estado do Tesouro e ocupa-se dos assuntos econômicos e financeiros. Há todo um conjunto de temas discutidos – economia, comércio, contra-terrorismo, ciência e tecnologia, educação, cultura, saúde, energia, ambiente e alterações climáticas, não proliferação e direitos humanos (MORRISON, 2014).

Pontos de tensão

Depois de descrito o estado de coisas, no penúltimo ponto, destacam-se alguns dos *hotspots* sino-americanos:

a) Apropriação de informação comercial por *ciber-ataque* é um dos temas mais polêmicos na relação entre os dois países. Os Estados Unidos acusam os chineses de serem os mais ativos na espionagem econômica, incluindo as próprias autoridades governativas e militares, o que é, naturalmente, refutado pelos acusados que negam promover ataques de *hackers* e outras atividades suscetíveis de pôr em risco a segurança da internet. Por esse motivo, em

2013, surgiu um grupo de trabalho de alto nível para tratar de questões de ciber-segurança no âmbito do U.S.-China Strategic Security Dialogue, para reforçar o diálogo e a produção de normas e princípios para o ciber-espço. O caso Snowden veio dar força aos argumentos chineses.

b) O *déficit comercial* aumentou dramaticamente desde que a China entrou para a OMC em 2001. Essa tendência para o desequilíbrio é atribuída a práticas comerciais desleais e a uma moeda subavaliada, interpretação contestada pelas autoridades chinesas.

c) A *política monetária chinesa* e a artificialidade de um renminbi ou yuan depreciado (já que a taxa de câmbio não é determinada pelo mercado), com exportações baratas e importações pouco acessíveis aos consumidores locais, constituiu um dos problemas cimeiros no relacionamento entre os dois países, embora mais recentemente se tenha verificado uma ligeira valorização da moeda chinesa. Na sequência da crise financeira global de 2008, verificou-se uma valorização de 11,8%, entre 2010 e 2013, tendo a taxa de câmbio renminbi/dólar passado de 6,83 para 6,11 (MORRISSON, 2014). Manter a moeda estável é, para os chineses, uma forma de combater a inflação, mas comprometeram-se a promover maior flexibilidade na taxa de câmbio e a reduzir a acumulação de divisas. Em todo o caso, essa realidade é vista como uma forma indireta de subsidiar as exportações e de dificultar a competitividade dos produtos norte-americanos no mercado chinês.

d) A *forte intervenção do Estado na economia* e as dificuldades no acesso ao mercado têm estado na base das críticas norte-americanas aos desvios da China relativamente aos compromissos assumidos com a OMC desde 2001. Alguns desses desvios, e sem chegar a acordo nas instâncias bilaterais, esteve na origem da apresentação por parte dos Estados Unidos de quinze queixas na OMC (oito das quais já durante a presidência de

Obama, três em 2012, uma em 2011, três em 2010 e uma em 2009), majoritariamente sobre questões relacionadas com subsídios à exportação, restrições às exportações, aplicação indevida de direitos *antidumping*, barreiras no acesso ao mercado. A China, por seu turno, apresentou oito queixas contra os Estados Unidos (cinco durante a presidência de Obama, duas em 2012, uma em 2011 e duas em 2009). De referir que a China não aderiu ainda ao Acordo Plurilateral sobre Mercados Públicos, pelo que o seu mercado público se mantém à margem da maior parte das regras da OMC. Está a ser renegociado desde 2013 um Acordo Bilateral de Investimento (BIT) com vista a ultrapassar o desacordo entre os dois países em questões como o acesso ao mercado e a proteção da propriedade intelectual. No entanto, as negociações paralisaram devido à insistência da China em não incluir o setor dos serviços e certas indústrias no citado BIT. Por último, a questão da defesa da propriedade intelectual, que um relatório da Commission on the Theft of American Intellectual Property, de maio de 2013, estimou ter um impacto, em termos de perdas para a economia norte-americana, situado acima dos \$ 300 bilhões. O mesmo documento atribuía entre 50% a 80% do problema à China (LAWRENCE, 2013).

Considerações finais

Na típica lógica de equilíbrio de poderes, os Estados Unidos têm tentado persuadir a emergente e poderosa China das vantagens da “socialização” no sistema internacional por meio do respeito pelas normas internacionais e da reforma para expansão e modernização da sua economia. Tal pode ser feito, por exemplo, mediante a valorização da moeda chinesa, do aumento do consumo, da promoção de um crescimento mais equilibrado e da diminuição das pressões protecionistas, baixando as barreiras ao comércio e ao investimento direto estrangeiro. A par desse trabalho de persuasão, a criação de canais institucionais como

a U.S.-China Strategic & Economic Dialogue podem facilitar a aproximação (incentivando igualmente a Parceria Trans-Pacífico à qual a China ainda não aderiu ou a celebração de um acordo de comércio livre).

Muito focada nas questões dos equilíbrios das balanças (comerciais e de transações correntes), taxas de câmbio, proteção da propriedade intelectual e ciber-espionagem, importa agora à administração norte-americana perceber mais o ritmo e o sentido das prometidas reformas no que toca à cooperação institucional e os aspectos específicos já aqui evocados.

Em um ensaio publicado em 2008, na revista *Foreign Affairs*, John Ikenberry, em estilo tão prospectivo como alarmista, considerava que os Estados Unidos não podiam, por si sós, arcar com a responsabilidade de travar o peso cada vez mais pesado da China e apontava para o reforço das regras e das instituições que estruturam e moldam uma ordem de inspiração ocidental, incentivando a China à integração ao invés de ao confronto (IKENBERRY, 2008). E advogava uma ênfase das administrações norte-americanas no comércio livre e na diplomacia, mas também em uma presença naval e aérea, para que a relação da China com a região vá ao encontro dos interesses dos Estados Unidos e dos seus aliados locais (Japão, Coreia do Sul, Filipinas e Austrália) (HAASS, 2013). Uma ressurgência do Japão a par de uma reaproximação da China à Ásia Central e ao Sudeste Asiático (sempre com alguma desconfiança aqui e diferendos em curso), não dispensa o *balance of power*. Os Estados Unidos, por seu turno, reforçam sua participação em reuniões e cimeiras de organizações multilaterais da região, aumentam o número de visitas oficiais e intensificam a presença militar na Austrália e nas Filipinas.

A lógica *win-win*, de incentivo à colaboração, não nos impede de regressar a Kissinger porque, como afirmou:

a abordagem básica dos americanos aos chineses nem sempre é a mesma – as suas histórias são totalmente diferentes. Os Estados Unidos nunca

tiveram um vizinho perigoso: a China nunca deixou de ter um inimigo poderoso junto das suas fronteiras. Os americanos pensam que todos os problemas têm uma solução. Os chineses pensam que todas as soluções criam novos problemas. Então como fundir estas duas visões? Este é o grande desafio do nosso tempo. (KISSINGER, 2013)

Duas economias mutuamente dependentes e projetos políticos diversos: os Estados Unidos pretendem preservar uma ordem liberal global, a China reforçar um sistema multipolar anti-hegemônico. É isso que Kissinger nos diz nesse trecho. Se a Geoconomia parece dar vantagem à China, a Geopolítica não dispensa os Estados Unidos.

Referências

- GOODMAN, Matthew P. (2013) "Cooperate and Compete: Getting the Most Out of U.S. – China Economic Relations", CSIS, Feb. 6.
- HAASS, Richard. (2013) Which Asian Century? Disponível em: <<http://www.project-syndicate.org/commentary/richard-n--haass-on-asia-s-need-for-reconciliation-and-integration>>. Acesso em: 12 jan. 2014.
- IKENBERRY, G. John. (2008) 'The Rise of the China and the future of the West: Can the Liberal System Survive?', *Foreign Affairs*, v. 87, n. 1, Jan.-Feb., p. 23-37.
- KAPUR, Devesh; SURI, Manik. (2014) Geoeconomics Versus Geopolitics: Implications for Asia, *The Oxford Handbook of the Economics of the Pacific Rim*.
- KISSINGER, Henry. (2011) *On China*. New York: Penguin Books.
- LAWRENCE, Susan V. (2013) *U.S.-China Relations: An Overview of Policy Issues*, August 1, CRS Report, Congressional Research Service.
- LUTTWAK, Edward N. (1990) From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce, *The National Interest*, 20, Summer Issue.

MORRISON, Wayne M. (2014) China-U.S. Trade Issues, CRS Report, Congressional Research Service, Jan. 13.

_____. (2014b), China's Economic Rise: History, Trends, Challenges, and Implications for the United States, February 3, 2014, Congressional Research Service. Disponível em: <<https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33534.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2014.

RIBEIRO, José Félix. (2013) “O reposicionamento da China: geoeconomia, geopolítica e estratégia”, *Relações Internacionais*, n. 38, jun., p. 35-43.

SHIRK, Susan L. (2008) *China: Fragile Superpower*. London. Oxford University Press.

DESAFIOS E PARADOXOS NAS RELAÇÕES ENTRE ESTADOS UNIDOS E UNIÃO EUROPEIA

*Carla Guapo Costa
Tiago Lourenço*

Introdução: A importância da relação entre os Estados Unidos e a União Europeia

A dimensão e a complexidade da economia mundial aumentaram significativamente desde o fim da década de 1980, com a implosão da URSS e a integração de vários países na economia mundial globalizada (COSTA, 2010a).

Nesse contexto, a relação transatlântica, nas dimensões econômica e política, que tinha moldado e condicionado a economia mundial e as organizações internacionais desde o fim da Segunda Guerra Mundial (COSTA, 2010a) sofreu transformações significativas.

Se é verdade que a parte do produto mundial gerada pelos Estados Unidos e pela União Europeia, ainda representa quase 50% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial, é imperioso destacar que essa se encontra em fase de diminuição relativa, em face da ascensão das poderosas economias emergentes, com destaque natural para a China. Sendo que tal tendência também se aplica às relações comerciais, apenas sobrevive como pilar do *status quo* do século passado o domínio dos mercados financeiros e do sistema monetário internacional, especialmente por parte do dólar norte-americano. Os últimos anos testemunharam a redistribuição do poder econômico global, em particular a ascensão da China como um terceiro (ou segundo) *global player*. Embora a relação transatlântica ainda constitua o eixo principal das relações econômicas internacionais, a (re)emergência do

Império do Meio acarreta modificações significativas na ordem econômica e política global, e impele à maior coordenação, não só entre os parceiros transatlânticos, mas entre os Estados Unidos e a União Europeia, por um lado, e a China, por outro.

Como referíamos anteriormente, os Estados Unidos e a **União Europeia** permanecem economicamente dominantes, mas, ao contrário do que se verificava há cerca de duas décadas, a sua dominância é relativa, mais do que absoluta. Acolhendo 800 milhões de habitantes nos respectivos territórios, ainda representavam mais de 45% do PIB mundial, em 2012, mas sua percentagem caiu mais de 10 pontos percentuais ao longo dos últimos quinze anos (FMI, 2013). A parte da China mais do que quintuplicou no mesmo período, o que a tornou na segunda maior economia do mundo, representando 11% do PIB, a preços correntes e 14,4%, em paridade de poder de compra (ver Figura 1).

Figura 1: PIB mundial em 2012 USD correntes: 71.666,350

PIB mundial em 2012 USD PCC: 85.538,00

Pib Mundial em 2012 Usd correntes: 71.666,350

Pib Mundial em 2012 Usd PPC: 85.538,000

PIB Usd correntes			PIB Usd PPC		
Ranking	Países	PIB Usd correntes	Ranking	Países	PIB Usd PPP
1º	EUA	15 684,75	1º	EUA	15 684,75
2º	China	8 227,04	2º	China	12 383
3º	Japão	5 963,97	3º	Índia	4 711
4º	Alemanha	3 400,58	4º	Japão	4 617
5º	França	2 608,70	5º	Alemanha	3 194
6º	Reino Unido	2 440,51	6º	Rússia	2 512
7º	Brasil	2 395,97	7º	Brasil	2 366
8º	Rússia	2 021,96	8º	Reino Unido	2 316
9º	Itália	2 014,08	9º	França	2 253
10º	Índia	1 824,83	10º	Itália	1 834

Fonte: FMI, World Economic Outlook, 2013.

De outro lado, as transformações no ambiente econômico global foram consideravelmente ampliadas pela crise financeira

que emergiu nos Estados Unidos em 2008 e se disseminou pelo conjunto da economia mundial, destacando novos fatores de poder e fragilidade. Entre os grandes desafios que se perfilam, destacaríamos os desequilíbrios orçamentais de algumas das economias mais poderosas, a restauração do crescimento econômico, imperativo em países desenvolvidos e emergentes, nestes últimos anos muito dependente do elevado preço das *commodities* (COSTA, 2010b). A ambiguidade na performance da Zona do Euro também constitui um fator acrescido de incerteza, assim como a desaceleração do crescimento da economia chinesa, em resultado da apreciação do *yuan* nos mercados internacionais e da quebra na procura externa dirigida aos seus produtos, em grande parte devido às políticas de austeridade implementadas nos países europeus (COSTA, 2013).

Apesar de todas essas incertezas, a União Europeia e os Estados Unidos ainda representam os mais poderosos atores no nível internacional, embora os desafios, internos e externos que os assolam possam comprometer sua liderança do sistema econômico mundial. É lícito afirmar que as relações entre os Estados Unidos e a União Europeia se desenvolvem em um contexto de aspetos econômicos, políticos e de segurança, alternando momentos de dinamismo com outros de tensão. Daí a importância de recuperar a relação transatlântica, quer por múltiplas iniciativas desenvolvidas desde meados da década de 1990, quer, mais recentemente, pelas negociações contidas no Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), visando a dinamizar o crescimento econômico mútuo, e, em simultâneo, resistir à ascensão dos emergentes, com destaque para a China. Efetivamente, as relações econômicas entre a União Europeia (atualmente com 28 estados membros) e os Estados Unidos começaram a intensificar-se desde o fim da Segunda Guerra Mundial, e abrangem uma panóplia crescente de trocas e de atividades financeiras. “Apesar da contínua turbulência na economia transatlântica, os Estados Unidos são o principal mercado da União Europeia e vice-versa. Não

existe mais nenhuma artéria comercial no mundo tão integrada” (HAMILTON; QUINLAN, 2013, p. 5), já que se interrelacionam nos quadros político, econômico, financeiro e de segurança. Os dados disponíveis dão conta da dimensão e da robustez da relação transatlântica, o que leva alguns autores a afirmar que “A relação econômica entre os Estados Unidos e a União Europeia é a maior do mundo...” (COOPER, 2013, p. 1). As trocas comerciais bilaterais totalizaram, em 2012, US\$ 650 mil milhões, registrando um crescimento de 68% face aos US\$ 387 mil milhões em 2000 (HAMILTON; QUINLAN, 2013). Para além disso, as atividades econômicas realizadas são responsáveis por, aproximadamente, 15 milhões de empregos quer na União Europeia, quer nos Estados Unidos. As relações comerciais bilaterais representam quase 50% do comércio mundial, ao mesmo tempo que os dois blocos se afirmam mutuamente como os maiores investidores no território do parceiro. Apresentando níveis de desenvolvimento e *stock* de capital humano altamente qualificado muito semelhantes, Estados Unidos e União Europeia apostam na tecnologia como especialização, pelo que o comércio entre os dois tende a ser do tipo intrarramo, ao mesmo tempo que os mercados financeiros, altamente integrados, facilitam as migrações dos fluxos de capital. Se os Estados Unidos representam, isoladamente, 22,5% do PIB mundial e se configuram como o principal polo de atração de IDE no mundo, a União Europeia é responsável por 23% do PIB mundial e por mais de um quarto de todo o consumo global, assumindo-se como a maior potência exportadora do mundo. É ainda a região que mais contribui para diminuir o déficit de bens e serviços nos países em desenvolvimento, e é o maior parceiro de trocas com todos os BRICS. Finalmente, é a região que mais investe e recebe investimento estrangeiro do mundo (HAMILTON; QUINLAN, 2013).

Bilateralmente, a União Europeia, em seu todo, é indubitavelmente o maior parceiro de trocas dos Estados Unidos. Em 2012, os Estados Unidos representaram 11,5% das importações da União Europeia de bens (205,4 mil milhões de

euros) e 28,9% das importações de serviços (145,6 mil milhões de euros), assumindo-se como 3º maior fornecedor de bens e 1º de serviços; por sua vez, a União Europeia exportou para os Estados Unidos 17,3% dos bens vendidos ao exterior (1º cliente) e 26,3% dos serviços (1º cliente). Também em 2012, a União Europeia foi o destino de 17,1% das exportações dos Estados Unidos, sendo também responsável por 16,7% do total de importações norte-americanas (EUROSTAT, 2013). No que diz respeito a serviços, a União Europeia representa 35,4% das importações norte-americanas, acolhendo por sua vez 30,7% das exportações dos Estados Unidos (COOPER, 2013). Durante vários anos, os Estados Unidos registaram superávits comerciais com a União Europeia, mas, desde 1993, começaram a incorrer em déficits sucessivos, que atingem os 87 mil milhões de euros em 2012. Entre os principais produtos exportados para a União Europeia, destacam-se aeronaves civis, maquinaria de vários tipos, *hardware*, material de escritório, ao passo que importam veículos de transporte, maquinaria, químicos orgânicos. Os principais parceiros comerciais dos Estados Unidos no seio da União Europeia são a Alemanha, o Reino Unido e a França, enquanto, no que respeita aos serviços, são exportados e importados serviços de transporte, viagens e *royalties*, entre outros, que fazem dos Estados Unidos o maior parceiro comercial da União Europeia (EUROSTAT, 2013).

Ao contrário do que acontece no comércio de bens, os Estados Unidos apresentam um superávit no comércio de serviços com a União Europeia. Também existe um considerável fluxo de fundos entre os dois blocos, como rendimentos de investimento, ou associados a títulos governamentais. No conjunto, os Estados Unidos mantêm um déficit na balança corrente com a União Europeia, estimado em mais de US\$ 7 mil milhões, em 2012. Uma parte significativa das transações entre os residentes nos Estados Unidos e na União Europeia passa pela conta de capital, que deriva dos pagamentos feitos pelo governo e pelos residentes nos Estados Unidos para adquirir ativos da União Europeia, e

dos residentes na União Europeia para adquirir ativos norte-americanos. Esses ativos incluem ouro e outros metais preciosos, divisas em moeda, compras governamentais e rendimentos de investimento, entre outros (EUROSTAT, 2013).

Comparando com outras regiões, também de elevado relevo para a economia norte-americana, como a China ou o vizinho Canadá, fica evidente o impacto da economia europeia nos Estados Unidos. O valor somado de importações e exportações entre China/Estados Unidos e Canadá/ Estados Unidos foi, respectivamente, US\$ 536,2 e US\$ 616 mil milhões. Paralelamente, o mercado entre Estados Unidos e União Europeia totalizou um valor de importações e exportações de US\$ 645,9 mil milhões. Outros parceiros de trocas de relevo são, por exemplo, o Japão e o México, e, no entanto, os volumes de importações e exportações dos Estados Unidos com esses países apresentam valores da ordem de US\$ 146,4 e US\$ 277,7 mil milhões, respectivamente (COOPER, 2013). “Apesar de tudo, a economia transatlântica é a força dominante da economia mundial. As potências emergentes estão a inserir-se na economia global, mas ainda não o fizeram completamente” (HAMILTON; QUINLAN, 2013, p. 20).

No que respeita ao investimento estrangeiro, o bilateralismo é igualmente relevante, já que o volume de investimento norte-americano na Europa é substancialmente superior ao verificado em outros destinos. Desde a primeira década deste século até então, a Europa atraiu cerca de 56% do investimento no estrangeiro por parte dos Estados Unidos, e, em 2011, os investidores sediados nos Estados Unidos investiram mais de 150 mil milhões de euros na União Europeia, representando mais de 35% do *stock* de IDE recebido. Por seu turno, a União Europeia escolhe os Estados Unidos como principal destino para o seu investimento, apresentando um *stock* de 1.421 mil milhões de euros, em 2011, mais de 28% do total (EUROSTAT, 2013). Desde o ano 2000, as empresas norte-americanas investiram mais na Holanda e no Reino Unido, respectivamente, US\$

442 e US\$ 356 mil milhões, do que nas Américas Central e do Sul, no Médio Oriente e no continente africano combinados (HAMILTON; QUINLAN, 2013), privilegiando-se o setor financeiro e as empresas seguradoras, para além da indústria transformadora.

Parte da razão para a densificação das relações bilaterais passa pelas afinidades entre os dois blocos: os Estados Unidos e os países-membros da União Europeia apresentam, de forma geral, níveis equivalentes de desenvolvimento económico, encontrando-se no grupo de países mais desenvolvidos do mundo. Para além disso, “os Estados Unidos e a União Europeia têm setores financeiros avançados e integrados que facilitam o volume de trocas e o fluxo de capitais” (COOPER, 2013, p. 2). Os dados apresentados, relativos ao investimento estrangeiro, ao mercado de trocas e à relação económica entre os Estados Unidos e a União Europeia, corroboram o significado da economia transatlântica à escala global. Para além disso “é uma relação económica, cujo grau de importância se afigura crescente devido aos avanços tecnológicos e às forças da globalização” (COOPER, 2013, p. 7).

O crescimento da economia transatlântica traz benefícios evidentes quer a europeus, quer a norte-americanos, uma vez que permite um leque de escolhas variadas dentro do mercado de bens e serviços, bem como mais oportunidades de investimento. No entanto, o crescimento proporciona, para além de janelas de oportunidades, um conjunto de desafios inerentes. No setor agrícola, por exemplo, têm existido fricções no comércio de alguns produtos alimentares, devido à utilização de determinadas hormonas nas explorações norte-americanas, cuja comercialização não é permitida na União Europeia. “A crescente integração económica também coloca desafios às noções latentes de soberania, uma vez que as políticas nacionais têm impactos ao nível regional” (COOPER, 2013, p. 7). Assim, o desafio político nesse âmbito consiste em gerir o mais eficientemente possível as complexas relações bilaterais entre os Estados Unidos e os países da União Europeia por forma a maximizar os benefícios

e reduzir ao máximo as fricções, já que ambos partilham das virtudes do livre comércio e investimento, o que, também, terá a ver com o papel que os Estados Unidos e os países que viriam a constituir a Comunidade Económica Europeia desempenharam na implementação do enquadramento institucional do pós-guerra, no contexto do “*embedded liberalism*” de Bretton Woods, que estabelecia os fundamentos para o aprovisionamento dos bens públicos globais, como um sistema comercial multilateral livre e um sistema monetário internacional estável (COSTA, 2011; GILPIN; GILPIN, 2001).

Em síntese, tudo aponta para a existência de uma relação bilateral forte e interdependente, que apresenta uma tendência evolutiva com o avanço da tecnologia e outras forças da globalização. Nesse contexto, o TTIP pode desempenhar um papel importante, ao promover medidas para liberalizar as trocas comerciais e o investimento, já que, apesar de vigorosa, a relação entre os dois parceiros também apresenta tensões, nomeadamente no domínio do comércio de produtos agrícolas, apesar das sucessivas reformas a que foi sendo sujeita a Política Agrícola Comum, eterna fonte de conflito entre os dois parceiros.

Apontamento histórico das relações entre os Estados Unidos e a União Europeia: de Bretton Woods à atualidade

Como referem Workman e Smith (2013), os Estados Unidos e a **União Europeia** têm sido aliados indispensáveis na gestão do sistema económico internacional, em uma parceria que recua até ao fim da Segunda Guerra Mundial, quando os dois supervisionaram a formação de um conjunto de organizações internacionais que tinham por objetivo a estabilização da economia global, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (Gatt), que daria origem à atual Organização Mundial de Comércio (OMC), assim como da Organização Europeia para

a Cooperação Econômica (OECE), transformada em 1960 em Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Durante vários anos, essas organizações traduziram uma determinada concepção das novas dinâmicas das relações econômicas internacionais, sob a égide de uma potência hegemônica, apoiada em poucos parceiros leais, com destaque para os países da Comunidade Econômica Europeia, progressivamente envolvidos no aprofundamento e no alargamento do processo de integração econômica e monetária (COSTA, 2010a). E a ordem econômica estabelecida no pós-1945 funcionou de forma muito eficaz: conseguiu levar à redução substancial das barreiras (principalmente alfandegárias) ao comércio internacional; promoveu a estabilidade econômica e financeira; alavancou a ajuda ao desenvolvimento, a integração dos novos países independentes na economia global; em síntese, conseguiram debelar alguns dos maiores desafios à escala internacional, ao longo de toda a segunda metade do século XX (COSTA, 2011). No entanto, essa ordem, apesar de todos os sucessos, foi concebida para um determinado contexto, pelo que se tornou cada vez mais difícil enfrentar os desafios apresentados pelo avanço da globalização e pela liberalização dos fluxos de capitais, ao mesmo tempo que se assistia à emergência de novos e importantes *players*, que lutam ferozmente por um protagonismo crescente no sistema econômico e financeiro, quer se trate de fluxos comerciais, investimento estrangeiro ou mesmo recursos energéticos (WORKMAN; SMITH, 2013; O'BRIEN; WILLIAMS, 2008).

A União Europeia e os Estados Unidos têm vindo a tentar ultrapassar as tensões e insuficiências da ordem internacional, e da aparente incapacidade das organizações internacionais em resolvê-la, mediante várias tentativas de negociar e implementar um mercado transatlântico. Em 1995, os representantes dos dois blocos reuniram em Madri, para adotar a Nova Agenda Transatlântica (New Transatlantic Agenda – NTA), concebida

para fortalecer as relações econômicas, mas cujo único sucesso acabou por ser o estabelecimento de um diálogo mais regular entre as partes, já que a adesão da China à OMC e as questões de segurança na região dos Bálcãs, acabaram por relegar o processo a segundo plano (JOSLING; CROMBEZ, 2013). Em 1998, foi criada em Londres a Parceria Econômica Transatlântica (Transatlantic Economic Partnership – TEP), que procurava melhorar a cooperação entre os parceiros no contexto da NTA, mas produziu resultados fracos. Seguiram-se várias iniciativas, sem grande alcance, até que na Cimeira de Shannon (Irlanda), em 2004, foi delineada a Estratégia para o Fortalecimento da Parceria Econômica entre os Estados Unidos e a União Europeia, que visava a explorar as hipóteses de assinar um acordo de livre comércio. O principal resultado ocorreu em 2005, quando foi publicada uma declaração com o objetivo de definir uma Iniciativa para Relançar a Integração Econômica Transatlântica e o Crescimento. Em 2007, o presidente George W. Bush acordou com o presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso, e com a chanceler alemã, Angela Merkel, o estabelecimento do Conselho Econômico Transatlântico (Transatlantic Economic Council – TEC) para supervisionar e dinamizar a coordenação da política econômica entre os Estados Unidos e a União Europeia (o grande objetivo era reduzir e/ou eliminar as barreiras de cariz regulatório), visando a áreas como a regulação, os direitos de propriedade intelectual, inovação e tecnologia e comércio e investimento, entre outras.

No entanto, e mais uma vez, o TEC rapidamente se tornou um fórum de divergências e conflitos, que mostravam o desacordo nos mais variados temas, desde as hormonas nos produtos alimentares aos subsídios governamentais, às empresas aeronáuticas Boeing e Airbus. Finalmente, em 2011, já no mandato do presidente Barack Obama, foi constituído um Grupo de Trabalho sobre Emprego e Crescimento, sob a liderança do representante comercial dos Estados Unidos, Ron Kirk, e do comissário do Comércio Europeu, Karel de Gucht,

para analisar o conjunto dos obstáculos ao comércio e o potencial de compatibilização de questões relacionadas com a regulação, que impediam o avanço de acordos mais ambiciosos nas áreas do comércio e do investimento (WORKMAN; SMITH, 2013).

Em fevereiro de 2013, e já no contexto do segundo mandato do presidente Obama, foi anunciado o arranque de negociações formais com a União Europeia, destinadas a remover as barreiras ao comércio e ao investimento entre os dois blocos, iniciando-se em junho do mesmo ano as conversações para o estabelecimento do TTIP.

Dado o potencial da relação econômica entre os dois blocos (ver Introdução), as realizações deixam muito a desejar até à data. Autores como Barker (2013a) consideram que um dos principais obstáculos ao acordo é que os valores culturais e as práticas comerciais entram em colisão em cada um dos lados do Atlântico, apesar da aparente proximidade cultural e regulatória. Nos Estados Unidos, o pilar da regulação é a análise de custo-benefício, mais pragmática, enquanto a União Europeia adota uma abordagem mais progressiva, mais centrada no processo do que no resultado, e tais divergências manifestam-se em áreas tão diversas como os produtos agrícolas geneticamente modificados até às empresas de alta tecnologia, a cibersegurança ou a proteção de dados individuais.

No entanto, apesar das diferenças de perspectiva entre os dois blocos, as circunstâncias dos últimos cinco anos parecem indiciar a necessidade efetiva de uma nova abordagem geopolítica. Pode dizer-se que à União Europeia interessaria um acordo estável com os Estados Unidos, em grande parte em resultado da debilidade com que está a sair dos impactos da crise financeira de 2007 e da crise das dívidas soberanas, de 2010. Por seu turno, o governo norte-americano sabe que vários países europeus (Alemanha, Holanda, Reino Unido) estão a tentar incorporar maior competitividade à economia europeia, mesmo que isso signifique abdicar de alguns pilares do Modelo Social Europeu (BARKER, 2013a). Para os Estados Unidos,

existem questões fundamentais a ser resolvidas, com destaque para as questões agrícolas e o problema da regulação. Nos dois lados do Atlântico, dados o anêmico crescimento econômico e a prevalência do desemprego, a necessidade de cooperação é imperativa e partilhada. A lógica que subjaz a esse argumento não é meramente econômica, mas também política, já que existe um conjunto de argumentos geopolíticos que abonam a favor de um potencial acordo (BARKER, 2013b).

Do ponto de vista dos Estados Unidos, o estreitamento dos laços com os países europeus poderia alavancar uma resposta estratégica ao poder da China e ser exercido como forma de pressão à forma muito peculiar como a China se insere na economia e nas organizações internacionais, de selecionar cuidadosamente as regras que pretende seguir e aquelas que tenciona ignorar, como são os casos das restrições no acesso aos mercados, à segurança energética ou à violação dos acordos internacionais de proteção da propriedade intelectual, pondo em causa a própria essência dos acordos de Bretton Woods. A celebração de um amplo e vigoroso acordo de comércio e investimento entre os Estados Unidos e a União Europeia poderia exercer uma fonte de pressão sobre a China, e forçá-la a respeitar os compromissos internacionais.

Como refere Barker (2013a), em 1995 e 2007, quando a proeminência econômica dos Estados Unidos e da Europa era ainda inquestionável, os dois lados podiam permitir-se adiar *sine die* as negociações, já que, quando a Administração Clinton tentou negociar um acordo, a dimensão da economia chinesa equivalia à da Turquia; em 2007, já era da dimensão da Alemanha, e, hoje, ultrapassou o Japão, como a segunda maior economia do mundo e principal exportador. Um acordo comercial entre a União Europeia e os Estados Unidos, ainda a maior relação econômica do mundo, poderá permitir aos dois ter uma palavra a dizer na construção e no funcionamento da ordem liberal pela qual se empenharam desde o fim da Segunda Guerra Mundial, contrabalançando o poder da Ásia-Pacífico.

O primeiro mandato do presidente Obama: a crise económica e o pivot to Ásia

Como referem Leonard *et al.* (2012), sob vários aspetos, o presidente Obama era o que os europeus desejavam, face ao seu antecessor: alguém que não dividia o mundo em “amigos” e inimigos, que não partilhava a lógica do “connosco ou contra nós”, mais focado nas questões económicas e menos nas militares, mais adepto dos valores humanistas. Em síntese, mais próximo dos modelos culturais e políticos europeus. No entanto, o que os europeus talvez não estivessem à espera era do pragmatismo do jovem presidente, que não o deixa embarcar na nostalgia da construção da ordem económica do pós-Segunda Guerra, que não está diretamente afetado pelos traumas da Guerra do Vietnã ou da Guerra Fria, e que enfrenta o protagonismo crescente das economias emergentes, que disputam a hegemonia mundial. Paradoxalmente, o resultado dessa postura acaba por ser o enfraquecimento relativo dos laços entre os Estados Unidos e a União Europeia, já que tal pragmatismo acaba também por significar que Obama não tem grande paciência para lidar com as indefinições europeias sobre o que deve ser a nova ordem económica mundial, uma vez que nem sequer consegue arrumar a sua própria casa (LEONARD *et al.*, 2012; BARKET, 2013b).

Naturalmente, a segurança e a cooperação transatlântica não desapareceram. Para muitos europeus, o primeiro mandato de Obama traduziu a busca de um homem por novos horizontes, novos atores, ao passo que o segundo poderá representar um regresso aos parceiros tradicionais, já que os novos *players* (China, Brasil, México, Turquia) não se revem nas organizações internacionais estabelecidas em meados de 1940, em cuja definição não participaram e onde ainda hoje estão subrepresentados face ao seu protagonismo económico. E, nesse contexto, apesar das divergências e das indefinições, resta a Europa como parceiro de confiança (LEONARD *et al.*, 2012).

A cooperação transatlântica pode assumir uma vertente mais tática do que estratégica: ajudar a manter uma abordagem ocidental que possa suportar a ordem liberal, que Estados Unidos e União Europeia tanto prezam. Tal tarefa é ainda mais exigente, já que Estados Unidos e União Europeia não partilham inteiramente da mesma concepção dessa ordem liberal: enquanto os europeus são mais adeptos de uma ordem multilateral, baseada nas organizações internacionais (apesar de, paradoxalmente, não conseguir potenciar os seus próprios recursos económicos ou políticos), de modo a proporcionar respostas globais, quer no que respeita à mudança climática, quer no que concerne aos acordos comerciais e ao investimento. Os Estados Unidos, de outro lado, assentam os seus esforços nas negociações com múltiplos parceiros, principalmente as economias emergentes, com destaque para a China, que não se revem na ordem atual, e que acreditam que os europeus têm uma representação desproporcionada face ao atual protagonismo económico. Em sua abordagem muito pragmática, poderá pensar-se que Obama acredita que essa sobre-representação europeia poderá justificar as reticências dos emergentes e mesmo impedir um funcionamento mais eficaz das instituições (BARKER, 2013a; LEONARD *et al.*, 2012).

Como acima evidenciamos, há fatores de risco à estabilidade e à densificação da “aliança”. Destacaríamos o impacto da crise económica e das dívidas soberanas que assolam grande parte dos países europeus e a estratégia de “rebalanceamento” dos interesses norte-americanos para o continente asiático, configurada no famoso “*Pivot to Asia*”.

Efetivamente, as dificuldades financeiras dos países da União Europeia conduziram a alterações na balança de poderes internacional, atenuando de certa forma o “*smart power*” (NYE, 2002) da União Europeia e afetando sua performance como ator global. “A Europa era vista, há bem pouco tempo, como um continente estável com um crescimento económico modesto. Hoje em dia, é considerada uma ameaça para a economia

global, sendo uma potencial fonte de instabilidade e incerteza” (COOPER, 2013, p. 8). Em consequência, ao contrário das dificuldades econômicas e financeiras, o impacto estratégico da crise europeia para a política externa norte-americana é imprevisível.

Assim, o futuro da geopolítica e da projeção externa da União Europeia pode depender diretamente da sua capacidade de lidar e resolver os seus problemas estruturais que, indiscutivelmente, estão na origem da crise econômica. O desenvolvimento da componente estratégico-militar, intrinsecamente dependente da disponibilidade financeira dos países-membros e da vontade política, poderá vir a ser um fator para a projeção internacional da União Europeia. No nível do “*soft power*”, a União Europeia detém uma multiplicidade de capacidades, relacionadas com as suas relações econômicas mundiais e com a integração de vários de seus países-membros em organizações internacionais como a Otan ou a ONU.

Como referem alguns autores, “Apesar de a maioria dos Americanos se focar nos impactos econômicos e financeiros da crise, é evidente que os problemas fulcrais da Europa podem comprometer os aspectos estratégicos da Relação Transatlântica” (LIGHTFOOT; PAVEL, 2013, p. 8). Nessa sequência, é de esperar uma Europa menos ambiciosa no nível internacional, e com capacidades e vontade reduzidas para atuar em conjunto com os Estados Unidos. Tal fator afeta a cooperação transatlântica, reduzindo substancialmente as capacidades de “*smart power*” dos Estados Unidos e da União Europeia. Partilhamos da opinião de Nelson quando ele refere que “... A crise levanta questões acerca dos constrangimentos futuros nas capacidades da Europa e na sua capacidade para utilizar as políticas econômicas em prol dos objetivos da política externa” (2012, p. 17). Para além disso, outra das consequências da crise é a possibilidade de que a União Europeia se foque especialmente na resolução de seus problemas internos, negligenciando sua postura internacional e o alcance de sua política externa. Dessa forma, os cortes nos

orçamentos da defesa, derivados da crise econômico-financeira colocam a Relação Transatlântica em risco, especialmente na vertente da Otan. O resultado será o declínio das capacidades militares na Europa e uma capacidade diminuta de participar, em cooperação com os Estados Unidos, em contingências militares e operações de alta intensidade a longa distância (LIGHTFOOT; PAVEL, 2013).

Todos esses fatores, tal como acima demonstrado, afetam o poder, a influência e as relações externas da União Europeia. A profundidade da crise econômica tem impacto suficiente, não só para moldar a projecção internacional da União Europeia, bem como para criar novos problemas de segurança no nível interno (LIGHTFOOT; PAVEL, 2013, p. 9). Na perspectiva dos Estados Unidos, a Alemanha representa uma grande dúvida estratégica, uma vez que detém poder suficiente para determinar o destino da Europa e ao mesmo tempo tem-se mostrado relutante em procurar novas ambições estratégicas para o continente. Em consequência, a cultura estratégica alemã pode colocar a Relação Transatlântica em risco (LIGHTFOOT; PAVEL, 2013).

Para manter seu posicionamento geopolítico, nomeadamente perante os Estados Unidos, uma das possibilidades para a União Europeia será a de se focar nos processos diplomáticos, nas aproximações multilaterais e nos mecanismos provenientes das instituições internacionais. No entanto, essa dimensão do “*soft power*” tem sido condicionada por problemas estruturais internos, como a falta de capacidade financeira e a falta de assertividade política (MIRTCHEV, 2013).

Um dos fatores-chave para a continuidade da União Europeia, tal como idealizada nos tratados que lhe deram origem e a foram reformando, é o estado econômico de cada um dos países-membros em particular, e da União Europeia em geral. É provável que os problemas econômicos que a Europa enfrenta se mantenham a médio ou longo prazo (COSTA, 2013). Apesar da pressão política, derivada dos próprios problemas internos, existem indícios de que continua latente a vontade de manter a

União Europeia coesa, evidenciados no Tratado de Lisboa, última revisão institucional da construção europeia. Nesse sentido, o problema surge quando se relacionam os custos necessários para manter a coesão na Europa. A recuperação econômica é um processo doloroso para as sociedades, sujeitas à austeridade e consequentes problemas sociais, e para os investidores, que correm riscos de investimento e financiamento. A questão fundamental reside em saber se a União Europeia consegue suportar os custos econômicos inerentes à prossecução da estabilidade social e política, sem pôr em causa os fundamentos do próprio processo de integração. Em uma perspectiva transatlântica, a crise econômica tem enfraquecido a percepção que os principais poderes externos têm da União Europeia e dos Estados Unidos, e em um ponto de vista estratégico, das capacidades futuras de “*smart power*” da Relação Transatlântica.

No entanto, apesar dos problemas e das preocupações financeiras da União Europeia, esta não deve descurar as oportunidades de cooperação com os Estados Unidos em uma multiplicidade de interesses comuns, até à margem da cooperação econômica. Atualmente, Estados Unidos e União Europeia trabalham juntos na gestão das ambições nucleares do Irã, no combate ao terrorismo, e em missões como a dos Bálcãs, da Líbia ou do Afeganistão. Assim sendo, é possível que a crise econômica europeia, que apresenta sinais de recuperação e estabilização, não tenha um impacto negativo de grande magnitude no âmbito da cooperação transatlântica.

Associada à temática da sustentabilidade da Relação Transatlântica surge, para além das incertezas relativas à segurança europeia e internacional e ao futuro da Otan, o fator das potências emergentes na Ásia. “As relações entre Europa e Estados Unidos não se podem isolar das circunstâncias externas e da influência de terceiros” (LAGADEC, 2012, p. 1). China e Índia são, não só as principais potências regionais no bloco Ásia-Pacífico, mas também atores internacionais de extremo relevo nos desígnios militares e econômicos. “A Ásia é uma

região em crescimento econômico acelerado. A realização do potencial econômico da China e da Índia transformou as suas sociedades e alterou a balança econômica internacional. A ascensão paralela das duas grandes potências continentais asiáticas forçou o reconhecimento da Ásia como uma das três principais regiões internacionais” (CEDN, 2013).

O recente ajustamento da política externa norte-americana, descrita recorrentemente como um rebalanceamento em torno da Ásia, não é algo novo, uma vez que as ligações a inúmeros países da Ásia têm sido uma constante dessas últimas décadas. Existe, assim, uma percepção generalizada de que os Estados Unidos se estão a voltar para a Ásia, incluindo novas preocupações relacionadas com a segurança internacional e a competitividade econômica e energética. O que se passa na realidade é que os Estados Unidos sempre viram o continente asiático como um ponto estratégico de substancial relevo na sua política externa, atribuindo-lhe apenas hoje em dia um enfoque mais profundo e mais dinâmico (CAMPBELL; ANDREWS, 2012). Em 1985 o mercado com o continente asiático (importações e exportações) foi de cerca de US\$ 190 milhões. Uma década depois, em 1995, esse valor tinha crescido para US\$ 518 milhões. Os últimos dados relativos a 2013 apontam para um valor estimado de US\$ 1447 milhões, o que comprova o crescente impacto do continente asiático na economia norte-americana. (USDC, 2014).

Por forma a tirar o máximo benefício desse renovado dinamismo geopolítico, geralmente apelidado de “*Pivot to Asia*”, a estratégia dos Estados Unidos passa por construir fortes relações diplomáticas e econômicas na região, bem como uma marcada presença estratégico-militar. Essa nova realidade tem levantado preocupações no seio europeu, adivinhando um declínio da influência e da projeção da União Europeia como ator global. “Os europeus continuam a temer, e com razão, a agenda americana em torno da Ásia” (COWLES; EGAN, 2012, p. 20). Assim sendo, a análise dos fatores de sustentabilidade nesse âmbito passará por entender a profundidade desse rebalanceamento norte-americano,

as suas consequências para a União Europeia e, de forma geral, perceber se o mesmo significa uma separação ou uma nova janela de oportunidade para a Relação Transatlântica. Nesse contexto, emergem três dimensões preferenciais: estratégica (prioridades militares), diplomática e econômica, sendo que, dado o âmbito do capítulo, iremos conceder especial atenção à última.

Quanto à vertente diplomática do “*Pivot to Asia*”, o objetivo dos Estados Unidos passa por fortalecer as suas alianças e renovar a confiança dos seus parceiros na região. Nesse âmbito, os pontos mais importantes serão aprofundar a cooperação com as instituições multilaterais do bloco Ásia-Pacífico, nomeadamente a Association of South East Asian Nations (Asean) e a East Asia Summit (EAS), e gerir de forma assertiva as relações com a China. Para o governo norte-americano essas instituições proporcionam a possibilidade de “ajudar a moldar o desenvolvimento da segurança e da economia da região mantendo um papel importante nas discussões acerca da segurança marítima, da não proliferação de armas pelo continente e da liberalização das trocas e investimento por toda a região” (MANYIN *et al.*, 2012, p. 17). Dessa forma, os Estados Unidos potenciam suas relações na região, garantindo maior confiança por parte das diversas nações asiáticas. De forma adversa, esse envolvimento norte-americano em uma região deslocada geograficamente pode gerar certas fricções. A China, na qualidade de principal potência de uma região com tensões regionais ideológicas, históricas, económicas e militares próprias, nem sempre tem visto a participação norte-americana como benéfica. “Vários observadores na China suspeitam que os Estados Unidos podem reter sérias dúvidas acerca do crescimento chinês” (MANYIN *et al.*, 2012, p. 20). Em um momento em que, devido a um poder militar considerável, a China atinge a prosperidade e o respeito regional, verifica-se uma alteração da estratégia dos Estados Unidos, que têm adotado uma postura mais contingente. Um dos fatores que poderá justificar essa recente postura norte-americana é o fato de a China ser detentora

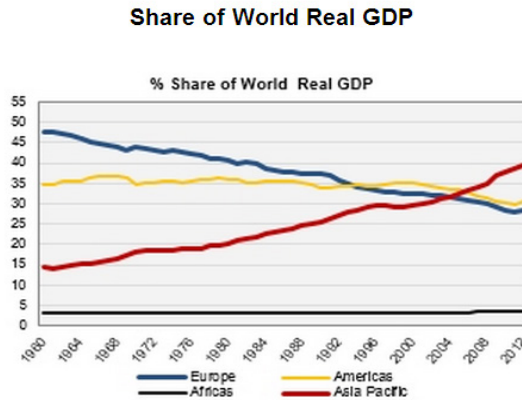
de grande parte da dívida pública norte-americana. “A China aumentou a sua compara de dívida pública americana para um recorde de 1,317 trilhões de dólares” (EGAN, 2014) (milhares de milhar de milhão na designação europeia). Dessa forma, os Estados Unidos exercem um balanço de poder entre a influência chinesa na sua economia e as ambições regionais da China no continente asiático.

Ainda no âmbito diplomático importa fazer referência a outro país de relevo na geoestratégia norte-americana. A Índia, a segunda grande potência regional do Bloco Ásia-Pacífico, tem visto a sua relação com os Estados Unidos transformada ao longo da última década. Estão inerentes às convicções estratégicas de que uma ascensão do grau de poder e influência da Índia serve não só os interesses do próprio país mas também os interesses norte-americanos. “A colaboração política entre a Índia e os Estados Unidos em todas as dimensões da sua relação é cada vez mais importante para ambas as nações, uma vez que ajuda a sustentar um balanço favorável do poder na Ásia e promove a paz internacional e a estabilidade” (BLACKWILL *et al.*, 2011, p. 1). Geograficamente, está situada em uma região de instabilidade englobando o Norte de África, o Médio Oriente, fazendo fronteira a oeste com a zona do Afeganistão e Paquistão e ao norte com a maior potência regional, a China. A forte componente marítima da Índia é também um dos pontos de interesse dos Estados Unidos, uma vez que o Oceano Índico é palco de linhas de comunicação globais críticas no que diz respeito ao comércio em geral e à distribuição energética mundial. As capacidades da Índia excedem largamente sua influência militar e econômica, assumindo uma forte componente diplomática. “Nova Deli apresenta relações positivas com estados críticos do Médio Oriente, da Ásia Sudoeste e Central, e com importantes poderes globais como o caso do Brasil, África do Sul e Japão – todos com valor estratégico para os EUA” (BLACKWILL *et al.*, 2011, p. 6).

No que respeita aos aspetos econômicos da estratégia, refira-se que a região apresenta, desde há mais de uma década,

uma performance inigualável no nível mundial, como podemos verificar pela Figura 2.

Figura 2: Crescimento relativo das várias economias.



Fonte: IMF, World Economic Outlook, 2013.

Reconhecendo que o bloco Ásia-Pacífico é, agora mais do que nunca, um dos atores importantes no crescimento econômico mundial, os Estados Unidos têm atribuído especial importância a esse fator, conferindo-lhe substancial relevo na concessão da sua política externa (CAMPBELL; ANDREWS, 2013). “*Tanto o mercado de trocas como o de investimento são ambos causas e instrumentos para o interesse americano no bloco Ásia-Pacífico*” (MANYIN *et al.*, 2012, p. 20). Essa região assume um papel vital na economia mundial em geral, e neste caso dos Estados Unidos em específico. Mediante sua participação nas negociações do Trans-Pacific Partnership (TPP) os norte-americanos assumem uma vontade de participar ativamente nas economias regionais circundantes e nas dinâmicas das políticas associadas. Esse Free Trade Agreement (FTA) abrange, para além dos Estados Unidos, onze países da região do Índico e do Pacífico: Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Cingapura, Vietnã e mais recentemente o Japão (FERGUSON *et al.*, 2013).

A importância dos interesses econômicos norte-americanos na região Ásia-Pacífico acarreta implicações significativas nos níveis militar e de segurança. “Com o aumento do volume de importações e exportações americanas na região, tornou-se crítico que os Estados Unidos mantenham os padrões de livre navegação desde o Mar Árábico até à zona oriental do Oceano Pacífico” (MANYIN *et al.*, 2012, p. 21).

Mais uma vez, a China desempenha um papel crítico nos dinamismos econômicos regionais e nos interesses dos Estados Unidos. Fatores como a evolução das telecomunicações, da infraestrutura de transporte e a liberalização de investimentos aliados a um aumento significativo da competitividade industrial no globo, transformaram a China num eixo de produção e manufactura multinacional (NANTO, 2010). Essas variantes não só sustentam o rápido crescimento econômico, como também têm contribuído para “uma crescente assertividade chinesa no sistema econômico multilateral, que inclui várias instituições financeiras internacionais” (MANYIN *et al.*, 2012, p. 23). Nesse contexto, “a China parece preocupada acerca dos esforços norte-americanos em ditar os termos da integração econômica regional e global” (MANYIN, 2012, p. 23).

Equacionados esses fatores, surgem as questões estratégicas relacionadas com as tensões regionais e desconfiança associada às relações bilaterais e aos empenhamentos militares na região. Assim, face a todas essas dificuldades, os Estados Unidos continuam aplicados em manter, renovar e assumir novas relações e compromissos no bloco Ásia-Pacífico. Nesse contexto, evidencia-se o desejo de reforçar as relações entre os Estados Unidos e a União Europeia, mediante a assinatura do TTIP.

O Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): nova era de cooperação ou estratégia de sobrevivência

No contexto referido no ponto anterior, no dia 8 de julho de 2013 e já no contexto do segundo mandato do presidente Obama, os líderes dos Estados Unidos e da União Europeia iniciaram conversações sobre um TTIP, que deverá incluir um acordo de livre comércio (em princípio, abrangendo todos os bens, uma liberalização substancial do comércio de serviços, a redução das barreiras ao investimento). Muita da ênfase desse acordo é colocada sobre aspetos regulatórios, visando à maior coordenação entre União Europeia e Estados Unidos na arena multilateral.

É notório que os negociadores norte-americanos e europeus aspiram a fazer do TTIP o mais avançado acordo econômico do mundo, que ultrapassa, em muito, a eliminação de tarifas ao comércio, esperando que seja possível acordar nas bases para a regulamentação de aspetos relativos à indústria transformadora, serviços, setor financeiro e telecomunicações, e, ainda, questões relativas ao mercado do *shale gas*, à propriedade intelectual e ao investimento estrangeiro.

Barker (2013b) demonstra que a eliminação das tarifas que ainda impendem sobre o comércio transatlântico, só por si, poderia significar a remoção de obstáculos no valor de US\$ 24 mil milhões. No entanto, os ganhos mais significativos poderiam vir da uniformização das regulamentações. Por exemplo, no caso do setor automóvel, os construtores alemães ficariam, certamente, muito agradados se os veículos que passam as inspecções de segurança em solo germânico, fossem também aprovados pelos padrões norte-americanos, assim como os medicamentos ou os telefones móveis.

É relativamente fácil perceber as vantagens percebidas por ambos os blocos na negociação do TTIP e as expectativas que recaem sobre esse, já que abrem portas a uma cooperação com frutos inegáveis para norte-americanos e europeus, visto que ambos atravessam crises econômicas profundas. Os Estados Unidos estiveram recentemente envolvidos em conflitos onde o dispêndio monetário foi muito significativo, nomeadamente

no Afeganistão e no Iraque. A União Europeia enfrenta também uma grave crise financeira, iniciada em 2008, originada pelos altos valores de dívida externa de alguns países que conduziu a descalabros no sistema bancário, recessão econômica e elevadas taxas de desemprego (NELSON *et al.*, 2012). As negociações em curso visam, essencialmente:

- aumentar o acesso aos mercados mediante a eliminação das barreiras ao comércio e ao investimento, nos setores do comércio de bens, serviços, produtos agrícolas, assim como a abertura dos mercados públicos;
- dinamizar os acordos regulatórios e a cooperação;
- desenvolver novas regras em áreas como o investimento estrangeiro, direitos de propriedade intelectual, trabalho, ambiente e os setores de comércio do século XXI, como a regulação dos fluxos de dados, comércio entre cadeiras produtivas, papel das empresas detidas pelo Estado).
- Os Estados Unidos e a União Europeia também pretendem utilizar os compromissos alcançados no âmbito do TTIP para dinamizar a liberalização do comércio no nível multilateral, ou gerir o crescente protagonismo da China e de outras economias emergentes na economia mundial.

O TTIP fomenta, dessa forma, não só a inovação, mas também o investimento entre os parceiros transatlânticos, regulando as normas e as regras relativas à importação e exportação. “Concebido para remover as barreiras à troca e ao investimento entre as duas economias, o TTIP irá remover as tarifas em praticamente todos os bens e serviços, numa tentativa de suavizar os regulamentos nos Estados Unidos e na União Europeia, como forma de promover a eficiência e encorajar o crescimento econômico” (WORKMAN; SMITH, 2013, p. 2). A avaliação prospectiva identifica ganhos substanciais, embora reconheça os riscos:

- impacto econômico: oportunidade para dinamizar o comércio transatlântico, pela eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias, embora possa levar a uma distribuição desigual de custos e benefícios e danos sobre o emprego;
- reforço dos dois parceiros como atores internacionais, e da parceria entre os dois, especialmente importante para a União Europeia, dado o rebalanceamento das atenções dos Estados Unidos para a Ásia, com o “*Pivot to Asia*”;
- impacto nas negociações multilaterais no âmbito da OMC: um acordo entre os dois parceiros pode ser transposto para o enquadramento da OMC e servir como plataforma para todo o comércio internacional, em uma base multilateral. Um consenso em itens mais controversos, como as questões agrícolas, por exemplo, poderá ajudar a quebrar impasses no âmbito da Ronda de Doha.

No que respeita ao acesso aos mercados, e embora as tarifas médias praticadas entre os dois parceiros já sejam bastante reduzidas (3,5% ad valorem para os Estados Unidos, 5,3% para a União Europeia), dada a magnitude da parceria, a sua redução poderia gerar ganhos ainda mais significativos, associando ganhos estáticos (remoção das tarifas) e ganhos dinâmicos (reestruturações, custos administrativos das tarifas). A remoção de barreiras não tarifárias também deverá gerar ganhos relevantes: exceções culturais, transmissão de dados e privacidade.

Por seu turno, os aspectos regulatórios são particularmente importantes, já que se fazem sentir em áreas geradoras de grandes ganhos. São itens que se revelam, também, de uma complexidade acrescida, uma vez que traduzem preferências diferentes em matéria de preferências políticas ou valores. São os casos dos organismos geneticamente modificados, considerados seguros pelos consumidores dos Estados Unidos, muito questionados

pelos europeus, ou as regras de segurança nos automóveis, por exemplo. Esses aspectos são também particularmente importantes no caso do setor financeiro, pois a existência de regimes regulatórios diferentes pode gerar desvios de competitividade.

Finalmente, no que respeita aos fluxos de capital, embora os dois blocos perfilhem regimes de investimento bastante similares, ainda permanecem algumas restrições, pelo que o TTIP poderá preencher algumas lacunas que são nesse momento resolvidas pela via dos Tratados Bilaterais de Investimento, como a proteção dos direitos de propriedade, repatriação de lucros e setores fechados ao investidor estrangeiro, entre outros. Outros assuntos importantes referem-se aos direitos de propriedade intelectual (genéricos versus marcas registadas), padrões de proteção do trabalho e do ambiente ou os novos temas do século XXI, como o comércio eletrônico, ou a participação de PME nas cadeiras internacionais de produção.

O impacto previsível do TTIP

Por meio da suavização dos regimes regulatórios e do esbatimento das normas referentes ao comércio de bens e serviços é de esperar que o TTIP fortaleça ambas as economias, europeia e norte-americana. Um estudo feito pelo Center for Economic Policy Research (CEPR), uma organização independente europeia de estudos econômicos, revelou alguns dados acerca das potenciais vantagens do TTIP. Com esse acordo as exportações europeias para os Estados Unidos aumentariam 28%, o que equivale a mais 187 mil milhões de euros em bens e serviços. As importações europeias provenientes dos Estados Unidos também registariam um aumento, na ordem dos 159 mil milhões de euros. (CE, 2013). Para além disso, as exportações da União Europeia e dos Estados Unidos para o resto do mundo aumentariam, respectivamente, 33 e 80 mil milhões de euros. No seu total, as exportações da União Europeia aumentariam 6%, enquanto as exportações norte-americanas aumentariam 8%. Esses aumentos

refletem acréscimos de valor às economias de 220 e 240 mil milhões de euros, respectivamente. Da mesma forma, também o volume de importações comporta um aumento previsto de 5% em ambas as economias, respeitante aos valores de 226 para a União Europeia e 220 mil milhões de euros para os Estados Unidos (CE, 2013). Do ponto de vista norte-americano, a implementação do TTIP também traria grandes vantagens para a economia e para a sociedade norte-americanas. Derivado do TTIP, é de notar um potencial aumento de empregabilidade em cada um dos estados dos Estados Unidos. No estado da Califórnia prevê-se um aumento de cerca de 75 mil empregos, no Texas o valor atinge os 67 mil e no estado da Nova York, o número de novos empregos ultrapassa os 50 mil. As previsões apontam para aumentos significativos do volume de exportações de cada um dos estados norte-americanos para a União Europeia, variando entre os 6,6% e os 187% (BARKER, 2013b).

Tal como visto em subcapítulos anteriores, o nível de integração das economias da União Europeia e dos Estados Unidos é substancial, e seu volume de trocas e negócios é certamente um dos maiores no globo. “A corrente relação econômica entre UE e EUA equivale actualmente (...) a mais de um terço de todo o comércio e trocas globais” (WORKMAN; SMITH, 2013, p. 2). Assim sendo, e dado o atual nível de integração da economia transatlântica, podem surgir dúvidas acerca da real importância da implementação do TTIP. Ao contrário dos convencionais acordos de trocas, o TTIP não é apenas uma redução das tarifas entre a União Europeia e os Estados Unidos – muitas das quais já são atualmente muito baixas. “Os negociadores do TTIP reconhecem que a maioria dos ganhos reside na eliminação da duplicação burocrática, no maior alinhamento regulatório e no acesso facilitado aos mercados de procura de bens e serviços” (BARKER, 2013b, p. 1).

Para além dos evidentes dividendos económicos do TTIP, existe ainda uma série de efeitos em outros níveis. “A conclusão com sucesso das negociações do TTIP pode reforçar

o compromisso dos EUA com a Europa em geral, e da UE em especial, na qualidade de parceiros críticos na comunidade internacional” (AKHTAR; JONES, 2013, p. 5). A estratégia norte-americana em torno da Ásia pode retirar alguma da importância da União Europeia em um contexto de parceria com os Estados Unidos, pelo que o TTIP se pode revelar um novo fôlego na cooperação e no reforço das capacidades de “smart power” da Relação Transatlântica. Nesse contexto, a União Europeia tem capacidade para se afirmar como uma superpotência econômica, criando um imperativo estratégico dos Estados Unidos para a Europa. Para além disso, muitos dos problemas fundamentais da União Europeia, têm por base as dificuldades econômicas derivadas da crise. Esse acordo permite não só uma recuperação mais célere da crise, mas também um desenvolvimento palpável e um crescimento contínuo da economia europeia (BRATTBERG, 2014).

Em um outro prisma, “o TTIP pode promover uma maior cooperação política e de segurança entre a União Europeia e os Estados Unidos” (BRATTBERG, 2014), principalmente depois de algumas missões menos conseguidas, no âmbito da cooperação, como foi o caso da Líbia e do Mali. A longo prazo, o crescimento econômico proporcionado pelo TTIP resultará no aumento do PIB europeu e, por consequência, dos orçamentos de defesa. Nesse sentido, a Otan pode ver seu futuro revigorado, contando com uma participação mais intensa dos seus membros europeus (BRATTBERG, 2014).

Revela-se ainda importante referir algumas considerações acerca do impacto do TTIP no crescimento econômico chinês. Visto que a China é um dos motores da economia mundial, sendo um centro de manufatura, de força laboral e de fluxos de capitais, é necessário perceber o seu papel e a sua postura perante as demais potências econômicas globais.

O registo do comércio externo chinês foi marcado por queixas de produtos defeituosos e de má qualidade e recorrentes violações de patentes

e de direitos de propriedade intelectual. Apesar de tudo isto, as consequências para Pequim têm sido marginais. A criação de um bloco comercial maciço tem o potencial de mudar esta dinâmica. (GRANT, 2013)

Nesse sentido um TTIP robusto tem todas as condições para mudar esse cenário. É importante perceber que o TTIP não é, por quaisquer meios, um movimento agressivo do Ocidente em torno da China, que tem gasto bilhões de dólares na sua expansão econômica. Nessa sequência, a China terá oportunidade para aumentar os seus padrões comerciais e mostrar que pode ser um parceiro equitativo e que respeita os regulamentos das economias mais desenvolvidas do planeta. “O TTIP será uma oportunidade para a China mostrar as suas boas intenções” (GRANT, 2013). Em uma visão mais ampla, uma conclusão favorável das negociações do TTIP aumenta a componente de “*soft power*” dos parceiros transatlânticos.

Finalmente, o TTIP pode ser uma ferramenta de reafirmação dos valores ocidentais, nomeadamente a liberdade dos mercados. Nesse sentido, esse acordo entre norte-americanos e europeus serviria como modelo para o resto do mundo, definindo normas e *standards* globais para a produção e o comércio. Assim sendo, o TTIP tem potencialidade e alcance para promover a Relação Transatlântica, revelando-se um forte vetor de consolidação para a comunidade transatlântica e enaltecendo a cooperação e o esforço político entre os Estados Unidos e a União Europeia.

Caso prático: o palco monetário como reflexo e condicionante das relações entre os Estados Unidos, a União Europeia e o *Império do Meio*

A dimensão monetária e cambial constitui, do nosso ponto de vista, um palco preferencial para o estabelecimento de relações de cooperação/rivalidade, não só entre os Estados Unidos e a União Europeia, mas também em relação à China, pelo

que apresentamos em seguida alguns tópicos de reflexão sobre a forma como as relações monetárias refletem o posicionamento das economias na cena mundial, mas também como aquelas podem influenciar relacionamentos e estratégias futuras de inserção nas relações econômicas internacionais.

Como é sabido, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, a economia mundial tem vindo a basear-se no dólar norte-americano para alimentar de liquidez os fluxos do comércio e finanças globais, já que a maior parte das reservas cambiais mundiais é denominada em dólares, sendo a moeda preferencial para o comércio internacional (COSTA, 2010a).

No entanto, o desvio do enfoque do peso económico dos Estados Unidos para algumas das mais significativas economias emergentes lança algumas dúvidas sobre a sustentabilidade da moeda norte-americana, pelo que vários analistas antecipam um movimento em direção a um sistema monetário internacional multipolar, em que tanto o euro como o renminbi possam desempenhar um papel mais importante. Desde a sua introdução no Sistema Monetário Internacional (SMI), em 2001, o euro aumentou em 27% o seu papel como moeda de reserva global, representando agora 12% dos acordos comerciais. De seu lado, no início de 2009, as autoridades chinesas começaram a promover a utilização internacional do renminbi nas trocas com algumas economias parceiras, ao mesmo tempo que promoviam o desenvolvimento dos mercados offshore em Hong Kong (ECB, 2012; WEF, 2012).

Os desenvolvimentos ao longo dos últimos anos puseram em causa essa visão. A crise da dívida europeia tornou-se em uma poderosa fonte de instabilidade para a economia mundial; a necessidade crescente de reformas estruturais na economia chinesa e um possível contágio da crise europeia levantam dúvidas sobre a evolução do renminbi no respectivo processo de internacionalização. No entanto, apesar dos terremotos orçamentais, o dólar continua a desempenhar o papel de porto seguro para os investidores internacionais.

Em síntese, a Zona do Euro, os Estados Unidos e a China continuam a enfrentar um exigente conjunto de escolhas de política econômica, enquanto se ajustam a desequilíbrios internos e externos, que afetam a estabilidade do sistema monetário internacional. A forma como conseguirem responder a esses desafios será determinante para saber até que ponto as moedas internacionais conseguirão funcionar, ou não, como âncoras de estabilidade econômica global.

O euro: os desafios do ajustamento condicionam o papel internacional

Na primeira década da sua existência, o euro tornou-se a segunda mais importante moeda do mundo. Sustentado por um banco central forte e independente, o euro contribuiu para a estabilidade da economia europeia ao longo da última década, desempenhando igualmente um papel importante na estabilização econômica dos países da Europa Central e Oriental (ECB, 2012; COSTA, 2013). No entanto, são persistentes as críticas à desadequação das estruturas governativas da Zona do Euro, que se tornaram mais evidentes com a crise da dívida soberana, em 2010. A quebra de confiança que se seguiu sobre a coesão política da Zona do Euro colocou novos desafios para a correção dos desequilíbrios internos, frustrando as expectativas do euro poder vir a desempenhar um papel internacional mais proeminente (EICHENGREEN, 2012).

Entre os fatores críticos destacam-se:

- a estrutura de governação da Zona do Euro: não há um modelo de governação econômica e fiscal integrada, o que representa uma das fraquezas fundamentais da Zona do Euro, com um compromisso muito solto entre as competências nacionais e supranacionais. A política monetária do conjunto da Zona do Euro é determinada pelo Banco Central Europeu, enquanto a política fiscal e orçamental e as políticas econômicas estruturais

permanecem sob a alçada dos estados, geridas pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento. O reforço da disciplina orçamental, com as Reformas Six Pack e o Compacto Fiscal, em 2010 e 2011, e posteriormente com a Facilidade Financeira de Estabilidade e o sucessor Mecanismo Europeu de Estabilidade não foram suficientes, perante as diferenças estruturais que existem entre os países-membros, quer no que respeita ao desenvolvimento económico, quer no que concerne às próprias preferências de políticas económica e diferenças de cultura política (COSTA, 2013);

- a integração dos mercados da dívida soberana: a capacidade de integração ou fragmentação desses mercados vai condicionar o papel internacional do euro; apesar da integração financeira, os mercados permanecem fragmentados. Em seu conjunto, o mercado de títulos da dívida soberana europeu é semelhante ao dos Estados Unidos, em termos de dimensão, mas a sua fragmentação significa que a sua liquidez é muito menor do que a dos Estados Unidos, condicionando a capacidade do euro em atuar como moeda internacional de reserva;

- a anemia do crescimento económico: para além das especificidades institucionais, a capacidade do euro atuar como moeda de referência internacional também depende da forma como a Zona do Euro conseguir retomar o processo de crescimento económico, que passa, em grande medida, pela diminuição das assimetrias entre o centro e a periferia, em matéria de competitividade, assim como pela resolução do desvio demográfico e a hipótese de novas adesões, que possam dinamizar o crescimento dos mercados (ECB, 2012).

Os desafios do ajustamento influenciam o papel internacional do dólar

Apesar das previsões pessimistas, o comportamento dos mercados financeiros desde 2008 continua a sublinhar o papel do dólar como moeda de reserva e veículo preferido do comércio global. O dólar representa quase 85% das transações globais no nível mundial e continua a ser a moeda de referência dos mercados financeiros: mais de 60% das reservas dos bancos centrais e 39% das obrigações são em dólares. No entanto, as persistentes tensões orçamentais continuam a levantar algumas dúvidas sobre a sustentabilidade da moeda, pelo que a situação do dólar deverá ser influenciada pelos seguintes fatores:

a situação fiscal: até que ponto os Estados Unidos conseguirão controlar suas finanças públicas ou continuarão a acumular níveis insustentáveis de dívida. A situação orçamental dos Estados Unidos é um fator significativo de incerteza face à posição do dólar, em termos internacionais. A percepção que os investidores estrangeiros têm dos títulos da dívida pública norte-americana, como o ativo mais seguro e com maior liquidez no nível mundial, permitiu ao governo dos Estados Unidos manter de forma permanente déficits de grande dimensão, o que se torna mais alarmante em um contexto de anêmico crescimento econômico e elevados níveis de desemprego estrutural. Apesar de um cenário demográfico mais favorável do que o euro, poderá verificar-se um agravamento da situação nos próximos anos, o que poderá levar a uma desconfiança crescente dos mercados face à capacidade do governo em cumprir o serviço da dívida, e assim reduzir a atratividade dos títulos;

a (in)sustentabilidade do déficit comercial: a grande questão que se coloca é saber até que ponto os Estados Unidos conseguem implementar um conjunto de reformas estruturais para reduzir o déficit, ou, pelo contrário, continuam a assentar o crescimento da economia em um consumo financiado pela dívida. Ao longo das décadas mais recentes, os Estados Unidos têm gasto mais em importações do que o que ganham em exportações, repousando sobre fluxos de capital externo para financiar a diferença, sendo esse financiamento assegurado

pelo investimento das economias emergentes (asiáticas, essencialmente) em uma moeda estável e líquida (criando um superávit de influxos de capitais, que têm de ter sua contrapartida no déficit corrente), ou a manutenção de desafogados níveis de consumo das famílias norte-americanas, na ausência de reformas estruturais. Qualquer que seja a causa, é sabido que as moedas de reserva podem estar sujeitas a crises de confiança quando acumulam grandes déficits, problema esse que se pode tornar mais severo quando se prefiguram moedas de reserva alternativas. De outro lado, esses desequilíbrios podem acentuar a tendência para um acréscimo do protecionismo e para a prática reiterada de desvalorizações competitivas. As economias emergentes temem que as políticas norte-americanas monetárias, expansionistas (o famoso quantitative easing), sejam desestabilizadoras e exportem inflação, já que o com o dólar no centro do sistema monetário internacional, as externalidades são bastante poderosas, e podem desestabilizar todo o sistema, e ter uma influência negativa sobre o papel internacional do dólar (WEF, 2012).

O potencial do rembimbi como moeda internacional

Finalmente, o rembimbi. Ao longo da última década, a China desenvolveu um conjunto de atividades para promover o rembimbi como uma moeda internacional. Em 2002, permitiu que os investidores estrangeiros transacionassem nas bolsas de valores locais, e em 2004 foi lançado o mercado *offshore* de Hong-Kong e em 2007 o lançamento de obrigações denominadas em rembimbi. No entanto, o papel internacional do rembimbi não está à altura do posicionamento da China como segunda maior economia do mundo e primeira potência exportadora, o que poderá ter a ver com fatores relacionados com a própria sustentabilidade do crescimento chinês ao longo da presente década, já que os limites ao modelo até agora adotado começam a fazer-se sentir. O crescimento registado ao longo dos últimos vinte anos resultou de uma fortíssima performance exportadora, que até permitiu à China resistir razoavelmente bem ao impacto da crise financeira.

Mas os riscos de continuar a mesma estratégia são elevados, porque dependem da procura externa, pelo que se aposta agora na dinamização do consumo interno. Tal deverá significar uma redução gradual no excedente comercial chinês e conduzir a expansão da liquidez internacional do rembimbi. Acresce o periclitante desenvolvimento dos mercados financeiros, já que o setor financeiro chinês ainda se caracteriza por bancos detidos pelo Estado, contas de capitais controladas e não convertíveis e taxas de juro administradas, sendo toda a estrutura do sistema financeiro orientada para o fomento do setor exportador, com poucas opções de investimento. Tais características podem originar o encaminhamento do capital para poucos setores, gerando bolhas especulativas. É necessário um setor financeiro mais robusto e liberalizado para absorver e rentabilizar a liquidez doméstica e internacional.

Um jogo de indefinições

As incertezas acima evidenciam, rodeando o euro, o dólar e o rembimbi, podem ser específicas a determinadas regiões, mas acabam por interagir mutuamente, de uma forma dinâmica. Se bem que as escolhas políticas tenham por base as necessidades domésticas, suas consequências são sentidas na economia mundial, tendo já contribuído para a formação de substanciais desequilíbrios económicos globais, que, por sua vez, colocam em evidência as vulnerabilidades do atual sistema monetário internacional. A interação entre a China e os Estados Unidos pode exacerbar os desequilíbrios globais, já que o crescimento das exportações chinesas e a acumulação de reservas fizeram aumentar a procura por dólares, moeda de segurança dos investidores. A contínua procura por instrumentos de dívida dos Estados Unidos permitiu ao país expandir a dívida e o déficit sem sofrer a correspondente penalização em termos de serviço da dívida, continuando a beneficiar do “privilégio exorbitante”, que tanto irritava os responsáveis franceses na década de 1960 (RODRIK, 2011).

Por seu turno, a situação no seio da Zona do Euro é semelhante, em grande medida, aos desequilíbrios entre os Estados Unidos e a China, mas agora em uma base regional. A conceção da Zona do Euro, uma união monetária sem políticas orçamentais e económicas comuns, criou um enorme potencial de instabilidade. Elevados níveis de crescimento dos salários e baixa produtividade, nos países da periferia, originaram quebras significativas de competitividade e maciços desequilíbrios internos. Os excedentes comerciais dos países do *core* foram, por sua vez, investidos em oportunidades de investimento na periferia, forçando à descida das taxas de juro e incentivando o endividamento daqueles países, assim como uma incorreta afetação de recursos financeiros. Como referem vários autores, a Alemanha tornou-se na China europeia, com todas as consequências que daí podem advir, quer do ponto de vista económico, quer, essencialmente, político e para o futuro da integração europeia. A perda de confiança na coesão política do conjunto e a insustentabilidade das finanças públicas nos países periféricos originaram a desconfiança dos mercados e o aumento dos custos de financiamento (DE GRAUWE, 2012; HALL, 2012; COSTA, 2013).

Considerações finais

A forma como os decisores políticos lidarem com a necessidade de ajustamentos internos irá condicionar fortemente o futuro do relacionamento entre a União Europeia e os Estados Unidos, quer no que respeita à manutenção/fortalecimento das parcerias comercial e financeira, quer no que respeita à posição dos mesmos no seio do sistema comercial multilateral, quer no que concerne ao protagonismo das respectivas moedas no contexto do sistema monetário internacional. Da forma como os blocos envolvidos resolverem as respectivas questões internas e o relacionamento com outras potências emergentes (com destaque para a China) resultará um sistema económico e monetário autossustentado, ou, pelo contrário, poder-se-á enveredar por

uma deriva protecionista que ponha em causa, pelo potencial de causar externalidades, o crescimento e a estabilidade da economia mundial.

Referências

AKHTAR, Shayerah; JONES, Vivian. (2013) Proposed Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): In: *Brief*. July. Disponível em: <<https://www.fas.org/sgp/crs/row/R43158.pdf>>. Acesso em: abr. 2014.

BARKER, Tyson. (2013a) The Transatlantic Trade and Investment Partnership: Ambitious but Achievable. Atlantic Council: Abril. Disponível em: <http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-4C33D168-3FA15517/bst/xcms_bst_dms_37655_37656_2.pdf>. Acesso em: abr. 2014.

_____. (2013b) For Transatlantic Trade, This Time is Different - Why the Latest U.S.-EU Trade Talks Are Likely to Succeed, *Foreign Affairs*, Feb.

BLACKWILL, Robert *et al.* (2011) The United States and India: A Shared Strategic Future. September. Disponível em: <<http://www.cfr.org/india/united-states-india-shared-strategic-future/p25740>>. Acesso em: abr. 2014.

BRATTBERG, Erik. (2014) How Free Trade Can Revitalize Transatlantic Relations. January. Disponível em: <<http://www.fletcherforum.org/2014/01/23/brattberg/>>. Acesso em: abr. 2014.

CAMPBELL, Kurt; ANDREWS, Brian. (2013) Explaining the US 'Pivot' to Asia, January. Disponível em: <<http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/194019>>. Acesso em: abr. 2014.

CE. (2013) Transatlantic Trade and Investment Partnership: The Economic Analysis Explained. Sept. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/september/tradoc_151787.pdf>. Acesso em: mar. 2014.

CEDN, Governo de Portugal (2013), Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Available in: <<http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-defesa-nacional/>>

quero-saber-mais/sobre-o-ministerio/20120223-conceito-estrategico/20120223-conceito-estrategico.aspx>. Acesso em: abr. 2014.

COOPER, William (2013), EU-U.S. Economic Ties: Framework, Scope, and Magnitude. April. Disponível em: <www.fas.org/sgp/crs/row/RL30608.pdf>. Acesso em: mar. 2014.

COSTA, Carla (2013), “O Euro: A Tragédia (in)voluntária da Construção Europeia”. In: *A crise e o futuro*. António Sousa Lara (coord.); Lisboa, Edições Pedro Ferreira; 2013, p. 103-124.

_____. (2011), Impact of the Financial Crises and Global Macroeconomic Imbalances on a Fragmented European Union; *Global Business & Economics Anthology*, v. II, Issue 1, Dec. p. 27-34.

_____. (2010a) *Crises financeiras na economia mundial*. Lisboa: Almedina.

_____. (2010b), *Temas de relações económicas internacionais*. Colecção Manuais Pedagógicas. Lisboa: Edições ISCSP.

COWLES, Maria; EGAN, Michelle. (2012) The evolution of the Transatlantic Partnership. September. Disponível em: <www.iai.it/pdf/Transworld/TW_WP_03.pdf>. Acesso em: abr. 2014.

DE GRAUWE, Paul. (2013) The Political Economy of the Euro, *The Annual Review of Political Science*, v. 16, p. 153-170.

EGAN, Matt. (2014) China Now Owns a Record \$1.317T of U.S. Government Debt. January. Disponível em: <<http://www.foxbusiness.com/economy-policy/2014/01/16/china-now-owns-record-1317t-us-government-debt/>>. Acesso em: abr. 2014.

EICHENGREEN, Barry. (2012) “European Monetary Integration with Benefit of Hindsight”; *Journal of Common Market Studies*; v. 50, n. 51, p. 123-136.

FERGUSON, Ian *et al.* (2013) The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress. August. Disponível em: <<https://www.fas.org/sgp/crs/row/R42694.pdf>>. Acesso em: mar. 2014.

FMI (2013), World Economic Outlook (WEO) – Hopes, Realities, and Risks; Disponível em <www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01>. Acesso em: abr. 2014.

GILPIN, Robert e GILPIN, Jean. (2001) *Global Political Economy : Understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press.

GRANT, Dan. (2013) Transatlantic trade: Is China in or out? Jan.

Disponível em: <<http://thehill.com/blogs/congress-blog/foreign-policy/312613-transatlantic-trade-is-china-in-or-out>>. Acesso em: abr. 2014.

HALL, Peter. (2012) The Economics and Politics of the Euro Crisis, *German Politics*, v. 21, n. 4, December, p. 355-371.

HAMILTON, Daniel; QUINLAN, Joseph. (2013) The Transatlantic Economy, v. 1. Disponível em: <http://transatlantic.saijhu.edu/publications/books/Transatlantic_Economy_2013/TE2013%20volume%201>. Acesso em: abr. 2014.

JOSLING, Tim; CROMBEZ, Christophe. (2013) The Political Economy of Transatlantic Free Trade, Europe Center, *Working Paper*. Stanford: Universidade de Stanford, July.

LAGADEC, Erwan. (2012) Transatlantic Relations in the 21st Century: Europe, America and the Rise of the Rest. New York: Routledge, 2012.

LEONARD, Mark *et al.* (2012) Time to Grow Up: What Obama's Re-Election Means for Europe; Policy Memo, European Council on Foreign Affairs; November.

LIGHTFOOT, Jeffrey; PAVEL, Barry. (2013) Strategic Implications of the Eurozone Crisis: a View from Washington, in *Europe's Strategic Future – Implications*

of the Eurozone Crisis, Atlantica Council; Disponível em: <http://www.atlanticcouncil.org/images/files/publication_pdfs/403/115921_AC_Eurozone-p4-final_rev.pdf>. Acesso em: abr. 2014.

MANYIN, Mark *et al.* (2012) Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia. March. <<http://www.amazon.com/Pivot-Pacific-Administrations-Rebalancing-Toward-ebook/dp/B007R9G39Y>>. Acesso em: abr. 2014.

NANTO, Dick. (2010) Globalized Supply Chains and U.S. Policy. Jan. Disponível em: <assets.opencrs.com/rpts/R40167_20100127.pdf>. Acesso em: abr. 2014.

NELSON, Rebecca. (2012) The Eurozone Crisis: Overview and Issues for Congress. Setembro, Disponível em: <www.fas.org/sgp/crs/row/R42377.pdf>. Acesso em: abr. 2014.

NYE, Joseph. (2002) Hard and Soft Power in a Global Information Age. 2002.

Disponível em: <kms2.isn.ethz.ch/.../01_HardSoftPower.pdf>. Acesso em: abr. 2014.

O'BRIEN, Robert; WILLIAMS, Mark. (2008) *Global Political Economy – Evolution and Dynamics*; Palgrave Mcmillan, 2ª ed.

RODRIK, Dani. (2011) *The Globalization Paradox – Why Global Markets, States and Democracy Can't Coexist*; Editora Oxford University Press.

USCD. Trade in Goods with Asia. Disponível em: <<https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c0016.html>>. Acesso em: 18 jan. 2014

WEF. (2012) *Euro, Dollar, Yuan Uncertainties Scenarios on the Future of the International Monetary System*, Geneva.

WORKMAN, Garret; SMITH, Jordan. (2013) Bridging the Transatlantic Economy: The Transatlantic Trade and Investment Partnership in Historical Perspective. November, Disponível em: <<http://www.atlanticcouncil.org/publications/external/bridging-the-transatlantic-economy-ttip-in-historical->

perspective>. Acesso em: abr. 2014.

Fontes estatísticas

Eurostat

International Monetary Fund

ECB – European Central Bank

AS RELAÇÕES BRASIL-ESTADOS UNIDOS DURANTE O PRIMEIRO GOVERNO OBAMA: HERANÇA E DESAFIOS

Filipe Mendonça (UFU)

Tullo Vigevani (Unesp)

Introdução

As posições do Brasil em relação aos Estados Unidos têm tido mudanças ao longo do tempo, de aproximação e de distanciamento, sendo a preservação da autonomia um ponto quase sempre presente. Essas relações visam ao fortalecimento dos vínculos considerados positivos e ao aumento de fluxos em suas diferentes vertentes: comerciais, financeiras, transferência de tecnologia, políticas, culturais etc. Esse interesse está vinculado, e busca ser funcional, ao objetivo de garantir melhores condições de inserção brasileira em outras arenas internacionais. Este capítulo discute as relações entre o Brasil e os Estados Unidos com destaque para as questões de economia política internacional durante o primeiro governo de Barack Obama, procurando identificar as dinâmicas e os desafios na relação entre os dois países no contexto da herança deixada pelos governos anteriores.

Argumenta-se que as dificuldades para a compreensão da posição brasileira em relação aos Estados Unidos relacionam-se com os dilemas e as contradições do mundo pós-Guerra Fria, marcado por tensões entre tentativas de hegemonia e movimentos de descompressão sistêmica. Ao contrário dos países desenvolvidos, cujos recursos de poder econômico e militar lhes garantem influência internacional, ainda que com riscos potenciais de *over extension*, a projeção externa do Brasil é perseguida mediante intensa participação, com diferentes estratégias, nos foros políticos e econômicos regionais e multilaterais. Essa

participação se prende, de um lado, à procura da preservação do país diante dos riscos de vulnerabilidade e, de outro, da tentativa de aumentar o próprio poder, o que Pinheiro (2004) denomina *institucionalismo pragmático*. Sendo a busca de preservação diante dos riscos um objetivo comum para qualquer Estado, no caso brasileiro essa implica se posicionar em diferentes tabuleiros, globais e/ou regionais, com diferentes posturas, muitas vezes críticas aos Estados Unidos. Entretanto, esses enfrentamentos aconteceram sem rupturas radicais na década de 2000, inclusive ao longo do governo Obama: criticam-se os tabuleiros pragmaticamente sem romper com eles.

Em tal contexto, nosso argumento principal parte da ideia de que as relações entre o Brasil e os Estados Unidos, em seu aspecto mais geral, são marcadas por contrastes, às vezes contrastes fortes, mas no quadro de relações razoavelmente estáveis. Os dados econômicos, embora não sejam determinantes por si só, funcionam como importantes indicadores e corroboram essa hipótese apontando para duas direções concomitantemente: 1) relações econômicas estáveis e elevadas com os Estados Unidos; e 2) diminuição do espaço relativo desse país, com a contrapartida do destaque para a ascensão chinesa.

Dessa forma, a primeira seção faz um levantamento sobre o histórico recente dessas relações e, ao mesmo tempo, destaca o fato de que o papel dos Estados Unidos no mundo encontra-se em um contexto de crescimento de outros polos de poder, particularmente no campo econômico, que ganha grande significado e impõe novos desenhos nas relações econômicas internacionais contemporâneas. Na segunda, discorreremos sobre os aspectos primordiais da relação entre os dois países durante o primeiro governo de Barack Obama. Na terceira, analisamos mais de perto essas mudanças, concentrando o foco nos aspectos comerciais e econômicos do ponto de vista brasileiro. Nesse sentido, são apresentados dados que fornecem a base material que fundamenta a interpretação central do texto: os Estados Unidos são muito importantes para o mundo e para o Brasil,

mas há uma tendência lenta, a longo prazo, para a recomposição de certo equilíbrio.

Herança: a reestruturação do poder mundial e seus impactos na relação entre o Brasil e os Estados Unidos no século XXI

As transformações ocorridas no pós-Guerra Fria influenciaram decisivamente a percepção sobre o cenário internacional desenvolvida no Brasil e, especificamente, a sua relação com os Estados Unidos. Desde o começo da década de 1990, consolida-se entre os formuladores e operadores de política externa brasileira e em setores liberais como nacional-desenvolvimentistas (BARBOSA, 1996; CERVO, 2006), o entendimento de que a manutenção das margens de atuação do Brasil no sistema internacional depende, sobretudo, da capacidade do país projetar-se e ser reconhecido como ator influente em alguns dos principais temas da agenda internacional. Ao contrário dos países desenvolvidos, cujos recursos de poder econômico e militar já garantem influência internacional, a projeção externa do Brasil e o exercício de suas preferências nos foros de decisão internacional devem ser garantidos pelas próprias capacidades e instrumentos de poder, mas também mediante a participação em diversas instituições políticas e econômicas, regionais e multilaterais (NARLIKAR, 2003). Essa capacidade, segundo formulação de expoentes do governo brasileiro, é atributo de alguns países intermediários como o Brasil.

Tal característica da projeção internacional dos países subdesenvolvidos, em especial o Brasil, não é recente. As relações assimétricas foram fonte permanente de contenciosos e de debate na segunda metade do século XIX e em todo o século XX. Porém, como procuraremos mostrar, as assimetrias existentes entre o Brasil e os Estados Unidos encontram um quadro modificado que viabilizou, em contexto ainda desigual, relações mais equilibradas. É importante destacar, entretanto,

que não se trata de movimento inédito: tal equilíbrio já sofreu oscilações semelhantes, embora nunca idênticas, no decorrer na história das relações entre os dois países. A busca do equilíbrio ganhou formas de expressão, por exemplo, no governo de Getúlio Vargas, no início da Segunda Guerra Mundial (1938-1941). Assim também foi na época da Política Externa Independente (1961-1964), bem como na fase do Pragmatismo Responsável (1974-1978). Se isso vale nos aspectos políticos, da mesma maneira pode ser dimensionado de forma precisa no campo econômico. Trata-se das mudanças havidas no comércio exterior e nas relações econômicas internacionais em geral.

Embora essa característica da projeção internacional dos países intermediários não seja recente, ganhou espaço nas últimas décadas com a reestruturação do poder mundial no pós-Guerra Fria. Como analisa Velasco e Cruz (2007), na década de 2000, boa parte do desenvolvimento global focou-se em países não centrais, como demonstra o papel da Índia, da Rússia e da África do Sul e, sobretudo, da China. As mudanças na distribuição das relações econômicas e do comércio exterior brasileiro foram acontecimentos que contribuíram para que o papel dos Estados Unidos, mantendo-se central e mais importante para a política externa do Brasil, tivesse reduzido relativamente seu peso.¹¹⁷

Tal cenário contribuiu para o fortalecimento crescente do paradigma universalista da política externa brasileira que se somou às permissibilidades do sistema internacional para a projeção do país em um cenário de reestruturação do poder mundial. Essa nova correlação de forças, ainda em formação, vem acentuando, com dimensões crescentes na última década, uma tendência histórica de parcial atenuação da centralidade dos Estados Unidos para o Brasil. Isto é, esse país não é visto como referência única, diferentemente do que foi ao longo do século XX, como nação em torno da qual girava a política nacional

117 Na mesma direção, Guimarães (2006, p. 275) afirmou que “(...) é indispensável trabalhar de forma consistente e persistente em favor da emergência de um sistema mundial multipolar no qual a América do Sul venha a constituir um dos polos e não ser apenas uma sub-região de qualquer outro polo econômico ou político”.

brasileira. Mesmo considerando momentos de contrastes e de fortes tensões.

Dadas essas condições, uma das diretrizes gerais da política externa brasileira tem sido evitar a estruturação de normas e procedimentos que reproduzam articulações extremamente polarizadas em detrimento dos países intermediários. Essa diretriz ocorre no quadro de incertezas no cenário internacional contemporâneo e visa a atenuar as vulnerabilidades e fortalecer as oportunidades do país. Uma dimensão forte da política externa brasileira no século XXI tem sido evitar a adesão a arranjos que possam limitar as futuras opções do país. Nesse quadro, por exemplo, explica-se a posição brasileira em Mar del Plata, em 2005, quando a IV Cúpula de Chefes de Estado e de Governo das Américas decidiu postergar indefinidamente, *sine die*, a discussão sobre a constituição de uma Área de Livre Comércio das Américas (Alca). A posição do governo brasileiro contribuiu decisivamente, com a da Argentina e a da Venezuela, para essa decisão. Com essa mesma perspectiva, tem-se evitado a adesão a acordos que possam limitar a ação brasileira e, ao mesmo tempo, buscam-se outros caminhos: multilateralismo, acordos bilaterais, adiamento de decisões etc.

Nesse processo, vale destacar os seguintes elementos que contribuíram para tais transformações e alteraram o espaço político disponível para a atuação internacional brasileira: 1) o processo de intensificação do unilateralismo norte-americano na primeira década do século XXI e suas consequências para a legitimidade do poder norte-americano; 2) a reestruturação dos eixos de desenvolvimento mundial; 3) o impacto da ascensão da China; 4) o crescimento dos fluxos de comércio para países que até 1990 não eram relevantes para o Brasil; 5) o papel atribuído pelo Brasil às negociações econômicas multilaterais, inclusive na fase imediatamente posterior à crise de 2008, evidenciado pela participação ativa do país no G-20 financeiro; e 6) a consolidação de um cenário regional, no Mercosul, na América do Sul e na América Latina, em que não há liderança, mas se criam condições

favoráveis para um diálogo mais equilibrado e menos dependente dos Estados Unidos.

A gestão de George W. Bush aumentou a percepção no Brasil de que o poder dos Estados Unidos passa por um processo de deslegitimação, o que não impediu a manutenção de relações estáveis. Essa evolução da percepção resulta também da crítica do mau uso desse poder, julgamento esse que tem sido constante e tem raízes fortes. A oposição política aos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff, de parte de alguns setores do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e dos Democratas (DEM), ao criticar a política externa, insiste em sublinhar a importância dos Estados Unidos e de outros países ricos, embora reconheçam haver debilitamento relativo daquele país.

Em outras palavras, o unilateralismo da primeira década do século XXI enfraqueceu a legitimidade do uso do poder norte-americano, gerando fortes reações de outros países. Tal deslegitimação, perante a comunidade internacional e observada em diversos temas, como direitos humanos e meio ambiente, é uma característica que se consolidou e impôs grande desafio à atuação internacional dos Estados Unidos durante os últimos anos. Em resumo, a intensificação do unilateralismo norte-americano na administração de George W. Bush fortaleceu nos governos de Fernando Henrique Cardoso e particularmente de Luiz Inácio Lula da Silva o interesse por políticas ativas de articulação internacional voltadas aos grandes países emergentes.¹¹⁸ O redesenho da política internacional norte-americana depois dos atentados de 2001 abriu um espaço político na América Latina que possibilitou a construção de projetos mais autônomos.

Como não poderia ser diferente, a discussão sobre o poder norte-americano é de grande importância nos Estados Unidos e se dá nos campos da política, da economia e do

118 No caso da China, foi de grande significado a potencialidade comercial existente entre os dois países. Relativamente à Rússia, à Índia e à África do Sul, além da busca de cooperação econômica e comercial, foram relevantes os aspectos propriamente políticos.

poder estratégico. Os realistas, como Waltz (2000), percebem as dificuldades da unipolaridade. Ao mesmo tempo, há forças importantes, particularmente na linha dos neoconservadores (STELZER, 2004) que, partindo da crença na excepcionalidade norte-americana, enfatizam a inevitabilidade da continuidade da supremacia dos Estados Unidos como polo único no sistema internacional. Nos meios acadêmicos, no campo dos estudos sobre relações internacionais, a percepção existente no Brasil do debilitamento relativo encontra contrapartida mesmo nos Estados Unidos. No que se refere à América Latina se traduz na crítica interna ao unilateralismo. Nesse sentido, Hakim (2006) sinaliza os problemas que foram criados pela lógica unilateral do período George W. Bush, com consequentes dificuldades para a cooperação entre países.

Em suma, as políticas assertivas de George W. Bush sem consulta adequada, sem apoio da comunidade internacional, muitas vezes confrontando-a, contribuíram para o fortalecimento das tendências à contraposição às ações norte-americanas por meio da formação de coalizões no mínimo não convergentes com a agenda daquele país. Esse quadro geral facilitou movimentações da política externa brasileira em diferentes cenários internacionais (meio ambiente, G-20 financeiro, rodadas de negociações comerciais, BRICS e novas articulações na América Latina e do Sul, entre outros), como nos afirmam Veiga, Iglesias e Rios (2009).

A postura brasileira no campo do regime multilateral de comércio explica-se em parte pelas razões que acabamos de apontar. A presença ativa do Brasil na criação do G-20 comercial em 2003, antes da reunião da Organização Mundial do Comércio (OMC) para dar continuidade à Rodada Doha em Cancun, resultou de uma decisão do governo que visava a debilitar a capacidade impositiva dos países centrais. Buscava-se nesse caso contrastar os interesses comerciais dos países ricos e se precaver dos riscos de uma aliança União Europeia-Estados Unidos que consolidasse um regime internacional de comércio

que não favorecesse a busca de equilíbrio e os interesses dos países produtores de bens agrícolas, como o Brasil (BRASIL, 2003).

O peso atribuído às negociações multilaterais em diferentes esferas, no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (Gatt) e na OMC, na Rodada Uruguai e na Rodada Doha, condizente com a busca de manutenção de capacidade decisória autônoma, explicam o posicionamento diante da movimentação dos Estados Unidos que, desde o governo George Bush, em 1990, vêm buscando avançar nas discussões sobre a integração hemisférica, ou sobre a efetivação de acordos bilaterais com países da região. Um dos motivos do interesse pelo Mercosul, fator que pautou as posições brasileiras em relação ao bloco, foi fortalecer e equilibrar a capacidade negociadora com os Estados Unidos.

Como argumenta Mello (2000), na década de 1990 o objetivo norte-americano de avançar para a integração hemisférica resultou no fortalecimento do compromisso brasileiro com o Mercosul, ainda que não tenha sido suficiente para sustentar o aprofundamento da integração. Parte das posições brasileiras teve como foco a preocupação em contrabalançar um eventual excesso de poder dos Estados Unidos. Hurrell (2009, p. 220) capta exatamente essa intenção e ressalta “a falta de proximidade e a relativa desimportância de Washington no quadro geral da política externa do governo Lula”. Para ele, o Brasil poderia ser um empecilho para conservadores e liberais norte-americanos que quisessem operar com o conceito de uma liga ou concerto de países liberais, de forma declarada ou não. Também aceita a ideia de que determinadas posições brasileiras foram compartilhadas por diferentes governos, como a defesa das “(...) instituições multilaterais universais; [a resistência] ao liberalismo intervencionista coercitivo; [a sustentação à] importância da soberania nacional; e [o ataque] consistente [ao] que tem sido visto como seletividade em relação à aplicação de normas de direitos humanos e intervenções humanitárias”

(HURRELL, 2009, p. 228). É isso que explicaria, segundo o autor, determinadas aproximações de parte do Brasil e o uso do poder brando de sua diplomacia para atuar como interlocutor de vários regimes e sistema políticos.

A preocupação em evitar a adesão a arranjos que possam comprometer o raio de manobra do país foi fortemente sublinhada no governo Lula. Mesmo com concessões, como as feitas na reunião da Rodada Doha da OMC em julho de 2008, demonstrando interesse concreto pela busca de resultados na negociação, tentou-se evitar que a barganha pudesse condicionar o futuro do desenvolvimento industrial, científico e tecnológico. Há uma diretriz, mesmo que oscilante, que visa a evitar o desmantelamento do setor de serviços em troca de benefícios de curto prazo. Rouquié (2006, p. 376) radicaliza esse raciocínio, quando pergunta se “Um país ambicioso como o Brasil aceitaria sacrificar seu parque industrial ao dinamismo e à prosperidade de sua agricultura”.¹¹⁹ Na resposta que oferece à própria pergunta, afirma que essa preocupação a longo prazo, essa busca de evitar o condicionamento do futuro, explica os elementos que direcionam os movimentos externos. Não se trata de volta ao terceiro-mundismo, mas de relações cordiais e conflitivas ao mesmo tempo. No caso da relação com os Estados Unidos, uma *confrontation douce* (confrontação compreensiva).

Consequência do fracasso da reunião ministerial da OMC de Genebra de julho de 2008, momento no qual as posições brasileiras mais se aproximaram das norte-americanas, há, a partir daí, recuo de ambos os países no tocante às negociações multilaterais. Fortalece-se o tipo de negociação conhecida como *spaghetti bowl* (BHAGWATI, 1995). Na relação com a América Latina, os Estados Unidos negociam áreas de livre comércio com inúmeros países, inclusive alguns que integram uniões alfandegárias, como Peru e Colômbia. No caso do Brasil, a retomada das negociações União Europeia-Mercosul em 2010

119 “Un pays ambitieux comme le Brésil envisagerait-il de sacrifier son appareil industriel au dynamisme et à la prospérité de son agriculture?”

tem a ver com o reconhecimento de dificuldades importantes para o avanço multilateral, especificamente no caso das relações econômicas e comerciais. Mesmo assim elas sofreram longas interrupções, e os resultados permanecem imprevisíveis no primeiro semestre de 2014.

O contencioso do algodão, iniciado em 2001, e o da siderurgia, de 2002, com a busca do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC para dirimir os conflitos – com importantes repercussões em 2010 em vista da resistência norte-americana a ajustar-se ao veredicto –, consolida a ideia de contrastes significativos, que não levaram a rupturas, mantendo-se no quadro de relações razoavelmente estáveis.

Em 2001, os agricultores brasileiros produtores de algodão, por intermédio do ministro da Agricultura Pratini de Moraes, pedem que o Ministério das Relações Exteriores dê início a consultas informais com o governo dos Estados Unidos “(...) até mesmo para que possamos recolher elementos adicionais de informação que nos permitiriam delimitar claramente o pleito do Brasil, antes de dar início aos procedimentos de solução de controvérsias da OMC” (LAFER, 2001). Da parte brasileira, buscam-se acordos negociados, preservando os próprios interesses. Em 2009, oito anos depois de julgado pelo Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) o pedido brasileiro, o recurso norte-americano não foi aceito no primeiro semestre de 2009, o ministro Celso Amorim mantém a política de busca de acordos. Ele afirma que “Estamos nos preparando para as ações que são necessárias caso não haja mudança na política americana. Evidentemente, esperamos que haja mudanças na política, de modo que ela se torne compatível com as regras da OMC” (*O ESTADO DE S. PAULO*, 2009).

A assimetria de poder e as ameaças relativas à não renovação do Sistema Geral de Preferências, sugerido por Ron Kirk, chefe do United States Trade Representative (USTR) – sistema esse que interessa de modo particular aos industriais brasileiros –, explicam o cuidado com que o tema é tratado. No

primeiro semestre de 2010, quando o governo brasileiro elabora a lista de retaliações, há preocupação em demonstrar que o espaço da negociação está aberto e que o objetivo é retirar os subsídios ao algodão e não ser obrigado a recorrer ao direito de retaliação.

Nos primeiros meses de 2010, quando o governo do Brasil, no quadro da Câmara de Comércio Exterior (Camex), discute a aplicação das retaliações de acordo com as regras da OMC, surge o argumento de contrarretaliações formulado por representantes norte-americanos, posição não compartilhada por importantes atores nos Estados Unidos, como é o caso da US Chamber. Da parte brasileira, há conhecimento das dificuldades enfrentadas pelo governo norte-americano e da capacidade de *lobby* que alguns setores conseguem exercer sobre o Congresso dos Estados Unidos.

O caso da siderurgia acontece em 2002, quando União Europeia, Japão, Brasil, Coreia do Sul, China, Suíça, Noruega, Canadá, Nova Zelândia e Chile entraram, cada um por meio de contencioso distinto, contra o setor siderúrgico norte-americano no OSC (DS248, DS249, DS250, DS251, DS252, DS253, DS254, DS257, DS258, DS259, DS260, DS261, DS262). A questão inicia-se com a recomendação do ITC, um ano antes, visando à implantação de quotas tarifárias às importações de produtos siderúrgicos, afetando vários países, entre os quais o Brasil. Isso teria impacto desastroso para as exportações brasileiras, principalmente pela exclusão do Nafta da medida, já que o México era um dos principais concorrentes do Brasil em produtos semiacabados. A decisão norte-americana gerou efeito dominó: a Europa aplica tarifas extraquota de 26%, o México, de 35%, o Chile e a Venezuela aplicam medidas de salvaguardas, a Malásia aumenta as tarifas em 50%, a Tailândia, em 7% e a China, em 26%.

A resposta brasileira, a princípio, não acontece via OMC. Pelo contrário, o Brasil tenta resolver o assunto bilateralmente. Multilateralmente, o país procura primeiro a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e não

a OMC. Segundo Cintra (2007, p. 148), “no início da crise, o Brasil queria evitar a OMC, pois este organismo é demorado em suas decisões, e, portanto não traz resultados práticos em curto prazo, o que poderia ser prejudicial para as exportações brasileiras, que teriam de esperar por volta de 18 meses para serem liberadas”. Nesse sentido, o ministro Celso Lafer vai aos Estados Unidos negociar diretamente com autoridades norte-americanas, usando o argumento de que, diferentemente dos demais países, o produto brasileiro tinha especificidades que deveriam mantê-lo fora das suspensão norte-americana. A estratégia não foi bem-sucedida, obrigando o Brasil a ingressar com processo no OSC. Esse recurso representou praticamente a última possibilidade disponível ao país nesse caso. A decisão final sobre a controvérsia do aço, depois de avaliado o recurso norte-americano, é emitida em 10 de dezembro de 2003, dezoito meses depois de o Brasil ter ingressado com a ação no OSC. Entretanto, seis dias antes do anúncio da decisão, o governo norte-americano informou ao órgão que a medida de salvaguarda havia terminado e, portanto, a decisão do painel já não cabia mais. Embora formalmente o Brasil tenha ganho o contencioso, na prática ele foi um perdedor importante, já que durante os três anos em que a salvaguarda norte-americana vigorou foi possível aos Estados Unidos reestruturarem parte de seu parque produtivo, além de causar danos às exportações brasileiras da ordem de US\$ 150 milhões anuais, como demonstram os dados do Instituto Brasileiro de Siderurgia (IBS).

Tais experiências brasileiras na relação com os Estados Unidos no contexto dos julgamentos do OSC são interessantes pelos seguintes motivos: 1) embora os Estados Unidos tenham tido sua ação declarada ilegal, de fato quem perdeu em termos financeiros foram os países competidores, como o Brasil. A demora na arbitragem e nos julgamentos dos contenciosos garantem tempo suficiente para os Estados Unidos punirem “países injustos” a partir de instrumentos unilaterais e agressivos; 2) em pesquisa desenvolvida no Instituto Nacional de Ciência e

Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-Ineu) a respeito da política de comércio agrícola, fica evidenciado que “(...) em questões de alta sensibilidade, que normalmente envolvem políticas de domínio do Congresso, a adequação tende a ser mais problemática” (LIMA, 2009). Isso sugere que a tendência a conflitos comerciais persista, já que mudanças são difíceis quando têm de necessariamente passar pelo voto dos representantes ou dos senadores norte-americanos; e 3) os casos também são sintomáticos, principalmente quando destacamos a estratégia brasileira para solucionar a questão. A princípio, a diplomacia brasileira insistiu na via bilateral que, em última instância, aumenta a margem de manobra dos Estados Unidos. Em grande medida, essa estratégia foi construída vista a demora na solução dos contenciosos. De parte brasileira, buscam-se acordos negociados, preservando os próprios interesses. Isto é, como se verifica em outros temas, visa-se à solução pela via bilateral e, ao mesmo tempo recorre-se aos órgãos internacionais e aos instrumentos estipulados pelo direito internacional público, se necessário. A possibilidade e a capacidade de usar instrumentos similares de parte do Brasil, ou mesmo de outros países, é menor, pelo papel que têm os Estados Unidos na economia internacional, papel central, particularmente como mercado comprador.

O interesse do Brasil pelo G-20 financeiro, cuja origem remonta a 1999, passando a ter um papel mais efetivo depois da crise de 2008, explica-se pela diretriz discutida. As relações com os Estados Unidos têm importância em si mesmas, portanto de tipo bilateral, mas também porque fazem parte do projeto de fortalecimento da cooperação no quadro multilateral. De parte do Brasil há uma constante busca de instrumentos visando a proteger e fortalecer as próprias posições no caso de dificuldades ou de confrontação. Nos conflitos não resolvidos por meio de negociações diretas, o Brasil procura soluções preferencialmente pelos caminhos assegurados pelas organizações internacionais, usando os argumentos que lhe são favoráveis, no quadro estabelecido pelo direito internacional. Insistindo dessa forma

nos caminhos e nos cenários que possam preservar formas em que as relações assimétricas possam pesar menos e onde seja viável maior equilíbrio.

Isso não significa acreditar em influência acima de sua própria capacidade, mas uma diretriz que visa a definir espaço na resolução dos problemas internacionais. Os Estados Unidos negociam acordos de caráter universal – é o caso de seu ativismo nas sucessivas rodadas da OMC ou mesmo nas Nações Unidas – sem deixar de buscar acordos bilaterais com países ou grupos de países. Como é próprio a um país que surgiu como única superpotência, usa seu poder em todas as circunstâncias: seja para estimular ações multilaterais de acordo com os próprios interesses, seja de modo unilateral. Daí a relutância dos governos brasileiros em acordos em que a assimetria surgisse como característica principal.

O novo regionalismo e os desafios para a relação bilateral com os Estados Unidos

A eleição de 2002 no Brasil teve como característica um contexto de enfraquecimento das políticas neoliberais mais agressivas, o que ao longo da década consolidou-se pelo crescimento das críticas a elas, não só na América Latina, mas também nos Estados Unidos e em alguns países europeus. A crise Argentina de dezembro de 2001 havia intensificado esse processo. Anos depois, o fim do processo negociador da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) simbolizou o enfraquecimento da perspectiva de acordos gerais sob égide norte-americana no continente. Ao analisar o cenário eleitoral brasileiro em 2002, Vizentini (2002) escreveu que “o futuro governo, seja ele qual for [com a eleição de Serra ou Lula], tenderá a privilegiar a integração sul-americana, que tem por base uma revitalização do Mercosul, uma iniciativa do atual governo que deverá ser ainda mais intensificada”.

Com a eleição de Lula, o governo brasileiro passa a enfatizar a aproximação com a América do Sul, inaugurando

um padrão de política externa denominado “autonomia pela diversificação”. Na essência do argumento está a ideia de que Lula manteve políticas multilaterais com ênfase na soberania nacional, o que em muitos casos gerou tensões com os países desenvolvidos. Como escrevemos (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), “a atitude de relativa autonomia, em alguns casos a explícita sinalização de discordância com relação aos Estados Unidos e à União Europeia, e a silenciosa proclamação da liderança regional são sinais que se enquadram na ideia da ‘autonomia pela diversificação’”.

A eleição do presidente Lula serviu para aprofundar mais o distanciamento dos Estados Unidos principalmente nas questões hemisféricas e, em contrapartida, sua agenda pressupunha a intensificação das negociações sul-americanas. No âmbito regional, o Brasil protagonizou o acordo de cooperação entre a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Mercosul, além de impulsionar projetos de integração física e energética na região, com financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Já a relação com Washington não apresentava atritos graves, mas manteve-se em perfil baixo. “Washington acusa o Brasil de ter provocado o fracasso (...) da cúpula da Organização Mundial do Comércio (OMC), em Cancun” (STAROBINAS, 2003). Em seguida, em 2005, o protagonismo brasileiro foi importante na determinação do fracasso das negociações hemisféricas para a constituição da Alca.

A eleição de Hugo Chávez em 1998 na Venezuela acabou tornando-se um fator de estímulo à contestação política da hegemonia norte-americana na região. Ainda que os governos brasileiros nunca tenham se confundido com a política do governo Chávez, nem sinalizado interesse direto na Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba), houve significativa aproximação entre os dois países e com o Mercosul. “Chávez alliance with Brazil is an important source of legitimation for

its government worldwide”, concluem Corival e Pecequillo (2012, p. 26).

Em 8 de dezembro de 2004 é criada a Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa) em Cusco, onde os presidentes se comprometeram a aprofundar a “convergência entre o MERCOSUL, a Comunidade Andina de Nações e o Chile, através do aprimoramento da zona de livre comércio” (Comunidade Sul-Americana de Nações, 2004). Em linhas gerais, a extinta Casa e atual Unasul tinham por objetivo criar um espaço sul-americano integrado no âmbito político, social, econômico, ambiental e de infraestrutura. Embora a integração regional na América Latina tenha uma dinâmica própria, não é incorreto afirmar que as negociações da Alca serviram para fomentar projetos alternativos, como a Casa, a Unasul e a Alba, além da estímulos ao Mercosul, contribuindo para a crise de identidade da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Para o governo norte-americano, esses projetos têm diferenças significativas se comparados com projetos similares em outras partes do globo. “The Mercosur agreement has the potential to impose much larger costs on U.S. trade” (WAINIO *et al.*, 2011). Segundo Katherine Hancy Wheeler, do Council on Hemispheric Affairs, o Mercosul tem-se colocado como “*an obstacle to the expansion of their trade in Latin America. They find it an annoyance*” (KLONSKY; HANSON, 2009). Quanto ao governo de Chávez, Ray Walser, *senior policy analyst for Latinamerica*, em *hearing* no Congresso norte-americano, afirmou que “he seeks to become the energizing axis for Latin America’s socialist integration, as well as a pivotal player in a new world order that he hopes will freeze out capitalism and globalization and weaken the U.S.”¹²⁰ (COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS, 2009, p. 43). Em outra informação (GRANOVSKY, 2011), mencionando-se comunicações internas

120 Ele busca se tornar o eixo energizante de uma integração socialista da América Latina, bem como um jogador fundamental em uma nova ordem mundial que ele espera irá congelar o capitalismo e a globalização e enfraquecer os Estados Unidos (tradução livre).

do governo dos Estados Unidos, afirma-se que “por primera vez sale a la luz un documento del Departamento de Estado de los Estados Unidos que califica al Mercosur como un organismo ‘antinorteamericano’”. Pode-se afirmar que parte das interpretações norte-americanas a respeito de alguns dos processos de integração regional são claramente críticas, percebidas como concorrenciais a interesses norte-americanos, econômicos, políticos ou outros.

Diferentemente do Mercosul, a Unasul surge em um contexto de diversidades na região. Inclusive diversidade no tocante à política de inserção na economia internacional. A Unasul não visa à política externa comum. Busca superar diferenças, sem desconhecê-las, mantendo um espaço de interlocução. Do ponto de vista do Brasil, segundo Guimarães (2006, p. 275) é indispensável trabalhar de forma “consistente e persistente em favor da emergência de um sistema mundial multipolar no qual a América do Sul venha a constituir um dos polos e não ser apenas uma sub-região de qualquer outro polo econômico ou político”. Na perspectiva brasileira, de diplomatas e funcionários formuladores de políticas, é importante a Unasul configurar-se como um espaço onde se atenua ou mesmo deixa de existir a polarização focada fora da região, nos Estados Unidos particularmente. Não se trata de contraposições, mas de adensar capacidades propositivas próprias. Isto é, os governos no Brasil, os de Lula da Silva e de Rousseff, acreditam na possibilidade da focalização de poder em termos regionais, focalização própria, não determinada pela antítese adesão/contraposição.

Formada pelos doze países da América do Sul, tal arranjo foi aprovado em 2008 em Brasília e continua a apontar para uma aproximação do Mercosul e da Comunidade Andina em termos comerciais. Entretanto, a Unasul extrapola tais questões, como seu papel na solução da crise boliviana em 2008 deixou evidente (XAVIER, 2010; ESCÁNEZ, 2010), e poderia ser entendida como uma possível alternativa parcial à OEA por considerar esta última um fórum onde o poder norte-americano reverbera com muita intensidade. Tal arranjo conta com a convergência de interesses

brasileiros e venezuelanos, mas também argentinos. Botelho “sustenta la hipótesis de que la convergencia de posiciones integracionistas en las tres potencias regionales, impulsada por un canceller y dos presidentes, posibilitó la creación de UNASUR” (BOTELHO, 2008). Inversamente poderíamos dizer que há um regionalismo marcado por iniciativas norte-americanas que tomam o caminho do bilateralismo. O primeiro acordo bilateral foi assinado com o Chile, em 2003. O US-Dominican Republic-Central American Free Trade Agreement (US/DR/Cafta), reunindo Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua, além de República Dominicana e Estados Unidos foi assinado em 2004. Acordos também foram estabelecidos com o Peru, a Colômbia e a Panamá. A assinatura dos tratados de livre comércio entre Estados Unidos e Peru e Estados Unidos e Colômbia fez com que a Venezuela abandonasse a Comunidade Andina das Nações.

O Brasil foi marcado por mudanças significativas no cenário externo. Uma delas foi o crescimento da economia mundial, de 2001 até 2008, com destaque para o papel da China, que levou setores empresariais e grupos importantes no governo a reorientar o foco de seus interesses. O aumento do preço das *commodities*, inclusive do petróleo e do gás, bem como a liquidez observada no sistema financeiro internacional, nos primeiros anos do século XXI, colaboraram para o aumento das exportações do Brasil, assim como dos outros países da região. A recessão iniciada em 2008, com a contração dos mercados principalmente nos países centrais, não alterou, mas, ao contrário, acentuou – como se viu em inúmeras reuniões internacionais, inclusive na do G-20 financeiro em Pittsburgh, em setembro de 2009 – o esforço brasileiro em favor das negociações multilaterais ou plurilaterais, visando à reorganização do sistema financeiro e econômico internacional. Busca-se o fortalecimento do papel dos grandes países emergentes, na perspectiva de um reconhecimento institucional formal. Isso explica a reiteração do esforço pela mudança da estrutura do Conselho de Segurança das Nações

Unidas, pela alteração da distribuição das cotas de capital no Fundo Monetário Internacional (FMI) e no Banco Mundial (Bird), assim como o crescimento do perfil da intervenção política. A posição norte-americana nesses casos não tem sido uniforme. Aceitou o aumento do *share* das cotas no FMI e no Bird, que encontrava resistência em alguns países europeus, mas não age ativamente no debate sobre as mudanças no Conselho de Segurança e na Organização das Nações Unidas (ONU). O posicionamento ativo em temas em que o Brasil tradicionalmente não se manifestava, quando não coincidente com a posição norte-americana, é visto criticamente. Mesmo assim, não provocaram nas administrações de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, e de Bill Clinton, George Bush e Barack Obama, confrontos importantes.

As relações entre o Brasil e os Estados Unidos durante o primeiro governo de Barack Obama (2009-2012)

Questões relativas à América Latina não apareceram de maneira estruturada na campanha de Barack Obama à presidência dos Estados Unidos em 2008, demonstrando não só um baixo papel estratégico da região na condução da política externa norte-americana, como também a necessidade de repensar a política econômica do país em um contexto de profunda crise. As relações entre Brasil e Estados Unidos durante a gestão Obama seguiram na mesma direção dos governos anteriores: continuidade de relações pragmáticas, embora não prioritárias. A agenda norte-americana na segunda década do século XXI dava sinais claros de que continuaria focada na crise econômica, nos temas da assistência médica e previdenciária, nos conflitos externos com implicações militares, como são os do Iraque, do Afeganistão e do Oriente Médio em geral. Em relação à região latino-americana, houve alguma inflexão em direção a temas sociais, mas sem formulações importantes de questões maiores, como seria a retomada do debate sobre as relações econômicas

em perspectiva bilateral, regional e multilateral. No discurso programático pronunciado em Miami em maio de 2008, o futuro presidente sinalizou as diretrizes:

É tempo para uma nova aliança das Américas. Depois de oito anos de políticas falidas do passado, precisamos de uma nova liderança para o futuro. Depois de décadas pressionando por reformas a partir do alto, precisamos de uma agenda que coloque no topo democracia, segurança e oportunidades partindo da base para cima. Assim minha política para as Américas será guiada pelo simples princípio de que o que é bom para o povo das Américas é bom para os Estados Unidos. Isto significa medir o sucesso não apenas pelos acordos entre governos, mas também por meio das expectativas das crianças das favelas do Rio, da segurança dos policiais da Cidade do México, e dos gritos respondidos dos prisioneiros políticos que se fazem sentir das prisões de Havana.¹²¹

Já o Brasil foi alvo de poucas referências durante a campanha, a maioria das quais voltadas para o potencial energético do país (OBAMA, 2008). Entretanto, o Brasil vinha se mostrando bastante crítico em relação à atuação dos Estados Unidos na Colômbia. Além disso, a equipe de campanha de Obama sinalizava favoravelmente a uma revisão do Conselho de Segurança sem comprometer-se com nomes, com uma possível redução das tarifas do álcool brasileiro, embora os democratas sejam tradicionalmente mais protecionistas, uma revisão da política de embargo a Cuba, uma nova política de imigração e na reinvenção do diálogo com Hugo Chávez. Todos esses temas,

¹²¹ “It’s time for a new alliance of the Americas. After eight years of the failed policies of the past, we need new leadership for the future. After decades pressing for top-down reform, we need an agenda that advances democracy, security, and opportunity from the bottom up. So my policy towards the Americas will be guided by the simple principle that what’s good for the people of the Americas is good for the United States. That means measuring success not just through agreements among governments, but also through the hopes of the child in the favelas of Rio, the security for the policeman in Mexico City, and the answered cries of political prisoners heard from jails in Havana” (OBAMA, 2008).

sensíveis ao Brasil, fizeram com que aumentasse a expectativa de uma nova fase nas relações hemisféricas com a eleição do candidato democrata. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por exemplo, afirmou no discurso de inauguração do 5º Escritório de Negócios no Exterior da Apex, em Havana (Cuba), que “seria um avanço se o candidato Barack Obama vencesse as eleições para a presidência dos EUA (...). Há uma ponta de alegria nas mentes silenciosas de cada um de nós se um negro for eleito nos Estados Unidos” (RIBEIRO, 2008).

Tal estratégia de campanha aparentemente deu resultados. Obama recebeu apoio de muitos governos latino-americanos. Para Fidel Castro, Obama seria “inteligente e sereno”, ao passo que seu opositor republicano, John McCain, seria um “instrumento da máfia” de Miami. Para Cristina Kirchner, a candidatura de Obama seria “admirável”. Para Rafael Correa, Obama seria “uma surpresa”, além de ser mais sensível aos interesses da América do Sul. Felipe Calderón afirmou também que Obama teria “uma clara vantagem sobre os republicanos, que geraram uma plataforma conservadora demais no tema migratório” (EFE, 2008).

Para o eleitorado norte-americano, se em temas de política doméstica o discurso revisionista de Obama, em um contexto de crise econômica aguda, atraía a atenção do público e prejudicava o candidato republicano ainda bastante atrelado ao governo Bush, em temas internacionais o discurso mais duro parecia ser uma necessidade. Não por acaso era justamente no tratamento dado a essas questões que John McCain parecia reverter o debate doméstico a seu favor, pautando também um discurso mais duro de Obama em política externa. Esse paradoxo permitia promessas pouco compatíveis, como encerrar a guerra do Iraque e, ao mesmo tempo, aumentar a verba do Pentágono e a presença militar dos Estados Unidos no mundo. Obama reservou um papel de bastante destaque às organizações internacionais e ao multilateralismo em sua campanha, ganhando assim o favor

de alguma expectativa favorável de parte de setores da opinião pública mundial.

Joanna Klonsky (2008) parece concordar. Ao analisar a equipe responsável por pensar a plataforma internacional de Obama, conclui que “Sen. Barack Obama’s (D-IL) foreign policy agenda has emphasized multilateralism and reinvigorated diplomacy to advance U.S. interests”. Na mesma direção, Lowenthal (2008, p. 40), antes das eleições norte-americanas de novembro de 2008, afirmava que:

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

De acordo com a perspectiva do então presidente Lula, uma configuração internacional que consolida a existência de uma única superpotência contribuiria para a insegurança no sistema internacional. Como nos ensina a experiência histórica, no caso de situação de prevalência de uma única superpotência, poderia acentuar-se a tendência à adoção, isoladamente ou em coalizões, de políticas para contrabalançá-la. Isso explica aspectos importantes da política brasileira durante o governo Lula, cujos movimentos visam ao fortalecimento dos organismos multilaterais. Foi assim no momento da participação ativa na constituição da United Nations Stabilization Mission in Haiti (Minustah) em 2004, depois da aprovação da Resolução n. 1542 do Conselho de Segurança das ONU. Depois do terremoto de janeiro de 2010, essa perspectiva se consolidou. No caso da criação e da continuidade da Minustah, evidenciou-se identidade

com a posição norte-americana, inclusive com “elogios” diretos de Obama.

Do ponto de vista econômico e comercial, o debate norte-americano em relação ao Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta) foi bastante significativo. Enquanto McCain se apresentava como um defensor do acordo, Obama o critica veementemente, defendendo inclusive sua reforma. Nesse sentido, McCain defendeu os acordos ratificados durante a administração Bush, como o Cafta-DR e o acordo com a Colômbia, e a necessidade de um acordo de livre comércio hemisférico. Em relação à questão do etanol, produto que aproxima o tema agrícola do energético, Obama se mostra favorável à eliminação de barreiras ao comércio do produto, mas só quando a produção nos Estados Unidos for competitiva. Até lá, sobretaxas e subsídios devem vigorar. A posição de McCain, mais favorável aos interesses brasileiros, foi de eliminação dos subsídios e das barreiras ao comércio do produto.

Do ponto de vista multilateral, a conjuntura apresentava importantes desafios. A reunião ministerial da OMC em Genebra em julho de 2008 foi considerada aquela em que realmente colapsou todo o progresso feito até então. Acreditava-se que essa seria talvez a última chance real de haver um acordo final para Doha, uma vez que ainda sob o mandato do presidente George W. Bush seria possível manter os compromissos assumidos por ele desde que se iniciou a rodada (*O ESTADO DE S. PAULO*, 2008). “Não faz sentido manter rodeios, esta reunião entrou em colapso, os membros simplesmente não foram capazes de ultrapassar as suas diferenças”, afirmou Pascal Lamy (2008), diretor da OMC. De acordo com algumas análises, e particularmente do ponto de vista de países como a Índia, a Rodada Doha entrou em colapso em Genebra devido, inclusive, à intransigência norte-americana no que se refere ao mecanismo de salvaguarda especial (Special Safeguard Mechanism, SSM) para países em desenvolvimento. Esses teriam o direito de reagir a distúrbios dos mercados domésticos com a aplicação temporária de tarifas

alfandegárias protecionistas. No entanto, a Índia e os Estados Unidos não chegaram a um acordo sobre as tarifas alfandegárias e os níveis de ação.

Depois de eleito, Obama recebeu significativos sinais de apoio. Lula comemorou e cobrou: “Espero que haja um aperfeiçoamento das relações entre Brasil e EUA e acho que também [deve haver] uma política mais voltada para o desenvolvimento na América Latina” (*FOLHA DE S. PAULO*, 2008). Para Castro Neves e Spektor (2011, p. 145), “a eleição de Barack Obama produziu em Brasília um misto de expectativa e incerteza. A surpreendente e veloz trajetória política de Obama sinalizou que as estratégias típicas da era Bush agora seriam revisadas à luz de novas prioridades e de um novo estilo de comando”.

Ainda em 2008, Obama deu sinais cruzados na escolha de sua equipe, já dando o tom do que seria sua política externa. Ao mesmo tempo que indicou Hillary Clinton, sua opositora nas primárias, como chefe da diplomacia norte-americana, manteve o mesmo secretário de Defesa do governo anterior, Robert Gates. A indicação de Clinton e Gates mostrou a necessidade de Obama dialogar com os defensores de maior belicosidade nos Estados Unidos sem perder o tom revisionista da política de guerra ao terror.

Em 2009, na sessão de confirmação da nomeação de Hillary Clinton ao cargo, a secretária afirmou que “throughout our hemisphere, we have opportunities to enhance our relationships that will benefit all of us. We will return to a policy of vigorous involvement, partnership even, with Latin America, from the Caribbean to Central America to South America”¹²² (CLINTON, 2009).

Além disso, enfatizou o compromisso norte-americano com o multilateralismo, o diálogo e, quando necessário, o uso

122 Em nosso hemisfério, temos oportunidades de melhorar nossos relacionamentos que irão beneficiar a todos nós. Voltaremos a uma política de envolvimento vigoroso e parceria com a América Latina, passando pelo Caribe, América Central e América do Sul (tradução livre).

de métodos mais enfáticos. Clinton intitulou essa estratégia de “smart power”: “We must use what has been called smart power, the full range of tools at our disposal – diplomatic, economic, military, political, legal, and cultural – picking the right tool or combination of tools for each situation. With smart power, diplomacy will be the vanguard of our foreign policy” (*THE NEW YORK TIMES*, 2009). Para Pecequillo (2009), o conceito de poder inteligente é ambíguo, pois refere-se “tanto à capacidade de ‘inteligência norte-americana’ em fazer uso de seus poderes militares, econômicos e sociais (o hard e o soft power, conceitos de Nye igualmente) como à ideia de que o *smart power* é a combinação do hard e do soft” Pecequillo (2009). Tal ambiguidade, entretanto, tem-se mostrado não como exceção, mas como normalidade na condução da política externa de Barack Obama.

A viagem de Lula aos Estados Unidos, já em março de 2009, foi a primeira de uma autoridade latino-americana desde a posse de Obama, e a terceira em escala mundial. Lula tocou em assuntos como Cuba e Venezuela, embora o foco das discussões tenha sido a crise econômica. Esses temas também foram centrais nas discussões da 5ª Cúpula das Américas, em Trinidad e Tobago, quanto Obama se reuniu pela primeira vez com todos os chefes de Estado e de governo latino-americanos. Um pouco antes do encontro, Obama suspendeu as restrições a viagens e a remessas a Cuba, conforme documento apresentado pela Casa Branca dois dias antes da abertura da Cúpula das Américas:

Specifically, the President has directed the Secretaries of State, Treasury, and Commerce to take the needed steps to: a) Lift all restrictions on transactions related to the travel of family members to Cuba; b) Remove restrictions on remittances to family members in Cuba; c) Authorize U.S. telecommunications network providers to enter into agreements to establish fiber-optic cable and satellite telecommunications facilities linking the United States and Cuba; d) License U.S.

telecommunications service providers to enter into roaming service agreements with Cuba's telecommunications service providers; e) License U.S. satellite radio and satellite television service providers to engage in transactions necessary to provide services to customers in Cuba; f) License persons subject to U.S. jurisdiction to activate and pay U.S. and third-country service providers for telecommunications, satellite radio and satellite television services provided to individuals in Cuba; g) Authorize the donation of certain consumer telecommunication devices without a license; h) Add certain humanitarian items to the list of items eligible for export through licensing exceptions. (THE WHITE HOUSE, 2009)¹²³

Assim como o documento da Casa Branca busca destacar uma série de mudanças na política dos Estados Unidos para a região, Obama citou no discurso que o país abria um novo começo em relação à Cuba. Entretanto, a maioria dos chefes de Estado e de governo que compareceram à cúpula defendeu a readmissão de Cuba à OEA. Estabelecia-se assim um padrão que permaneceu ao longo dos dois mandatos de Obama, fortemente defendido pelo Brasil. Essa pressão, entretanto, não foi suficiente para permitir referência à questão cubana no comunicado final da cúpula, algo bastante criticado pelo Brasil. “Acho que nem os cubanos nem nós queremos transformar essa Cúpula em uma confrontação entre Estados Unidos e América Latina”, destacou o ministro Celso Amorim, além de defender a entrada de Cuba ao sistema interamericano (*O ESTADO DE S. PAULO*, 2009).

123 Especificamente, o presidente instruiu os secretários de Estado, do Tesouro e do Comércio a tomar as medidas necessárias para: a) remover todas as restrições sobre transações relacionadas a viagens de familiares a Cuba; b) remover restrições sobre remessas para os familiares em Cuba; c) autorizar os prestadores de redes de telecomunicações dos Estados Unidos a entrar em acordo para o estabelecimento de instalações de cabo e satélite de telecomunicações de fibra óptica que liguem os Estados Unidos e Cuba; d) conceder licença a prestadores de serviços de telecomunicações dos Estados Unidos para acordos de serviços de roaming com prestadores de serviços de telecomunicações de Cuba; e) conceder licença para prestadores de serviço de rádio por satélite e de serviços de televisão por satélite dos Estados Unidos para fazer as operações necessárias para a prestação de serviços aos clientes em Cuba; f) conceder licença para pessoas sob jurisdição dos Estados Unidos para ativar e pagar prestadores de serviços de países terceiros por serviços prestados em telecomunicações, rádio por satélite e serviços de televisão por satélite fornecidas a indivíduos em Cuba; g) autorizar a doação de certos dispositivos de telecomunicações sem licença; e h) permitir a adição de alguns itens humanitários na lista de itens elegíveis para exportação mediante exceções de licenciamento (tradução livre).

Entretanto, as relações bilaterais continuaram normais, contexto consolidado com a nomeação de Arturo Valenzuela, acadêmico de origem chilena, para ocupar o cargo de secretário-assistente do Departamento de Estado para Assuntos Hemisféricos, substituindo Thomas Shannon, que mais tarde seria nomeado embaixador no Brasil.

As relações entre os Estados Unidos e o Brasil mantinham-se pragmaticamente cordiais até ocorrer o golpe de Honduras, em junho de 2009, tendo como causa a destituição e deportação de Manuel Zelaya pelas Forças Armadas, presidente democraticamente eleito. Um atrito de maior significado desenvolveu-se com base nas diferenças de interpretação e nas ações orientadas de forma claramente contraposta. Obama declarou inicialmente a ilegalidade do golpe, seguido por denúncias parecidas feitas na Assembleia Geral das Nações Unidas, na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e na OEA. Como afirmou Marcos Nobre (2009) na ocasião, “entrando diretamente no conflito, os EUA poderão ser acusados de abusarem de seu poderio militar e econômico contra um pequeno país bananeiro. Se mantêm sua posição dúbia, podem ser considerados oportunistas que não defendem de fato a democracia”. As divergências surgem depois da solução encontrada pela diplomacia norte-americana, reconhecendo as eleições previstas de novembro de 2009, mas realizando-se *de facto* sob supervisão militar. Some-se a isso a volta de Zelaya a Honduras e sua instalação na embaixada brasileira que se estendeu de 21 de setembro de 2009 a 27 de janeiro de 2010. Depois das eleições, os Estados Unidos reconhecem imediatamente o novo governo eleito em situação ao menos *sob iudice*, enquanto Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Cuba, Equador, Guatemala, Nicarágua, Uruguai e Venezuela, e a Unasul e o Mercosul, não reconheciam o governo Porfirio Lobo. Lowenthal (2011, p. 32) conclui que a contraposição de alguns dos governos mais importantes da região, com ação destacada do Brasil, aos Estados Unidos, “mostrou as limitações das abordagens multilaterais”

na região. Acentuava-se o enfraquecimento dos instrumentos políticos de caráter hemisférico.

Tal situação agravou a relação entre os países, com desdobramentos diversos, incluindo uma nova fase de enfraquecimento da OEA. Embora a crise da OEA não seja nova, desde junho de 2009, como consequência da deposição de Zelaya, a organização enfrenta dificuldades maiores para se manter como referência institucional nas relações hemisféricas. Sem rupturas ou gestos espetaculares, o Brasil adotou uma postura para a gestão das relações hemisféricas que não era compatível com as posições norte-americanas. No seu conjunto a falta de convergência confluiu para o impasse que é observado simultaneamente como causa e sintoma de enfraquecimento da OEA. De outro lado, ainda que com motivações diferentes, os Estados Unidos também diminuíram o interesse por um funcionamento mais ativo da organização.

Em agosto de 2009 o governo norte-americano anuncia a ampliação da sua presença militar na Colômbia, por meio do uso de bases militares daquele país. Para Julia Sweig (2009), havia no Brasil a expectativa de

ser visto como a potência na América do Sul que poderia ajudar Washington a recuperar sua posição na região. Mas ocorreu que, primeiro, do ponto de vista brasileiro os EUA não se moveram com a rapidez esperada na questão de Cuba. Depois, vieram as bases. Acho que falhas da diplomacia americana levaram a uma batalha desnecessária. Se a consulta à região tivesse sido mais séria, a tensão poderia ter sido evitada.

De fato, nos meios diplomáticos e militares brasileiros, o *grade up* da presença militar na Colômbia acentuou a percepção da dificuldade de cooperação com os Estados Unidos em qualquer aspecto referente à segurança sul-americana.

Honduras e Colômbia serviram como sinalização do descontentamento brasileiro em relação aos Estados Unidos, mesmo não tendo havido qualquer confronto. Essa percepção

ficou evidente depois de Lula afirmar que Obama não dedica à América Latina a atenção que o continente merece. Na época, Patriota resumiu a situação afirmando que:

o primeiro semestre [de 2009] foi de acontecimentos promissores e produtivos, a cúpula [das Américas] de Trinidad e Tobago, a conferência da OEA que suspendeu a suspensão de Cuba. E mesmo o primeiro momento após o golpe de Estado em Honduras, em que houve repúdio unânime. Mas é verdade que, a partir de então, em função da demora na nomeação do secretário-assistente, do embaixador no Brasil, do efeito que isso teve sobre visitas para a região, as ações ficaram comprometidas no tempo. (...) E também à questão do acordo militar dos EUA com a Colômbia. É curioso que houvesse expectativa justamente quando Obama foi eleito de que haveria compreensão dos processos políticos da América Latina no sentido de identificação de que existe um esforço de incorporação de segmentos tradicionalmente alheios ao processo político, e que isso levaria a uma relação que tivesse foco na cooperação em assuntos sociais, em desenvolvimento. Até Trinidad e Tobago -e acredito que ainda seja essa a intenção, não há porque duvidar- foi esse tipo de pauta. Mas não deixou de surpreender que uma das primeiras iniciativas de maior visibilidade foi justamente no campo militar, característica mais associada a governos republicanos. (PATRIOTA, 2009).

Em suma, o primeiro ano da gestão Obama foi marcado, segundo Lowenthal (2011), por “um começo promissor” seguido de uma “crescente decepção”. O pesquisador alemão Matthias Fifka (2010) afirmou que muitas propostas de Obama não saíram do papel no primeiro ano de seu governo, com algumas exceções no caso de Cuba, criando uma trajetória “escorregadia no golpe hondurenho e o acordo fechado com a Colômbia, que dá aos EUA acesso a sete bases militares e o direito de enviar soldados para lá, [lembrando] mais a política de seu predecessor que um novo começo”. Para Antônio Lassance (2010),

Obama, assim como Johnson, vê sua presidência como o resultado (...) das circunstâncias que limitam suas escolhas e de um sistema político que empareda seus movimentos. A consequência é que, terminada a lua-de-mel do presidente com a opinião pública, sua imagem distancia-se cada vez mais da autoimagem criada desde a campanha eleitoral.

Celso Amorim também manifestou sua “frustração” e cobrou “maior franqueza” do governo Obama com a região.

Também merece destaque a política brasileira em relação ao Irã e à reação dos Estados Unidos. O Brasil recebeu o presidente iraniano Mahmoud Ahmadinejad, despertando a atenção de lideranças conservadoras norte-americanas e do próprio Departamento de Estado. Hillary Clinton condenou a tentativa de aproximação, criticando os que “flertam” com o regime iraniano, em um claro recado ao governo brasileiro. Com a forte pressão dos Estados Unidos por medidas mais duras no Conselho de Segurança da ONU, a iniciativa brasileira de aproximação culminou com uma tentativa de mediação, conjunta com a Turquia, visando a uma solução que contemplasse o objetivo iraniano de ter, segundo sempre afirmou, acesso à tecnologia e usinas nucleares para a geração pacífica de energia, sob controle da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). A tentativa de acordo, articulado pelas diplomacias brasileira e turca, previa o envio de urânio pouco enriquecido do Irã para a Turquia e em troca receberia um ano depois o combustível enriquecido a até 20% para suas pesquisas nucleares e produção de energia. Israel criticou duramente o acordo, acusando o Irã de “manipular” o Brasil. Jackson Diehl, do *Washington Post*, afirmou que Lula está fazendo papel de “useful idiot” de Ahmadinejad (DIEHL, 2010). Os Estados Unidos responderam ignorando a tentativa de mediação do Brasil e da Turquia, além de sugerir novas sanções no Conselho de Segurança da ONU. A questão do Irã marcou o descontentamento do governo Lula com a atuação internacional dos Estados Unidos sob a liderança de Obama. O

presidente Lula se dizia “decepcionado”. A tentativa de mediação de Lula e de Recep Tayyip Erdogan no caso iraniano teve como desdobramento interno no Brasil o surgimento do debate sobre política externa em um patamar de mais visibilidade em ocasião das eleições de 2010. Visibilidade usada pela oposição, particularmente pela candidatura José Serra, do PSDB, ainda que não obtendo êxito.

Para além das questões do Irã, de Honduras, da Colômbia e da Venezuela, vale destacar outros dois pontos de atrito entre os dois países no período: as tarifas norte-americanas aplicadas ao etanol brasileiro e a dificuldade de avançar na Rodada Doha de comércio. Enquanto a primeira questão demonstra a dificuldade de Obama de diálogo com o Congresso e os mecanismos decisórios que escapam à administração, a segunda demonstra os desafios na articulação das pautas dos dois países. Nesse contexto, na perspectiva norte-americana a Rodada estaria condenada ao fracasso, em grande medida devido à sua “estrutura desatualizada”, à sua “dinâmica negocial” e à intransigência dos países subdesenvolvidos (SCHWAB, 2011). Segundo a autora, “even the best of intentions are stymied when every negotiation’s concessions are most clear than their potential gains and when the bipolar division between developed and developing countries shortchanges most in the developing world” (SCHWAB, 2011).

Para Schwab, as coalizões, muitas delas com participação do Brasil, foram determinantes para os impasses quando manifestaram sua insatisfação com o que “percebiam” como peso excessivo imposto pelos países desenvolvidos sob a forma de novos temas e obrigações. Entretanto, a autora afirma que a dicotomia desenvolvido/subdesenvolvido se mostrou obsoleta devido ao espaço ocupado por essas economias no mercado mundial. “To be sure, advanced economies should shoulder a somewhat heavier share of the burden of any multilateral economic agreement, making their contributions consistent with their more dominant positions in the global economy” (SCHWAB, 2011, p. 2)

Schwab continua seu texto denunciando os pacotes especiais que existem na OMC para países em desenvolvimento, o que torna as obrigações desses países “dramaticamente inferiores” quando comparadas às obrigações dos países desenvolvidos. Nesse quadro, o Sistema Geral de Preferências (SGP) é citado como um exemplo e como uma ameaça. Além disso, a autora afirma que, ao adotarem medidas contrárias à abertura comercial, Brasil, China, Índia e África do Sul estão se posicionando “contrários aos interesses da maioria dos PEDs”:

At Doha, these emerging economies have minimized their own difficult market-opening decisions by seeking maximum flexibility for developing countries. And they have found it easier to avoid confronting their own needs for greater access to another's markets by focusing on what they all agree on — namely, the market-opening obligations of developed countries. The result is what an African ambassador to the WTO once described as “the elephants hiding behind the mice. (SCHWAB, 2011, p. 2)¹²⁴

Como não poderia ser diferente, a posição do governo brasileiro era contrária a essa linha de interpretação. O governo brasileiro acusa os países desenvolvidos de não diminuírem seus subsídios e tarifas agrícolas enquanto insistem na inclusão de temas sensíveis aos países em desenvolvimento. O tema da agricultura, chave explicativa de um dos maiores obstáculos para o encerramento das negociações de Doha, também foi negligenciada pelos Estados Unidos durante o governo Obama, seguindo tendência histórica. E, como o tema da agricultura é importante para todos os países em desenvolvimento, os comitês não avançam até que se tenha uma definição mais clara nessa negociação. De qualquer maneira, como discutido acima, não

124 Em Doha, essas economias emergentes têm minimizado suas dificuldades em abrir seus mercados por meio da defesa da máxima flexibilidade para os países em desenvolvimento. E têm entendido ser mais fácil evitar confrontos com suas próprias necessidades de maior acesso aos mercados uns dos outros, concentrando-se sobre o que todos concordam – ou seja, as obrigações dos países desenvolvidos de abertura de mercado. O resultado é o que um embaixador africano na OMC uma vez descreveu como “os elefantes se escondendo atrás dos ratos” (tradução livre).

foi a posição do Brasil que inviabilizou o acordo. As regras de exceção tinham interesse mais forte para os países com agricultura menos competitiva e, ao mesmo tempo, com muitos trabalhadores vivendo do trabalho na terra, como era o caso da Índia.

As relações entre Brasil e Estados Unidos não melhoraram com a eleição de Dilma Rousseff. Ao assumir o cargo em janeiro de 2011, Dilma atribuiu bastante importância à crise econômica. Na relação com os Estados Unidos, ainda como candidata, afirmou que “as relações entre Brasil e Estados Unidos são respeito mútuo e cooperação. O foco nas convergências significa uma parceria estratégica, como sempre foi, mas sem abdicarmos da independência, da soberania, da liberdade de ação”. Também defendeu a continuidade da política de diversificação de parcerias e da democratização das instituições internacionais (ROUSSEFF, 2010). Sobre o multilateralismo comercial, Dilma afirmou que “A persistência da crise que se abateu sobre as finanças e sobre a economia mundial deveria estimular uma pronta conclusão da Rodada. O protecionismo é a pior companhia em momentos de crise”.

A escolha de Antônio Patriota para o Ministério das Relações Exteriores apontava para uma possível intensificação das relações bilaterais. Patriota fora embaixador do Brasil em Washington, conhecido por suas posições pragmáticas. Como vimos, Obama foi alvo de duras críticas de Lula durante o ano de 2010. Buscando costurar uma posição forte dos Estados Unidos na região, Obama visita o Brasil em março de 2011. Em pronunciamento feito no Teatro Municipal do Rio de Janeiro, Obama recuperou os laços históricos entre os dois países e destacou os ganhos sociais e políticos nas últimas décadas. Para alguns analistas, a vinda de Obama ao Brasil poderia ser uma oportunidade de reaproximação. “Os primeiros dois anos do governo Obama foram marcados por outras prioridades, domésticas e internacionais. Mas com respeito ao Brasil, as relações realmente azedaram”, Sweig conclui dizendo que “a

viagem do presidente Obama ao Brasil é uma oportunidade para um novo começo entre o Brasil e os Estados Unidos” (SWEIG, 2012). Para Peter Hakim, presidente emérito do *think tank* Inter-American Dialogue, não ficou clara a intenção de Obama com a viagem. “Não sinto que o objetivo real da viagem foi bem explicado. Houve diferentes focos ao longo do tempo. Acabou se tornando largamente voltada a comércio e negócios. A equipe que viaja com o presidente é praticamente toda da área econômica” (HAKIN, 2011).

Nas questões especificamente relacionadas ao sistema interamericano, não houve grandes rupturas na primeira década do século XXI. Nenhum rompimento forte, em particular do ponto de vista do Brasil. Mas é inevitável observar que alguns acontecimentos contribuíram para a erosão da OEA como quadro institucional das relações interamericanas. No plano das relações entre Estados, os efeitos resultantes dos impasses que marcaram o fracasso da VI Cúpula das Américas, realizada em Cartagena em abril de 2012, tiveram impacto. Em mensagem oficial ao Congresso Nacional no início de 2013, Dilma Rousseff afirmou que “o Brasil participou da VI Cúpula das Américas, realizada em Cartagena das Índias, em 14 e 15 de abril, e apoiou debate franco e aberto sobre temas como Cuba, Malvinas e o problema mundial das drogas” (BRASIL, 2013c, p. 293). Cuba e as Malvinas tornaram-se temas cruciais para o impasse da Cúpula. A afirmação do governo relativa a “debate franco e aberto” aponta claramente como política do Estado a existência de divergências cuja superação não é percebida como possível a curto prazo. Acontecimentos sucessivos, com particular destaque a crise da espionagem pela Agência de Segurança Nacional (NSA) da própria presidenta Rousseff, com seu auge em setembro de 2013, consolidou as dificuldades apontadas.

Vale também destacar a criação da *Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos* (Celac). A partir da realização simultânea das duas reuniões em fevereiro de 2010 no México, surge a Celac, incorporando a agenda da concertação

política (Grupo do Rio) e da integração e desenvolvimento (Calc). A organização tem 33 membros, todos os países latino-americanos e do Caribe. No hemisfério ocidental, apenas Estados Unidos e Canadá não a integram. O surgimento da Celac é um fenômeno recente, o que dificulta sua compreensão, assim como a da atuação brasileira. Alguns autores analisam a Celac como uma iniciativa estritamente declaratória, que até o momento apresenta apenas uma proposta de ações (ALBUQUERQUE, 2013, p. 291).

Entre alguns governos participantes, observa-se a Celac como possível fórum alternativo à OEA. O presidente do Equador, Rafael Correa, foi quem mais avançou nessa direção e, para ele, a Celac deveria substituir a OEA.¹²⁵ Segundo o Ministério das Relações Exteriores,

Para o Brasil, a Celac deverá contribuir para a ampliação tanto do diálogo político quanto dos projetos de cooperação na América Latina e Caribe. O novo mecanismo também facilitará a conformação de uma identidade própria regional e de posições latino-americanas e caribenhas comuns sobre integração e desenvolvimento.¹²⁶

Trata-se sim de construção de organizações ou fóruns sem a participação dos Estados Unidos e do Canadá, mas a concepção pragmática no campo internacional estimula evitar ações de confrontação e mesmo políticas que diretamente visem ao enfraquecimento da OEA ou outros instrumentos de tipo continental.

Indicadores econômicos e as mudanças nas relações bilaterais

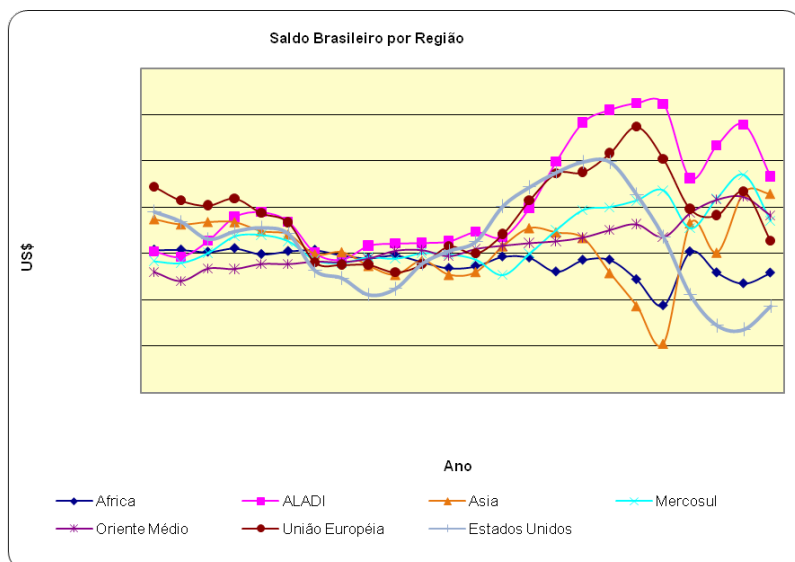
125 Infolatam. Equador: Rafael Correa apresenta a Insulza suas propostas para reformar a OEA. 30 de novembro de 2012. Disponível em: <<http://www.infolatam.com.br/2012/11/30/equador-rafael-correa-apresenta-a-insulza-suas-propostas-para-reformar-a-oea/>>. Acesso em: 28 maio 2013.

126 Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/celac>>. Acesso em: 27 jun. 2013.

Com o objetivo de contribuir à fundamentação dos argumentos apresentados, far-se-á uso de dados estatísticos relevantes que, para os aspectos econômicos, mostram claramente a tendência caracterizada: a atenuação, para o Brasil, da centralidade dos Estados Unidos. O uso dos dados econômicos, em particular as formas diferentes de inserção no comércio internacional que vão se delineando, não significa sugerir a prevalência das razões econômicas para explicar as relações do Brasil com os Estados Unidos. Os dados permitem quantificar objetivamente parte dos motivos que explicam a atenuação. Para ela concorrem diferentes questões políticas, econômicas, culturais, de valores, algumas das quais discutidas nas seções anteriores.

De 1989 a 2012 podem-se notar importantes mudanças ocorridas na estrutura do comércio exterior do Brasil. Nos Gráficos 1 e 2, apresenta-se a evolução dos saldos comerciais alcançados no mesmo período, identificando a evolução em termos de crescimento e de direcionamento do comércio internacional do Brasil. As taxas de crescimento maiores deram-se em direção à União Europeia e à Ásia, com grande destaque para a China. Ressalte-se que diferentemente da tendência geral as exportações para a Ásia aumentaram também em 2009, viabilizando a melhora do saldo comercial do Brasil com essa região. O detalhamento dos dados mostra que as exportações para os Estados Unidos, ainda que crescendo relativamente menos, continuaram de grande importância, apesar de haver com este país saldo negativo a partir de 2009. É relevante destacar, visto que isso tem consequências políticas, que os bens brasileiros exportados aos Estados Unidos têm maior valor agregado, há maior incidência de produtos manufaturados, ainda que de baixa intensidade tecnológica. Isso indica que a importância do mercado norte-americano se mantém.

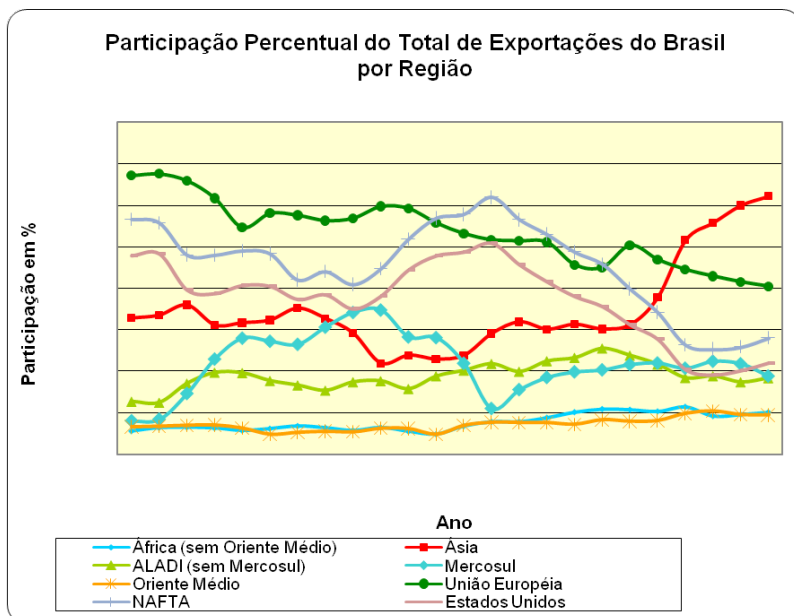
Gráfico 1: Saldo brasileiro, por região.



Fonte: Secretaria de Comércio Exterior (Secex), 2013.

O comércio com os Estados Unidos proporcionou superávit comercial ao Brasil até 2009, sendo que a partir de 2010 o Brasil surge como um dos pouquíssimos países do mundo com déficit na relação com aquele país. O superávit com a União Europeia superou aquele com os norte-americanos em 2007, mas deve-se considerar que com esse bloco os produtos exportados têm baixo valor agregado, predominando as *commodities*. Os dados mostram a evolução das relações comerciais do Brasil com um grupo de países selecionados, os principais parceiros. Com o objetivo de identificar os fundamentos das relações com os Estados Unidos, evidencia-se a comparação com esse país. Os Estados Unidos representavam, em 1989, 23,94% do total das exportações do Brasil e 20,42% das importações (Gráficos 2 e 3). Em 2009, esses números eram 10,20% e 15,68%, respectivamente.

Gráfico 2: Participação do total de exportações do Brasil, por região.

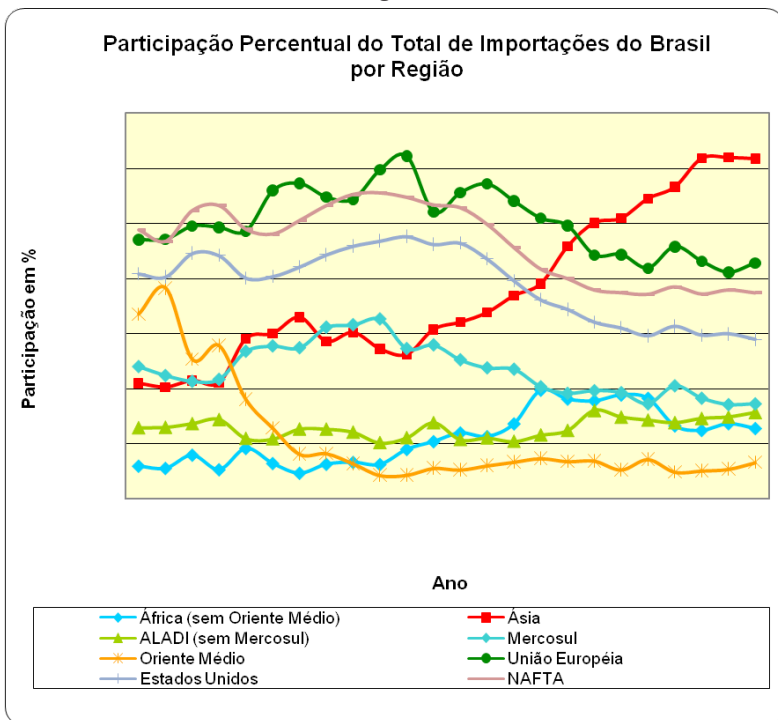


Fonte: Secretaria de Comércio Exterior (Secex), 2010.

Outra característica importante é a acentuação da diversificação das exportações brasileiras que estão menos concentradas em determinados países ou regiões. Verifica-se que houve também um aumento na diversificação de fornecedores. Se essa tendência se confirmar nos próximos anos e décadas, haverá uma distribuição de relações comerciais e econômicas que terá impacto na posição internacional do país e poderá contribuir para acelerar novas tendências. Impacto que ampliará fenômenos em curso, criando bases para a diversificação e o diálogo maduro com um número cada vez maior de países. Esse cenário tem consequências não apenas para as relações com os Estados Unidos, mas também para a integração regional, levando à necessidade de ações políticas que reflitam essas mudanças. Trata-se de mudar prioridades e de aumentar a capacidade no relacionamento com um número crescente de Estados. Da mesma forma que a importância histórica das relações do Brasil com os Estados Unidos contribui à explicação das razões das também

importantes dificuldades e crises entre os dois países, cabe considerar que de relações significativamente maiores com outras regiões e países poderão sugerir um horizonte de dificuldades de novo tipo.

Gráfico 3: Participação percentual do total de importações do Brasil, por região.



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

De 2000 a 2009, os Estados Unidos, ainda que com oscilações, com a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) e a União Europeia, estiveram entre os países que mais contribuíram para o superávit da balança comercial brasileira. Essa situação se alterou em 2009, refletindo a baixa capacidade brasileira para exportar a esse país, em um contexto em que a maioria dos países continua com significativo *superávit* em relação aos Estados Unidos. Essa mudança encontra algumas explicações, entre as quais o papel do comércio intrafirmas, que

desfavoreceu o Brasil. Se a tendência que prevaleceu nos anos 2000, de desvalorização do dólar, persistir, as exportações norte-americanas, e também as chinesas, serão beneficiadas. O câmbio é importante para as relações do Brasil com os Estados Unidos, da mesma forma que o é para as relações que todos os Estados têm com eles, e poderá ser um potencial fator de agravamento de tensões nas relações bilaterais. Retomando consideração já apresentada, vista a importância do mercado e da economia norte-americana, explica-se a atenção que os empresários brasileiros dirigem a esse país. As associações empresariais, em particular as industriais, notadamente a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), têm na busca de maior *share* para os produtos brasileiros nos Estados Unidos um foco da maior importância. Não se pode prever um decréscimo da centralidade norte-americana, mas há sinais de dificuldades importantes no campo das relações econômicas, além das políticas e de outras.

Há outros fatores de grande importância para as relações econômicas. Destaca-se, entre essas, o investimento estrangeiro direto (IED). Os Estados Unidos, como se verifica na Tabela 1, têm sido importante fonte de capital para o Brasil. Trata-se de uma tendência histórica, que remonta ao início do século XX, quando ultrapassaram a Grã-Bretanha. Continuaram com grande peso, ainda que relativamente atenuado nas últimas décadas, a partir do decênio de 1960, quando outros países desenvolvidos começaram a participar em larga escala com IED no Brasil, conseqüentemente diminuindo o *share* norte-americano. Também o Japão na segunda metade do século XX tornou-se importante origem de investimentos. Nos anos 1996 a 2008, os Estados Unidos continuaram investindo no Brasil, com oscilações, sem se consolidar uma tendência estável de crescimento ou de decréscimo, tanto em termos absolutos quanto relativos quando comparados aos investimentos estrangeiros totais. A China mantém, até o momento, níveis baixos de investimentos

no Brasil, mas com tendência a forte crescimento a partir de 2010. Continuam a ter importância os europeus e os japoneses.

As diferenças entre as curvas dos fluxos de comércio e de IED é importante indicador das razões pelas quais as relações do Brasil com os Estados Unidos continuam tendo grande significado. No comércio internacional, em geral, e no comércio entre os dois países, em particular, ganhou crescente significado o comércio intrafirmas. Este tem influência, por sua vez, no comércio do Brasil com terceiros países, particularmente com a Argentina e o México, como é visível na análise de cadeias produtivas particulares. Seria o caso do setor automotivo e de autopeças. Verificam-se, portanto, tendências alternas, que ajudam a explicar a continuidade da centralidade norte-americana para a política exterior do Brasil, em um contexto de crescentes dúvidas e perplexidades. O menor peso relativo das relações com os Estados Unidos contribui para um potencial melhor posicionamento, aumentando em tese a capacidade de barganha. O destino e a origem razoavelmente diversificados do comércio brasileiro, e mesmo de outros aspectos das relações econômicas internacionais, são fatores que oferecem base concreta aos argumentos universalistas da política externa.

Tabela 1: Investimento estrangeiro direto no Brasil (em US\$ milhões).

	Alemanha	Argentina	China	Estados Unidos	Japão	Holanda
1996	212,02	30,06	-	1.975,38	192,19	526,77
1997	195,93	186,89	-	4.382,33	342,11	1.487,87
1998	412,79	113,32	-	4.692,47	277,77	3.364,99
1999	480,83	87,79	-	8.087,61	274,27	2.042,47
2000	374,56	112,71	-	5.398,71	384,74	2.228,04
2001	1.047,46	56,77	28,08	4.464,93	826,6	1.891,85
2002	628,29	88,47	9,74	2.614,58	504,48	3.372,46
2003	507,61	76,16	15,51	2.382,75	1.368,35	1.444,88
2004	794,73	80,5	4,35	3.977,83	243,17	7.704,85
2005	1.269,32	112,23	7,56	4.644,16	779,08	3.207,92

2006	848,27	124,96	6,65	4.433,68	647,52	3.494,94
2007	1.756,78	71,07	24,3	6.039,19	464,63	8.116,13
2008	1.036,57	125,62	38,42	6.917,95	4.098,78	4.623,68

Fonte: Banco Central.

Como buscamos demonstrar, ao longo da administração Obama as relações em geral devem ser consideradas normais. Os conflitos ficaram restritos e não se expandiram para níveis de conflitualidade generalizada. Mesmo a crise da espionagem da NSA, que explode em setembro de 2013, levando mesmo à suspensão da viagem de Estado da presidenta Rousseff aos Estados Unidos, não produz um deterioramento insanável. A vinda do vice-presidente Joe Biden ao Brasil, por ocasião da Copa do Mundo de futebol em junho de 2014, parece demonstrar essa análise. Como é usual dizer na linguagem diplomática, há uma agenda positiva, o que não significa haver sérias diferenças. Nos campos dos interesses econômicos, de investimentos e de comércio, há contenciosos. Prevalece, porém, o respeito formal das regras, das normas estabelecidas.

Nos campos que se referem aos modos de compreender o mundo, em vista das diversas formas de vê-lo, manifestam-se diferenças. No campo das percepções as relações parecem de caráter inferior ao que a estrutura objetiva de interesses levaria a pensar, segundo Hurrell (2009). Na visita de Hillary Clinton ao Brasil em março de 2010, as diferenças de posições no tocante à questão do enriquecimento de urânio pelo Irã foram explícitas, ainda que se mantendo no patamar das que existem entre países soberanos e com peso, ainda que muito diferente, no concerto internacional. Nesse episódio se tornou pública uma tensão inclusive em nível de personalidades entre Lula e Obama. Há um razoável conhecimento da parte dos Estados Unidos, do governo e de parte importante de suas elites, com exceção de neoconservadores, do papel do Brasil na América Latina, na busca do equilíbrio (SWEIG, 2010). Como foi dito, a perspectiva conservadora, confiante na excepcionalidade norte-americana,

insiste em confiar na continuidade do unilateralismo, apoiado sobre a própria força econômica e estratégica.

O crescimento da economia mundial a partir de 2001 – interrompido em 2008 – com destaque para o papel da Ásia, especialmente o da China, contribuiu para que setores empresariais e grupos importantes do governo buscassem reorientar o foco de seus interesses, mesmo havendo forças resistentes a essa evolução. O comportamento brasileiro diante da crise financeira e econômica de 2008 indica que a ênfase na busca por um sistema mundial multipolar e pelo fim do unilateralismo se apoia na percepção de que a maximização de capacidades ocorre pela participação em diversos fóruns, políticos e econômicos, regionais e multilaterais. O dinamismo da atuação brasileira no G-20 financeiro evidencia isso. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ao fim da Cúpula do G-20 financeiro sobre Economia Mundial e Mercados Financeiros em 2008, concluía: “o dado concreto é que, pela força política, pela representação dos países que foram inseridos no G-20, eu penso que não tem mais nenhuma lógica tomar decisões sobre economia, sobre política, sem levar em conta esse fórum de hoje” (BRASIL, 2008). Fica clara a expectativa do governo brasileiro diante das negociações globais. Isso não se contrapõe à busca de relações construtivas com os Estados Unidos, pois em qualquer circunstância seu papel é da máxima importância.

Em outras circunstâncias – é essa a novidade que se deve ressaltar – a política brasileira poderia provocar tensões com os Estados Unidos. O objetivo da autonomia, as decisões econômicas que buscam preservar a soberania, inclusive sobre recursos econômicos, a preservação de razoável capacidade de planejamento e de investimento, seriam considerados de forma hostil pela administração norte-americana e pelos grupos de interesse sediados naquele país. Tal circunstância é totalmente diferente da década de 1990, momento que se criticava a lentidão das reformas no Brasil. Nesta atual fase, as decisões brasileiras não encontravam resistências significativas, ainda que em

alguns casos não tenham sido recebidas com entusiasmo. Duas razões principais fundamentavam esse argumento: 1) a posição brasileira não contribui diretamente para o fortalecimento de inimigos estratégicos dos Estados Unidos e para o prejuízo de seus diversificados interesses; e 2) as crises internas norte-americanas, financeira, de valores, a dificuldade para resolver crises internacionais, abrem efetivas janelas de oportunidades para mudanças de equilíbrios, tema de primordial interesse para o Brasil. Se isso vale no plano das relações econômicas, pode-se dizer a mesma coisa no plano das relações políticas, nos temas de interesse estratégico e em outros.

Considerações finais

Russel e Tokatlian (2007, p. 22), ao discutirem as possíveis estratégias da América Latina diante dos Estados Unidos, consideram que para os países da região é útil:

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

Se essa análise cabia antes, quando prevaleciam formas de ação unilateral provocadas pelo governo George W. Bush, pode-se afirmar que Obama, ainda que por razões distintas, também se defronta com esse cenário, visto que a crise iniciada em 2008 obrigou à maior aceitação do multilateralismo. O Brasil continua a pressionar nesse sentido não só em termos econômicos, como mostra de forma cristalina a atitude diante do escândalo de espionagem conduzida pela NSA e a comprovação de leitura de dados estratégicos brasileiros pela inteligência norte-americana. O governo Rousseff endureceu o tom com o

cancelamento da viagem presidencial aos Estados Unidos. Tomou a iniciativa, articulada com alguns governos, em particular com o alemão, visando à postura ativa na defesa da criação de uma governança internacional da internet. Esse incidente produziu novo retrocesso na tentativa de ambos os governos de avançar suas parcerias estratégicas várias vezes apontadas na relação diplomática ordinária e nos encontros ministeriais e presidenciais.

O fato de haver questões muito importantes, em alguns momentos decisivos, muitas vezes relacionadas a temas de segurança, em que a propensão ao unilateralismo sobrevive, é um fator que dificulta as relações bilaterais. A preocupação do Brasil pelas bases norte-americanas na Colômbia, a falta de sintonia na crise de Honduras, o modo como se persiste em discutir questões como o narcotráfico e a política venezuelana, assim como os temas relativos ao respeito às decisões dos órgãos internacionais, são todos pontos que permitem visualizar dificuldades nas relações bilaterais.

As dificuldades dos Estados Unidos, de sua economia, inclusive no tocante à inovação, não escondem que esse país ainda permanece com vantagens estratégicas em seu favor, não apenas com o Brasil, mas com todos. Para a política externa brasileira, os desenvolvimentos recentes do sistema político-econômico internacional, do início da década de 1990 até hoje, fortaleceram os valores da autonomia, da soberania e do universalismo como matrizes de inserção. Além de buscar um lugar de destaque para o país nas discussões dos principais temas da agenda internacional, o ativismo externo brasileiro busca fortalecer o multipolarismo e as organizações internacionais como instâncias privilegiadas de ordenamento da estabilidade internacional. Da mesma forma, o país tem buscado intensificar suas relações com os novos polos de poder, que tendem a se tornar crescentemente relevantes na configuração do sistema internacional.

Ao mesmo tempo que o Estado brasileiro busca novos equilíbrios em suas relações com os Estados Unidos, a atuação

internacional desse demonstra reiteradamente que a América Latina não é um vetor importante das preocupações. Essa posição prevaleceu nos dois mandatos W. Bush, e continua durante o governo de Barack Obama. Tem sido constante a manifestação de que apenas as relações com México e Cuba incidem no núcleo da formulação da estratégia dos Estados Unidos para a região, por relacionarem-se de forma imediata com os equilíbrios políticos internos. Isso acontece por razões específicas, ligadas à necessidade da administração contar com votos de representantes e de senadores, ou por razões ligadas a temas de segurança, migração, criminalidade, narcotráfico.

Concluindo, como escrevemos na *Introdução*, as relações entre o Brasil e os Estados Unidos são marcadas por contrastes, fortes momentos de tensão, como discutimos, ainda que em um quadro mais geral de relações razoavelmente estáveis, podemos chamar de pragmáticas. Os dados consolidam as duas direções enunciadas: 1) relações econômicas estáveis, elevadas entre o Brasil e os Estados Unidos, com redução de seu peso relativo ao longo do tempo; e 2) diminuição gradual do significado das relações bilaterais como consequência das mudanças havidas no mundo; para o Brasil são importantes as formas de articulação do espaço latino e sul-americano e a ascensão chinesa. De todo modo, as relações bilaterais continuarão como fundamentais nas próximas décadas.

Referências

Ayerbe, Luis. Fernando (2002) Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia. São Paulo: Editora da Unesp.

BANDEIRA, L. A. V. M. (2009) Discurso no recebimento do título Honoris Causa na Universidade Federal da Bahia. Salvador, 16 set.

BARBOSA, R. A. (1996) O lugar do Brasil no mundo. Política Externa, São Paulo: Paz e Terra, v. 5, n. 2.

BARBOSA, R. A.; CÉSAR, L. F. P. (1994) O Brasil como “global trader”. In: FONSECA JR., G.; CASTRO, S. H. N. (Orgs.). Temas de política externa brasileira II. São Paulo: Paz e Terra, v. 1.

BHAGWATI, J. (1995) U. S. trade policy: the infatuation with Free Trade Agreements. In: BHAGWATI, J.; KRUEGER, A. (orgs.). The dangerous drift to preferential trade agreements. Washington: AEI Press.

BRASIL não perdeu prestígio. Ele nunca foi tão alto. *Gazeta Mercantil*, 19 out. 2006.

BRASIL volta da reunião com trunfos nas mãos. *Gazeta Mercantil*, 17 nov. 2008.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). Subsecretaria Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior. Departamento Econômico, Coordenação Geral de Organizações Econômicas. Visita do Comissário Europeu para Comércio, Senhor Pascal Damy. Maço de apoio. 31 jan. 2003.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. SECEX. Dados Estatísticos. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=2033&refr=576>>. Acesso em: 16 mar. 2010.

BRAZIL: a new counterweight to the United States. *Times*, Estados Unidos, 20 set. 2009.

BUENO, C. (1995) A república e sua política exterior (1889 a 1902). São Paulo: Editora da Unesp/Fundação Alexandre de Gusmão..

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

CASTRO, J. A. A. (1982) Araújo Castro. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

CERVO, A. L. (2006) A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados

(1990-2005). In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva.

CLINTON, Hillary R. Senate Hearing n. 111-249. Committee on Foreign Relations – United States Senate.. Disponível em: <<http://www.gpoaccess.gov/congress/index.html>>. Acesso em: 13 jan. 2009.

Corrêa, L. F. S. (2004) *Delbrasgen para Exteriores*. 29 mar. N. 006521.

CRUZ, S. C. V. (2007) *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: Editora da Unesp.

DÁVILA, Sérgio. “Obama diz apoiar invasões da Colômbia contra as Farc”, *Folha de S.Paulo*, 24 de maio de 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2405200801.htm>>. Acesso em: 20 maio 2014.

EFE. América Latina opta por Obama, mas acredita que seguirá sendo relegada pelos Estados Unidos, 2 de novembro de 2008. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/especial/2008/eleicao/uea/noticias/2008/11/02/ult1808u129215.jhtm>>. Acesso em: 1º jun 2014.

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

FOLHA DE S. PAULO. “Fidel afirma que McCain é um instrumento da máfia de Miami”. 13 de fevereiro de 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2008/02/372101-fidel-afirma-que-mccain-e-um-instrumento-da-mafia-de-miami.shtml>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

FONSECA JR., G. (1998) *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra.

GUIMARÃES, S. P. (2006) *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto.

HAKIM, P. *As relações Brasil – Estados Unidos: a parceria indefinida*. In: ALMEIDA, P. R.; BARBOSA, R. A. (2006) *Relações Brasil – Estados Unidos: assimetrias e*

convergências. São Paulo: Saraiva, p. 243-258.

HAKIM, Peter. EUA não têm clareza sobre razão da viagem de Obama Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2011/03/889818-eua-nao-tem-clareza-sobre-razao-da-viagem-de-obama-diz-analista.shtml>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

HERMANN, C. F. (1990) Changing course: when government choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, International Studies Association, Tucson, v. 34, n. 1, p. 3-21, March.

HIRST, M. (2009) Brasil – Estados Unidos: desencontros e afinidades. Rio de Janeiro: FGV.

HORNBECK, J. F. (2006) Brazilian Trade Policy and the United States. Washington, 3 February, p. 1-27 (Congressional Research Service. RL 33258).

HURRELL, A. (2009) O Brasil e os Estados Unidos: reflexões comparativas. In: HIRST, M. Brasil – Estados Unidos: desencontros e afinidades. Rio de Janeiro: FGV.

KINDLEBERGER, C. (1989) Panics, manias and crashes – a history of financial crisis. New York: Basic Books.

KLONSKY, Joanna. “Foreign Policy Brain Trusts: Obama’s Advisers. Council on Foreign Relations, November, 2008. Disponível em: <<http://www.cfr.org/elections/foreign-policy-brain-trusts-obamas-advisers/p16188>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

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

_____. (2001) Aviso n. 3 DPB-MRE/OMC. 9 ago.

LANDIM, R. (2010) Congresso dos EUA ameaça retirar benefícios do Brasil. O Estado de S.Paulo, São Paulo, 11 mar.

LIMA, T. (2009) Os desafios de ganhar e levar: um estudo sobre a reação dos EUA em contestações agrícolas na OMC. Cadernos CEDEC/Ineu, São Paulo, n. 84, p. 1-38.

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

MARIANO, M. P. (2007) A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul. (Tese de Doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Araraquara.

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

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

NOBRE, Marcos. (2009) “Obama lavou as mãos”. *Folha de S.Paulo*, 7 de jul. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0707200906.htm>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

O ESTADO DE S. PAULO. 18 set. 2009. *Economia* 4.

_____. “Amorim diz que ausência de Cuba da OEA é ‘anomalia’ pela Reuters. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,amorim-diz-que-ausencia-de-cuba-da-oea-e-anomalia,354119>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

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

_____. (2008b) *A new partnership with Latin Americas*. May. Disponível em: <http://obama.3cdn.net.ef480f743f9286aea9_k0tmvyt7h.pdf>. Acesso em: 25 maio 2014.

_____. (2008a) *Remarks of Senator Barack Obama. Cuban American National Foundation. Obama Latin America speech in Miami by Lynn Sweet, May 23*.

PATRIOTA, A. A. (2008) *O Brasil e a política externa dos*

EUA. Política Externa, São Paulo: Paz e Terra, v. 17, n. 1, p. 97-109, jun./ago.

PINHEIRO, L. (2004) Política externa brasileira, 1889-2002. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

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

RIBEIRO, Jeferson. (2008) “Lula diz que seria um avanço se Obama vencesse as eleições no EUA. G1, 31 de outubro.

ROUQUIÉ, A. (2006) Le Brésil au XXI^e siècle. Paris: Fayard.

ROUSEFF, Dilma. Rouseff e Marina Silva expõem suas idéias sobre política externa. Revista Política Externa. Disponível em <<http://politicaexterna.com.br/1100/dilma-rousseff-e-marina-silva-expoem-suas-ideias-sobre-politica-externa/>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

RUSSEL, R.; TOKATLIAN, J. G. (2008) A América Latina e suas opções estratégicas frente aos Estados Unidos. Política Externa. São Paulo: Paz e Terra, v. 16, n. 3, p. 7-27, dez. 2007/fev.

SEELKE, C. R.; MEYER, P. J. (2009) Brazil – U.S. Relations. Congressional Research Service. 7-5700, RL 33456. Washington, 3 June, p. 1-24.

STELZER, I. M. (ed.). (2004) Neocon reader. New York: Grove/Atlantic.

SWEIG, J. E. (2010) Visita é reconhecimento tardio à liderança brasileira. International Herald Tribune. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 3 mar.

SWEIG, Julia. Visita de Obama é oportunidade para recomeço na relação, diz analista. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/bbc/2011/03/888796-visita-de-obama-e-oportunidade-para-recomeco-na-relacao-diz-analista.shtml>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

_____. (2009) Entrevista: Honduras expõe tensão recente entre governos de Brasil e EUA. Folha de S. Paulo, 28 de

setembro de. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2809200916.htm>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

THE WHITE HOUSE. (2009) Fact Sheet: reaching out to the cuban people. Office of the Press Secretary, April 13. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Fact-Sheet-Reaching-out-to-the-Cuban-people>. Acesso em: 15 fev. 2015.

U.S. Department of State. (2008) Office of the Spokesman. Washington, 20 Nov.

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA (UNESP); UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP); PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (PUC/SP); CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORÂNEA (CEDEC). (2006) Estados Unidos: impactos de suas políticas para a reconfiguração do sistema internacional. Projeto de Pesquisa.

VEIGA, P. M.; IGLESIAS, R. M.; RIOS, S. P. (2009) O Brasil, a crise internacional e o G20. Breves CINDS 16. Cindes – Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, Março.

WALTZ, K. N. (2000) Structural realism after the Cold War. *International Security*, v. 25, n. 1.

AS RELAÇÕES ECONÔMICAS ENTRE ESTADOS UNIDOS E JAPÃO

Juliano A. S. Aragusuku

Introdução

Em 1853, uma esquadra norte-americana liderada pelo comodoro Matthew C. Perry ancorava em águas próximas à cidade de Edo, antigo nome da cidade de Tóquio. O principal objetivo da expedição era pressionar o governo japonês a abrir seus portos para navios mercantes norte-americanos, mediante o diálogo dos canhões apontados para a baía da capital japonesa. Um ano depois, foi assinada a Convenção de Kanagawa, estabelecendo o Tratado de Paz e Amizade entre os Estados Unidos e o Japão. Começava o processo de abertura do Japão, culminado pela Restauração Meiji de 1868. Começavam também as relações bilaterais entre Japão e Estados Unidos, alicerçadas inicialmente no comércio.

Desde então, as relações entre os Estados Unidos e o Japão oscilaram entre a cumplicidade e a guerra, mas sempre consistiram em variável importante para o conjunto das relações internacionais. No período histórico recente, especial destaque deve ser concedido ao aspecto econômico dessa interação, dado o peso dos dois países para a economia internacional. Em estimativa de 2010, Estados Unidos e Japão juntos correspondiam a 30% do PIB mundial, o que faz com que as condições de suas economias e suas relações bilaterais proporcionem efeitos nas condições econômicas de outros países (COOPER, 2013). Assim, o objetivo deste texto é discutir o quadro das relações econômicas entre Estados Unidos e Japão durante os anos que compreenderam o primeiro governo de Barack Obama.

De início, desenvolvemos um retrospecto histórico com o objetivo de evidenciar alguns elementos em torno dos quais a

relação entre os Estados Unidos e o Japão evoluíram no decorrer da segunda metade do século XX. Na segunda seção, fazemos uma análise das relações comerciais entre os dois países, que passaram por uma fase na qual os Estados Unidos toleravam concessões comerciais, por uma fase de litígios e fricções na década de 1980 e início da de 1990, e por um momento de arrefecimento desses conflitos que adentrou os anos 2000. Na terceira seção, discutimos os investimentos e os fluxos de capitais. Por fim, na quarta seção apresentamos os dilemas do século XXI, com destaque para os desdobramentos da ascensão chinesa.

Bases históricas das relações econômicas entre os Estados Unidos e o Japão

O eixo bilateral entre os Estados Unidos e o Japão é de grande importância para ambos os países. De acordo com Gilpin (1989), depois de 1945 foi estabelecido um “Sistema Americano” que articulava dois eixos de fundamental importância nas relações internacionais da segunda metade do século XX: as relações entre os Estados Unidos e a Europa ocidental, de um lado, e as relações entre os Estados Unidos e o Japão, de outro. Esse sistema consistia em uma combinação de entendimento político, alianças militares e acordos econômicos. Era formalizado mediante a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), estabelecida em 1949, e o Tratado de Cooperação Mútua e Segurança entre os Estados Unidos e o Japão, assinado em 1960 (revisão do Tratado Mútuo de Segurança assinado entre os dois países em 1951). As diretrizes desses relacionamentos eram a preocupação com a ameaça soviética, as alianças militares e o sistema de cooperação econômica de Bretton Woods.

Curiosamente, o estreitamento dos laços entre os Estados Unidos e o Japão ocorreu pouco depois de uma guerra entre os dois países. Com a oficialização da capitulação japonesa em setembro de 1945, foi instituída uma ocupação do território japonês sob a égide do general Douglas MacArthur, supremo comandante

das Forças Aliadas. Inicialmente, a ocupação apresentou um caráter experimental, cujo objetivo era implementar reformas para instituir um regime democrático e pacifista. “A ideologia pan-asianista japonesa foi cuidadosamente desacreditada, e uma completa americanização da cultura japonesa teve início, abrangendo das reformas educacionais à reintrodução de filmes e esportes americanos” (IRIYE, 1992, p. 95, tradução livre). A finalidade implícita era fazer do Japão um país desmilitarizado, evitando a possibilidade de um regresso ao passado militarista e expansionista. Porém, as reformas deveriam ser cautelosas. Havia uma grande preocupação com a manutenção da estabilidade, pois uma eventual situação de anarquia tornaria o país permeável ao comunismo. O marco dessas reformas foi a promulgação da Constituição de 1946, que fez da renúncia ao direito de beligerância e à manutenção de Forças Armadas uma cláusula constitucional. Paralelamente, os Estados Unidos tinham um aliado no contexto da Guerra Fria que começava a se desenhar: a República da China sob o governo do Partido Nacionalista, liderado pelo general Chiang Kai-shek.

Porém, ao longo da segunda metade da década de 1940, uma mudança drástica alterou a configuração da Ásia. A revolução do Partido Comunista de Mao Tsé-tung triunfou na China, e os nacionalistas chineses se retiraram para a ilha de Taiwan. Logo, uma mudança igualmente drástica na política norte-americana para a região foi necessária. Os objetivos das forças de ocupação norte-americanas no Japão mudaram. Diante do novo cenário, a finalidade passou a ser a reconstrução e o desenvolvimento econômico do Japão, bastião “ocidental” em uma região marcada pela massiva presença da República Popular da China e da União Soviética. Dessa forma, as relações entre os Estados Unidos e o Japão evoluíram no quadro da Guerra Fria. Com preocupações relacionadas à segurança, diversas medidas econômicas foram executadas.

Isso abriu a economia norte-americana para as exportações japonesas e encorajou a transferência

de tecnologia norte-americana para o Japão, colocou pressão sobre as potências coloniais europeias para que abrissem suas colônias no sul e sudeste asiático para os japoneses, e, diante da forte oposição europeia, assegurou a entrada japonesa no FMI, no Gatt e em outras organizações internacionais, assim assegurando uma completa participação japonesa na economia mundial. Neste quadro favorável, os japoneses foram capazes de levar adiante seu altamente bem-sucedido crescimento impulsionado pelas exportações e evoluiu para a posição de superpotência econômica. (GILPIN, 1989, p. 6, tradução livre)

As relações entre os dois países foram normalizadas em 1952, com o encerramento oficial da ocupação decorrente da entrada em vigor do Tratado da Paz de San Francisco assinado um ano antes. Também em 1951 foi assinado o Tratado de Segurança entre os Estados Unidos e o Japão. Logo em sua introdução, afirma-se que, em razão do processo de desmilitarização, o Japão não tinha as capacidades necessárias para sua autodefesa ao reingressar como um país soberano nas relações internacionais em decorrência da assinatura do tratado de paz. Para remediar a situação, por meio do acordo, o Japão concedeu aos Estados Unidos meios territoriais para sua presença militar no país. De outro, os norte-americanos garantiriam a segurança do Japão. A revisão desse tratado em 1960 gerou como desdobramento o tratado que, de acordo com Gilpin (1989), consiste em um dos alicerces do “Sistema Americano” mencionado anteriormente.

Este tratado não só ajudava o Japão em termos de segurança militar, mas também trazia benefícios econômicos da maior importância, em particular devido ao fato de o Japão não ter de pagar com a sua defesa nada que se parecesse com o montante despendido pela maioria das outras nações. (HENSHALL, 2004, p. 217)

Talvez por acidente, por fatores que estavam fora de seu alcance, o Japão tornou-se uma superpotência econômica.

Porém, seria mais adequado dizer que, talvez por acidente, foi estabelecida uma conjuntura que permitiu a tomada de escolhas por parte do governo japonês que levaram o país a se tornar uma superpotência econômica. Ironicamente, depois de impor a desmilitarização do Japão no imediato pós-guerra, os norte-americanos passaram a pressionar pela participação militar japonesa, apontando para a necessidade de repartir o fardo da manutenção da segurança regional. Um evento fundamental para essa mudança de postura dos norte-americanos foi a eclosão da Guerra da Coreia em 1949. Executando sua política externa de forma cautelosa, os japoneses resistiram às pressões com base em suas restrições constitucionais, limitando-se a apoiar as incursões norte-americanas com apoio logístico e industrial. Esse apoio gerou uma grande demanda industrial, que impulsionou o desenvolvimento da indústria japonesa.¹²⁷ A lógica era deixar os custos militares para os Estados Unidos, que se colocaram à disposição para isso, e canalizar todos os esforços para a reconstrução e o desenvolvimento econômico. Essa diretriz de política externa foi promovida pelo primeiro-ministro Shigeru Yoshida (1946-1947, 1948-1954), e ficou conhecida como Doutrina Yoshida. Esse comportamento contribuiria para uma forte expressão econômica japonesa nas relações internacionais nas décadas subsequentes, porém, para baixa expressão política.

Quão rápido a economia japonesa teria se recuperado se os Estados Unidos não tivessem construído no Japão a base industrial para a Guerra da Coreia e novamente para a Guerra do Vietnã depois de 1965? Os Estados Unidos financiaram a duplicação da produção industrial japonesa entre 1949 e 1953, e não é um acidente o fato de que 1966-70 terem sido os anos de pico do crescimento japonês – não menos de 14,6% ao ano. (HOBBSAWM, 1996, p. 276, tradução livre)

127 Um exemplo dessa impulsão da indústria japonesa foi a ascensão da Toyota, que estava à beira da falência no pós-Guerra. A forte demanda norte-americana por caminhões para o transporte de soldados e equipamentos na Guerra da Coreia propiciou um novo fôlego à empresa, que posteriormente atingiu a condição de maior montadora do mundo.

Durante toda a segunda metade do século XX o relacionamento com o Japão permaneceria como pedra fundamental para a política estadunidense para a Ásia. Era de importância estratégica contar com um aliado forte na região, o que implicou incentivos políticos, militares e econômicos – ironicamente, logo depois de um momento em que o objetivo das forças de ocupação estadunidenses era fazer do Japão um país desmilitarizado e fraco, outorgando uma Constituição que coloca grandes constrangimentos na possibilidade do uso de recursos militares em questões internacionais. Os japoneses aproveitaram-se da situação. Um tratado de segurança garantia a defesa do território japonês pelas forças estadunidenses, possibilitando a canalização de todos os esforços para a reconstrução do pós-guerra, desenvolvimento industrial, tecnológico e crescimento econômico. Essa dinâmica proporcionou as condições necessárias para o fenômeno chamado de “milagre econômico japonês”. Durante as décadas de 1960 e 1970, o Japão apresentou taxas de crescimento do PIB notáveis. Na lógica da estratégia para a Guerra Fria, os Estados Unidos fizeram diversas concessões econômicas aos japoneses, tanto na forma de assistência quanto na forma de complacência em relação a desvantagens nas trocas comerciais.

A consolidação econômica do Japão e as fricções comerciais

No fim da década de 1980, o cenário internacional passou por algumas mudanças significativas. A União Soviética rumava para o colapso. O arrefecimento do conflito bipolar desfez as condições que levaram os Estados Unidos a impulsionar o desenvolvimento da economia japonesa. O Japão atingiu seu auge como segunda maior economia do mundo e maior credor internacional. A combinação desses fatores gerou uma grande expectativa em relação ao papel que o Japão viria a exercer no mundo com o seu crescimento econômico contínuo. Viria

o Japão a substituir a URSS em um mundo de confrontação bipolar com os Estados Unidos? Viria o Japão a reivindicar uma posição unipolar? Em algumas esferas, a expectativa era de uma confrontação quase inevitável entre os Estados Unidos e o Japão (FRIEDMAN; LEBARD, 1993). Porém, não foi exatamente o que aconteceu. No início da década de 1990, o Japão deparou-se com uma crise econômica, cujo estopim foi o estouro da bolha imobiliária. Daí em diante, a economia japonesa enfrenta uma recessão prolongada. Porém, esses acontecimentos não diminuíram sua importância para a economia internacional.

As previsões de que o Japão desafiaria a ordem internacional e da eclosão de novos conflitos foram frustradas. Mas, no campo comercial, os conflitos foram intensos. Talvez a intensidade desses conflitos tenha contribuído para os temores que sustentavam essas previsões. Diante dos sucessivos e significativos déficits na balança comercial com o Japão, a postura estadunidense endureceu em relação às concessões comerciais.

As relações entre os Estados Unidos e o Japão têm sido caracterizadas por uma assimetria que cresceu ao longo dos anos e se tornou a principal fonte de tensão entre os dois aliados. Ao promover a reentrada do Japão na economia mundial, os Estados Unidos fizeram uma série de concessões econômicas aos japoneses sem buscar uma contrapartida econômica. Como consequência, durante anos foi permitido que os japoneses se aproveitassem de acesso desimpedido ao mercado e à tecnologia norte-americana sem conceder um retorno economicamente. O mercado japonês tem sido relativamente fechado para as exportações e para os investimentos diretos norte-americanos. Adicionalmente, tanto as instituições financeiras norte-americanas quanto as europeias foram mantidas fora do mercado de capitais de baixas taxas de juros manipulado pelo governo do Japão. Nos anos recentes, o principal objetivo das políticas norte-americanas e europeias para o Japão tem sido promover maior simetria nas relações econômicas. Traduzindo em demandas específicas, isso significa ao menos uma economia

japonesa mais aberta para produtos estrangeiros, a internacionalização do iene e maior acesso à tecnologia japonesa para as empresas e militares norte-americanos. (GILPIN, 1989, p. 6, tradução livre)

A cooperação indiscutível das décadas anteriores deu lugar a um cenário de disputa. A ascensão japonesa no comércio internacional mexeu com as bases da política econômica dos Estados Unidos. De acordo com Nanto (1989, p. 519), o comércio com o Japão causou mudanças em duas premissas fundamentais da política econômica internacional dos Estados Unidos que perduraram ao longo de grande parte da segunda metade do século XX: 1) de que as indústrias norte-americanas eram competitivas no mercado externo e dominantes no mercado doméstico; e 2) e de que mercados livres e abertos proporcionavam a maior vantagem possível para a nação.

A economia japonesa desenvolveu-se ao longo da segunda metade do século XX com proteção diante dos possíveis efeitos deletérios do livre comércio para o desenvolvimento de sua indústria nacional. A política econômica e industrial japonesa foi efetivamente coordenada pelo Estado.

O Japão não desperdiçou a oportunidade econômica que lhe foi dada pelos Estados Unidos. O governo teve uma função de orientação da economia desde o Período Meiji e continuou a desempenhá-la. O crescimento econômico era demasiado importante para ser deixado às forças do mercado e aos interesses privados. (HENSHALL, 2004, p. 218)

Adicionalmente, em uma lógica social japonesa, setores de atividade econômica pouco eficiente são protegidos, pois proporcionam empregos aos indivíduos pouco preparados. Dessa dinâmica se desdobram pesados subsídios à agricultura, com destaque para a cultura do arroz, e a forte regulamentação do varejo, que restringe a entrada e o estabelecimento de grandes redes de distribuição. Algumas barreiras comerciais japonesas

pitorescas em relação a importações norte-americanas geravam desconforto nos Estados Unidos. “Proibição de tacos de beisebol metálicos norte-americanos, as alterações abruptas nos padrões para os esquis importados, mediante a subsequente justificativa de que a neve japonesa era diferente, ou o preço fora do normal da carne refrigerada importada” (NANTO, 1989, p. 520, tradução livre).

Na outra via, os japoneses aproveitaram sua vantagem competitiva nos setores de eletrônicos e automóveis para conquistar vantagens no comércio internacional, com foco no grande mercado norte-americano. Importante ressaltar que a economia japonesa é orientada para as exportações – assim como hoje também é a economia chinesa. Essa situação, conjuntamente com o crescimento do déficit comercial norte-americano ao longo da década de 1980, proporcionou as condições para o acirramento do unilateralismo na política comercial norte-americana. Em 1988, foi aprovado pelo Congresso e sancionado pelo presidente Ronald Reagan o Omnibus Foreign Trade and Competitiveness Act, incumbindo o Poder Executivo de avaliar o comércio com países com os quais os Estados Unidos apresentavam grandes déficits.

A aprovação do ato foi uma resposta à situação preocupante da balança comercial norte-americana de forma geral no decorrer da década de 1980. Porém o comércio com o Japão era particularmente preocupante. “Na ausência das políticas comerciais japonesas, era duvidosa a aprovação do projeto de lei. A crescente competição oriunda das indústrias japonesas (...) chamou a atenção do público para o comércio internacional e gerou um ímpeto para o projeto de lei” (NANTO, 1989, p. 517, tradução livre). Mendonça (2011, p. 246) pontuou alguns tópicos importantes elencados no primeiro capítulo da lei: a Seção 301, a Super 301, a Special 301, mecanismos antidumping, mecanismos de *countervailing duty*, ações de salvaguarda, telecomunicações, procedimentos governamentais, práticas desleais de comércio, *Trade Adjustment Assistance*, acordo têxtil internacional e o

Sistema Geral de Preferências (SGP), todos temas diretamente relacionados ao comércio com o Japão, incluindo mecanismos usados em medidas contra o Japão. “Em 1988, com a implantação do Omnibus Trade and Competitive Act, a ‘passividade norte-americana’ cedeu lugar à necessidade de abertura de novos mercados por meio de medidas unilaterais” (MENDONÇA, 2011, p. 111) Nesse sentido, os norte-americanos recorreram a medidas unilaterais para obter aberturas no comércio com os japoneses.

Muitos norte-americanos parecem estar concluindo que alguma proteção, se criteriosamente aplicada, não é necessariamente ruim, em particular se for em retaliação à recalcitrância na abertura de mercados no exterior. Uma pergunta incômoda tem sempre sido que, se o protecionismo é tão terrível, por que a protegida econômica japonesa está indo tão bem? (NANTO, 1989, p. 520, tradução livre)

Fricções já existiam. No fim da década de 1960, por exemplo, houve um litígio comercial no setor têxtil. Mas, durante o decênio de 1980, essas se tornaram mais frequentes e mais acirradas. O foco das disputas econômicas entre os dois países girava em torno das exportações japonesas para os Estados Unidos. Porém, em meados da década, os norte-americanos passaram a concentrar seu foco nas dificuldades que enfrentavam no acesso ao mercado japonês. Shinoda (2007) apontou dois exemplos: as disputas nos setores da construção e das telecomunicações.

No setor da construção, a disputa eclodiu quando companhias norte-americanas se viram impossibilitadas de participar do processo de licitação de construção do Aeroporto Internacional de Kansai, em 1986. Para participar de licitações de projetos públicos, as corporações deveriam ser licenciadas no Japão e apresentar experiência em território japonês, o que excluía as companhias norte-americanas. Depois de rodadas

de negociações, o governo japonês abriu uma exceção no caso do aeroporto de Kansai, aceitando experiência no exterior como equivalente à experiência no Japão. Depois, o governo norte-americano reivindicou o mesmo tratamento em obras públicas no Japão, o que foi rechaçado pelo governo japonês. Em razão de um poderoso *lobby* das construtoras japonesas, as negociações fracassaram. O tema repercutiu no Congresso norte-americano, onde congressistas apontavam para o fato de que os contratos de construção de companhias norte-americanas no Japão correspondiam a um décimo dos contratos de companhias japonesas nos Estados Unidos. Diante desse quadro, o Congresso pressionou o governo norte-americano a ameaçar invocar a seção 301 do Trade Act de 1974 para conter “práticas injustas” japonesas. A disputa alcançou novas proporções, e depois da obtenção de concessões em uma maior variedade de projetos públicos, os representantes dos dois países chegaram a um acordo em 1988. (SHINODA, 2007, p. 38)

Também em meados da década de 1980, a Motorola desejava entrar no mercado de telefonia celular japonês. Porém, o Japão adotava um padrão técnico criado pela Nippon Telegraph and Telephone (NTT), e a Motorola não desejava modificar o padrão de seus produtos para ter acesso ao mercado japonês. Diante dessa situação, a Motorola atuou no *lobby* para que o governo dos Estados Unidos pressionasse o Japão a aceitar o seu padrão. As negociações foram iniciadas em 1985 e encerradas em 1986, garantindo à Motorola o acesso ao mercado japonês, com a significativa exceção das regiões de Tóquio e Nagoya. Inicialmente satisfeita, a Motorola percebeu posteriormente o valor dos mercados de Tóquio e Nagoya e acionou o governo dos Estados Unidos alegando tratamento injusto. Em 1989, o governo norte-americano solicitou a abertura dos mercados das áreas de Tóquio e Nagoya, ameaçando sanções baseadas no artigo 1377 do Omnibus Trade Act de 1988 (retaliação em razão da violação de acordos comerciais bilaterais). O governo japonês alegou que não havia violação, uma vez que as exceções geográficas

foram acertadas nas negociações. Mas os norte-americanos sustentaram que essas restrições não eram justas. Mesmo sem concordar, os japoneses aceitaram iniciar as negociações sobre o tema e concordaram em abrir os mercados. As negociações passaram a girar em torno da radiofrequência que o governo concederia à Motorola. Não sem desentendimentos, as partes chegaram a um acordo (SHINODA, 2007, p. 44).

Esses dois exemplos ilustram a disposição norte-americana de recorrer a instrumentos unilaterais para solucionar litígios comerciais. Ao longo da década de 1990, as tensões arrefeceram, e na de 2000 e início do decênio de 2010, permaneceriam com baixa intensidade. De acordo com Satake (2000), as disputas comerciais foram modificadas de duas formas ao longo da década de 1990, na sua quantidade e na sua natureza. A quantidade de disputas diminuiu porque os governos deixaram de propor novas negociações comerciais. A natureza dos conflitos mudou por conta da mudança de foco, que saiu das mercadorias e passou a ser concentrada no setor de serviços.

Para Satake (2000), um fator que contribuiu para o arrefecimento dos litígios comerciais foram as mudanças macroeconômicas, como a revitalização da economia norte-americana e a redução relativa do déficit norte-americano no comércio com o Japão. Podemos acrescentar a observação de Wan (2001, p. 41), de que os Estados Unidos mudaram o foco das disputas comerciais para a própria política macroeconômica japonesa, pontuando a necessidade da revitalização da economia japonesa pelo estímulo da demanda doméstica e reforma do setor bancário. A recuperação econômica japonesa seria fundamental para a recuperação da economia regional e contribuiria para o crescimento norte-americano. Com a gradual recuperação da economia norte-americana ao longo da década de 1990, a pressão por acesso a mercados diminuiu. Já o comércio entre os dois países continuou intenso ao longo dos decênios 1990, 2000 e início dos anos 2010. Na Tabela 1, é possível observar que em valores absolutos, a situação da balança comercial não

apresenta grandes mudanças. O volume do comércio cresceu, mas a posição norte-americana continua consideravelmente deficitária. Porém, em termos relativos, o déficit com o Japão diminuiu. A participação japonesa no déficit da balança comercial norte-americana diminuiu consideravelmente.

Tabela 1: Comércio de bens dos Estados Unidos com o Japão (US\$ milhões).

Ano	Exportações	Importações	Balança comercial
1985	22.630,9	68.782,9	- 46.152,0
1990	48.579,5	89.684,0	- 41.104,5
1995	64.342,7	123.479,3	- 59.136,6
2000	64.924,4	146.479,4	- 81.555,0
2005	54.680,6	138.003,7	- 83.323,1
2006	58.459,0	148.180,8	- 89.721,8
2007	61.159,6	145.463,3	- 84.303,8
2008	65.141,8	139.262,2	- 74.120,4
2009	51.134,2	95.803,7	- 44.669,5
2010	60.471,9	120.552,1	- 60.080,3
2011	65.799,7	128.927,9	- 63.128,2
2012	69.975,8	146.431,7	- 76.455,9

Fonte: United States Census Bureau, Trade in Goods with Japan. Disponível em: <<http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5880.html>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

Os norte-americanos continuaram encarando grandes déficits, porém esses resultados não geraram a mesma fricção da década de 1980. Apesar do resultado negativo constante na balança comercial, as reações foram mais amenas. Como já foi mencionado, em termos relativos o déficit comercial com o Japão diminuiu. Adicionalmente, no início do século XXI não há a mesma percepção de ameaça que havia na virada da década de 1980 para a de 1990. As expectativas sobre a posição do Japão nas relações internacionais mudaram em comparação ao fim da década de 1980. Não há a mesma percepção que havia de se estar contribuindo para o desenvolvimento de um possível inimigo. Atualmente, há outro ator despontando no cenário e que resulta em implicações importantes para o relacionamento bilateral entre os Estados Unidos e o Japão: a China.

O crescimento chinês é um fator externo que proporcionou fortes impactos nas relações econômicas entre os Estados Unidos e o Japão, diminuindo a importância relativa de um para o outro como parceiro econômico. O comércio é ilustrativo para essa constatação. Durante os anos do primeiro governo Obama, o Japão foi o segundo maior parceiro comercial dos Estados Unidos fora da América do Norte (Canadá e México no âmbito do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio, Nafta), atrás apenas da China. Do lado japonês, os Estados Unidos foram o segundo maior parceiro comercial, atrás apenas da China (EUA, 2013; JETRO, 2012). Ao longo da primeira década do século XXI, tanto o volume total do comércio quanto o déficit norte-americano com a China cresceu consideravelmente. E entre 2009 e 2012, o déficit norte-americano com a China foi consideravelmente maior se comparado ao déficit com o Japão.

Tabela 2: Déficit comercial norte-americano com Japão e China (US\$ milhões).

Ano	Japão	China
1995	- 59.136,6	- 33.789,5
2000	- 81.555,0	- 83.833,0
2005	- 83.323,1	- 202.278,1
2009	- 44.669,5	- 226.877,2
2010	- 60.080,3	- 273.041,6
2011	- 63.128,2	- 295.249,7
2012	- 76.455,9	- 315.102,5

Fonte: United States Census Bureau, Trade in Goods with Japan. Disponível em: <<http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5880.html>>. Acesso em: 26 jan.

2016. United States Census Bureau, Trade in Goods with China. Disponível em: <<http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

Assim como aconteceu nas relações comerciais com o Japão nas décadas de 1980 e 1990, surgem litígios com a China. Porém, há diferenças consideráveis nos padrões das fricções com os dois países. No auge da tensão comercial entre Japão e Estados Unidos, na década de 1980, o Japão já era considerado um país rico, com alta renda *per capita* e qualidade de vida, o que difere da situação da China na última década. Apesar

do surpreendente crescimento econômico, os chineses ainda apresentam problemas internos e baixa renda *per capita*.

como um país rico, o Japão consumiu muitos produtos e serviços do mesmo tipo que aqueles produzidos pelos Estados Unidos, mas importou muito pouco desses dos Estados Unidos – ao menos do ponto de vista dos produtores e dos formuladores de políticas norte-americanos. (...) Considerando a renda per capita chinesa muito menor, apenas uma pequena fração dos consumidores chineses pode pagar pelos produtos que representam a vantagem comparativa norte-americana, i.e., aqueles fornecidos pela indústria intensiva em propriedade intelectual (por exemplo, filmes, música, software, farmacêuticos), quando vendidos a preços que refletem a plena aplicação dos direitos à propriedade intelectual norte-americanos. (BOWN; MCCULLOCH, 2009, p. 671, tradução livre)

Também nesse aspecto ocorreram mudanças e encontramos outra explicação para o arrefecimento dos conflitos comerciais entre os Estados Unidos e o Japão. De acordo com Satake (2000), houve uma mudança drástica na estrutura das importações japonesas. De acordo com o autor, a estrutura do comércio entre o Japão e os Estados Unidos passou de vertical (importação de produtos primários e exportação de produtos industrializados) para horizontal, com o aumento da proporção de bens de capital importados pelo Japão.

No início do século XXI, as relações comerciais Estados Unidos-Japão estão longe de apresentar tensões semelhantes às aquelas das décadas de 1980 e 1990. Isso não quer dizer que inexistem fricções. Há diversas questões pendentes que permaneceram na agenda do comércio bilateral no decorrer do governo de Barack Obama. Reivindicações norte-americanas envolvendo três produtos merecem destaque: 1) a reivindicação pela retirada das restrições à importação de carne bovina norte-americana; 2) a abertura do mercado japonês para automóveis e autopeças norte-americanas; e 3) o setor de serviços. No

setor de serviços, os norte-americanos reivindicam a abertura do setor de seguros, abrindo a possibilidade para a inserção de empresas dos Estados Unidos no setor. Reivindicam também a abertura do setor de correspondências expressas, monopolizado pelo correio japonês.

Para a solução das disputas comerciais, os mecanismos unilaterais foram substituídos pelos mecanismos do órgão de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio (OMC). Esse é outro fator que teria contribuído para o arrefecimento dos conflitos comerciais entre os Estados Unidos e o Japão. Diversas disputas foram instauradas no âmbito da OMC depois de sua criação em 1995. Aparentemente, a criação desse fórum abriu a margem de manobra de modo que os japoneses se sentissem mais à vontade para iniciar disputas comerciais com os Estados Unidos.

Enquanto o Japão raramente formalizou disputas formais contra os Estados Unidos durante a era do Gatt, tem sido muito mais ativo durante o período da OMC. O claro foco dos esforços japoneses nas disputas comerciais no âmbito da OMC tem sido relacionados à reforma do uso de antidumping pelos norte-americanos. (BONW; MCCULLOCH, 2009, p. 684, tradução livre)

De grande importância para as políticas comerciais de ambos os países são as negociações da Trans-Pacific Partnership (TPP). A parceria é um desdobramento do Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement (TPP), que envolvia quatro países: Brunei, Chile, Nova Zelândia e Cingapura. No decorrer das conversações, houve outras adesões: Estados Unidos (que passaram a ser o principal promotor da parceria ao longo do governo Obama), Austrália, Canadá, Malásia, México, Peru e Vietnã. O Japão entrou como observador, enquanto o processo de adesão (ou não) era debatido no âmbito doméstico japonês. A adesão era bem-vinda pela indústria japonesa. Porém o setor agrícola fez forte oposição. Dada a sua importância no sistema eleitoral japonês, a questão gerou acirradas disputas no

parlamento japonês. O primeiro-ministro japonês Shinzo Abe atuou a favor da adesão à TPP, com forte incentivo do governo Obama. Aprovado no âmbito doméstico, o Japão manifestou o interesse em ingressar nas negociações da TPP no dia 15 de março de 2013, e no dia 23 de julho de 2013 se tornou formalmente um membro da parceria.

Investimentos e fluxos de capitais

A interconexão financeira entre os Estados Unidos e o Japão consiste em uma profunda situação de interdependência. O fluxo de capitais é intenso, proporcionando o estabelecimento dessa profunda interconexão entre os dois países. Parte considerável dos fluxos de capitais privados que entram nos Estados Unidos via financiamento externo direto (IED) também são oriundos do Japão, assim como os Estados Unidos são uma importante fonte de fluxos de IED para o Japão, como pode ser observado na Tabela 3. Assim como no comércio, a participação chinesa nesses fluxos de capitais também cresceu de forma considerável nos últimos anos.

Tabela 3: Fluxo de Investimento Externo Direto (IED) entre Estados Unidos e Japão (em US\$ bilhões).

Ano	IED japonês nos EUA	IED norte-americano
		no Japão
2005	190,3	75,5
2006	204,0	84,4
2007	229,4	85,2
2008	234,7	99,8
2009	239,3	96,0
2010	252,1	102,6
2011	291,1	126,0
2012	308,3	134,0

Fonte: COOPER, 2013.

O IED japonês nos Estados Unidos sobressaiu no decorrer da década de 1980. A abrupta valorização do iene em 1985, resultado do Acordo do Plaza em 1985, gerou dificuldades imediatas para as exportações japonesas. Em contrapartida, o fortalecimento de sua moeda aumentou de forma também abrupta o seu poder de compra e investimentos. O IED japonês foi

particularmente direcionado aos Estados Unidos, marcado pelas aquisições simbólicas da Columbia Pictures e do Rockefeller Center. A impressão imediata dos norte-americanos era de que os japoneses estavam comprando os Estados Unidos. Diante desse cenário, os norte-americanos buscaram dificultar a aplicação de IED em operações de aquisições. Porém, de outro lado, incentivavam investimentos direcionados à criação de novas plantas produtivas (*greenfield investments*), que geravam emprego e renda.

os Estados Unidos têm procurado limitar aquisições estrangeiras de empresas norte-americanas por ambas as nações [Japão e China] (assim como outros), por razões de “segurança nacional”. O Comitê de Investimentos Estrangeiros nos Estados Unidos (CFIUS) foi estabelecido em 1975 com o objetivo de monitorar os efeitos do IED no país. Em 1988, o Congresso norte-americano deu ao presidente o poder de bloquear uma aquisição estrangeira baseada em conselhos do CFIUS indicando uma ameaça para a segurança nacional. Por exemplo, autoridades norte-americanas preveniram a aquisição da Fairchild Semiconductor pela japonesa Fujitsu em 1987 e da Unocal, uma petrolífera, pela Chinese National Offshore Oil Corporation (CNOOC) em 2005. Em contraste, *greenfield investments*, notavelmente montadoras de automóveis estrangeiras, têm sido assiduamente cortejadas. (BOWN; MCCULLOCH, 2009, p. 671, tradução livre)

Outro fator importante a destacar é o financiamento japonês da dívida norte-americana. Esse é outro ponto que intensifica a interdependência entre os dois países. O Japão é uma das principais fontes de financiamento da dívida nacional norte-americana e, dada a conjuntura, dificilmente esse cenário será modificado a longo prazo. Aqui é necessário também fazer menção ao aumento da participação chinesa. A participação dos chineses no investimento em títulos do tesouro estadunidense

cresceu acentuadamente ao longo da primeira década do século XXI.

Tanto o Japão quanto a China (assim como outros países menores do Leste Asiático) têm altas taxas de poupança, e ambos têm superávits em conta corrente no geral, i.e., eles são compradores líquidos de ativos estrangeiros. Assim, também podemos pensar na possibilidade de que um dado poupador líquido possa financiar os gastos norte-americanos (privados e do governo) mediante a compra de ativos norte-americanos. De fato, tanto o Japão quanto a China têm grandes quantidades acumuladas de ativos norte-americanos, incluindo mas não limitados a títulos do governo dos Estados Unidos, em ambos os casos ajudando a manter uma moeda que muitos consideraram “subvalorizada” em relação ao dólar. (BOWN; MCCULLOCH, 2009, p. 685, tradução livre)

Tabela 4: Principais investidores estrangeiros de títulos do tesouro estadunidense (em US\$ bilhões).

Ano	Japão	China	Reino Unido
2000	317,7	60,3	50,2
2001	317,9	78,6	45,0
2002	378,1	118,4	80,8
2003	550,8	159,0	82,2
2004	689,9	222,9	95,8
2005	670,0	310,0	146,0
2006	622,9	396,9	92,6
2007	581,2	477,6	158,1
2008	626,0	727,4	131,1
2009	765,7	894,8	180,3
2010	882,3	1.160,1	270,4
2011	1.058,1	1.151,9	114,3
2012	1.111,2	1.220,4	132,6

Fonte: U.S. Department of the Treasury, 2013.

Como pode ser observado na Tabela 4, em 2008 os chineses ultrapassaram os japoneses como principais detentores de títulos. Juntos, Japão e China são de longe os principais financiadores da dívida norte-americana. Na Tabela 4 é possível notar a diferença em relação ao Reino Unido que durante a maior

parte do período compreendido foi o terceiro maior detentor de títulos do tesouro estadunidense.

Dilemas do início do século XXI

A administração Obama coincidiu com a administração do Partido Democrático do Japão (DPJ), fator que deve ser destacado. Nas eleições nacionais japonesas de 2009, o DPJ conquistou 308 assentos na Câmara dos Representantes da Dieta Nacional japonesa, o que representa 64% da casa, e o presidente do partido, Yukio Hatoyama, foi alçado ao posto de primeiro-ministro. Essa observação é importante, pois desde 1955, o Japão foi governado quase ininterruptamente por um único partido, o Partido Liberal Democrata (LDP),¹²⁸ com uma linha de política externa alinhada aos Estados Unidos. Em contrapartida, a plataforma da campanha eleitoral que alçou o DPJ à vitória e lançou a atenção pública para as questões de política externa apresentava mudanças potenciais. Um item central na agenda do partido era a aceleração do processo de retirada de militares alocados nas bases estadunidenses localizadas em Okinawa, que seriam realocados em Guam. Trata-se de eixo sensível para a aliança militar entre os dois países em razão de sua importância estratégica. O processo foi previamente planejado em um acordo de 2006, quando foi prevista uma implementação lenta e gradual. A plataforma visava à maior “igualdade” nas relações com os Estados Unidos, à aproximação com os vizinhos asiáticos mais próximos, Coreia do Sul e China, e a um projeto de longo prazo para o estabelecimento de uma “Comunidade do Leste Asiático” que, de acordo com alguns membros do partido, não deveria incluir os Estados Unidos.

Todas essas questões geraram preocupações para os norte-americanos e proporcionaram algumas tensões entre os Estados Unidos e o Japão. Para efeitos práticos, podemos destacar a decisão do governo Hatoyama de retirar o apoio naval que

128 Houve um breve intervalo de onze meses entre 1993 e 1994.

proporcionava lastro logístico aos Estados Unidos e às forças aliadas no Afeganistão, que foi substituído por um pacote de US\$ 5 bilhões em assistência ao Afeganistão. Para além disso, a plataforma do DPJ para política externa não se mostrou efetiva, implicando poucas mudanças. Não houve sucesso em alterar drasticamente a dinâmica do relacionamento bilateral entre o Japão e os Estados Unidos, gradualmente constituída desde o fim da Segunda Guerra Mundial. As mudanças propostas podem ser interpretadas como um artifício retórico eleitoral. Alguns analistas interpretam a falta de eficácia na implementação das diretrizes políticas do DPJ para política externa como decorrente da falta de experiência do partido com o exercício do governo. Encerrando esse ciclo de possibilidade de mudanças, nas eleições nacionais japonesas de 2012, o LDP voltou ao poder com maioria expressiva, conquistando 294 dos 480 assentos da Câmara dos Representantes.

Com a volta do LDP ao poder e de Shinzo Abe ao cargo de primeiro-ministro, a aliança com os Estados Unidos foi reafirmada. Em um relatório preparado com o objetivo de contribuir para o fortalecimento da aliança, Armitage e Nye (2012) recomendaram a instituição de um Comprehensive Economic, Energy, and Security Agreement (CEESA), que seria um acordo abrangente cujo núcleo consistiria em um acordo de livre comércio entre os países do Nafta e o Japão. O Japão já tem um acordo de livre comércio com o México e um acordo com o Canadá está em processo de negociação. A possibilidade de um acordo de livre comércio com os Estados Unidos é vislumbrada no âmbito da TPP. Porém, a posição oficial do governo japonês é de que a conclusão de um acordo desse tipo com os Estados Unidos é muito difícil, principalmente em razão da questão agrícola. O principal eixo do arranjo proposto por Armitage e Nye seria o energético, e teria como sustentáculo as recentes descobertas de reservas de gás em solo norte-americano. De um lado, os Estados Unidos salvaguardariam fluxos de gás natural liquefeito para o Japão, que tem complexas restrições

energéticas. De outro, os japoneses que têm capital para investir se prontificariam a investir na infraestrutura do setor energético norte-americano.

Um importante aspecto do relatório é a preocupação em relação à ascensão chinesa. Os autores apontam que a aliança entre os Estados Unidos e o Japão foi fundamental para proporcionar um ambiente estável e seguro no qual a China pôde florescer. Porém, os autores apontam que a falta de transparência e a ambiguidade das intenções chinesas geram preocupações. Diante desse cenário, a manutenção e o fortalecimento da aliança entre os Estados Unidos e o Japão seriam essenciais (ARMITAGE; NYE, 2012).

Considerações finais

A importância dos Estados Unidos e do Japão para a economia internacional é evidente em razão de suas proporções. O comércio entre os dois países e os fluxos financeiros geram consequências em escala global. As relações econômicas entre ambos apresentam profunda relação de interdependência, o que pode ser observado no intercâmbio comercial, nos fluxos de investimento externo direto e nos investimentos japoneses nos títulos do tesouro norte-americano. As tensões comerciais características do fim da década de 1980 e início da de 1990 arrefeceram. Porém, na primeira década do século XXI, surgiu um novo desafio para ambos os países: a ascensão chinesa, que ganhou preponderância nas relações econômicas com os dois países.

A ascensão chinesa tem implicações estratégicas. A manutenção de uma aliança especial entre o Japão e os Estados Unidos garante a significativa presença norte-americana no Leste asiático, e observamos um interesse mútuo nesse sentido. Curtis (2010) entendeu isso como um ato preventivo diante da possibilidade de uma busca pela posição hegemônica na região por parte da China, visto que os chineses estariam determinados

a atingir o *status* de grande potência mundial em todas as dimensões, sejam essas políticas, econômicas ou militares. Dessa forma, “os Estados Unidos têm forte interesse em poder contar com o Japão em suas iniciativas de manutenção da segurança regional, mas, em especial, em ter um aliado com capacidade operacional para poder conter a China” (OLIVEIRA, 2008, p. 135). A triangulação entre os Estados Unidos, o Japão e a China consiste em relações de importância vital não apenas para a Ásia, mas para o mundo. E dessa forma, relevância especial é concedida para questões estratégicas no relacionamento bilateral entre os Estados Unidos e o Japão.

Referências

ARMITAGE, Richard L.; NYE, Joseph S. (2012) *The U.S.-Japan Alliance: anchoring stability in Asia*. Washington: Center for Strategic and International Studies.

BOWN, Chad P.; MCCULLOCH, Rachel. (2009) U.S.-Japan and U.S.-China trade conflict: Export growth, reciprocity, and international trading system. *Journal of Asian Economics*, v. 20, p. 669-687.

CHANLETT-AVERY, Emma; COOPER, William H.; MANYIN, Mark E.; KONISHI, Welston S. (2012) *Japan-U.S. relations: issues for congress*. Washington: Congressional Research Service.

COOPER, William H. (2013) *U.S.-Japan economic relations: significance, prospects, and policy options*. Washington: Congressional Research Service.

CURTIS, Gerald. (2010) Getting the triangle straight: China, Japan, and the United States in an era of change. In: CURTIS, Gerald; KOKUBUN, Ryosei; JISI, Wang (Orgs.). *Getting the triangle straight: managing China-Japan-US relations*. Tokyo/New York: JCIE.

EUA. United States Census Bureau. (2013) *Top trading partners – total trade, exports, imports*. Disponível em: <<http://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/>

top/#2012>. Acesso em: 13 jan.

FRIEDMAN, George; LEBARD, Meredith. (1993) *EUA X Japão: Guerra à vista*. Rio de Janeiro: Nova fronteira.

GILPIN, Robert C. (1989) The global context. In: IRIYE, Akira; COHEN, Warren I. (Orgs.). *The United States and Japan in the postwar*. Lexington: The University Press of Kentucky, p. 3-20.

HENSHALL, Kenneth. (2004) *História do Japão*. Lisboa: Edições 70.

HOBSBAWM, Eric. (1996) *The age of extremes: a history of the world, 1914-1991*. New York: Vintage Books.

IRIYE, Akira. (1992) *China and Japan in the Global Setting*. Cambridge: Harvard University Press.

JETRO (Japan External Trade Organization). (2012) *Japanese trade and investment statistics*. Tóquio: JETRO.

NANTO, Dick K. (1989) Japan's Response to the Omnibus Trade Act. *Brigham Young University Law Review*, v. 517, p. 517-531.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. (2008) Política externa japonesa: novos desafios, novas respostas? In: FUNAG (org.). Conferência nacional de política externa e política internacional: o Brasil no mundo que vem aí – Seminário Ásia. Brasília: FUNAG, p. 107- 140.

PANDA, Rajaram *et al.* (2010) Obama's policy toward East Asia. *Strategic Analysis*, v. 34, n. 3, p. 359-363, maio.

SATAKE, Masao. (2000) Trade conflicts between Japan and the United States over market access: the case of automobiles and automotive parts. *Asia Pacific Economic Papers*, n. 310, p. 1-32, dez.

SHINODA, Tomohito. (2007) *Koizumi diplomacy: Japan's Kantei approach to foreign and defense affairs*. Seattle: University of Washington Press.

U.S. Department of Treasury. *Major Foreign Holders of Treasury Securities*. Disponível em: <<http://www.treasury>>.

gov/resource-center/data-chart-center/tic/Documents/mfhhis01.txt>. Acesso em: 18 out. 2013.

WAN, Ming. (2001) *Japan between Asia and the West: economic power and strategic balance*. Nova York: East Gate Book.

UM PRESIDENTE NEGRO. E O MUNDO NÃO ACABOU

Reginaldo Carmello Correa de Moraes

Este capítulo compõe uma espécie de quadro giratório dos dilemas pelos quais passam os movimentos políticos “progressistas” norte-americanos, de vários matizes, orientações e composição social. O caso Obama talvez seja um exemplo acabado de como, na sociedade norte-americana, as “demandas por mudança” são baixas ou, pelo menos, insuficientes para gerar transformações significativas.

A primeira parte mostra algumas mudanças no negócio da política e na política dos “homens de negócios” norte-americanos, em especial os meandros do financiamento de campanhas, lobbies e grupos de pressão.

A segunda parte continua nessa senda, explorando a relação entre essa “compra” da política e dos políticos e a polarização social crescente da sociedade norte-americana. De um lado, a polarização das rendas, em especial, dinamiza o mercado dos votos e mandatos; de outro, a compra desses mandatos rebate na desigualdade, ampliando-a. Desse modo, no embate entre Lúcifer e Satanás, o inferno sempre ganha.

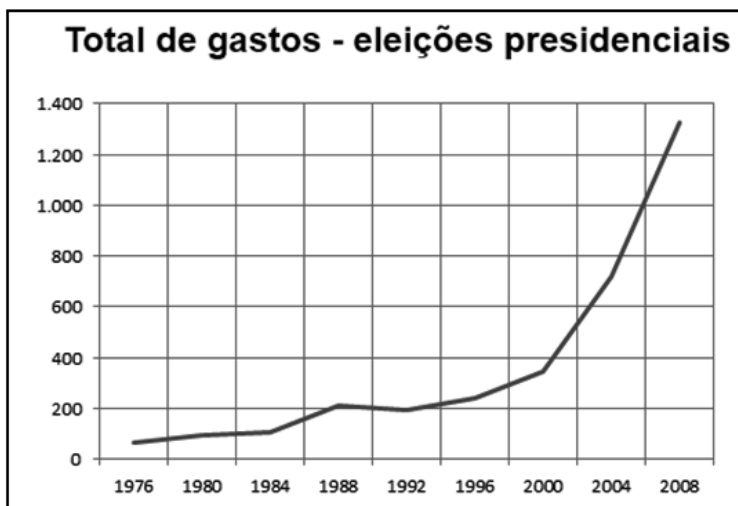
A parte final traz para a reflexão as componentes e os significados da eleição e da reeleição de Barack Obama, uma situação ao mesmo tempo marcante e perturbadora para os progressistas. Parece-nos que os dados da eleição indicam alguns desdobramentos e possibilidades, quando olhados de uma perspectiva de classe, menos usual entre os analistas. Mas, é claro, não dizem até que ponto esses possíveis são, de fato, possíveis.

A política do “Business”, o “business” da política e o congelamento das mudanças estruturais

Para compreender o imbróglio da política doméstica norte-americana – ou, mais especialmente, suas disputas eleitorais e partidárias – é recomendável começar com um exercício socrático, uma reflexão formulada partindo de algumas perguntas simples. Vamos a elas.

A primeira: Quanto custa o “Sistema Estabelecido”? Temos alguma ideia desse custo quando olhamos o Gráfico 1. Ele é uma visualização simplificada, mas chocante, da evolução do “preço da política”. Podemos ver um crescimento regular e constante até o ano de 2000, quando há um ponto de inflexão e uma escalada vertiginosa.

Gráfico 1 – Total de gastos, eleições presidenciais.



Fonte: Elaborado com dados obtidos em www.opensecrets.org.

Associamos a essa curva reveladora a informação do mesmo website sobre as campanhas para o congresso federal. O mandato de deputados e senadores, descontada a inflação, deu um salto – multiplicou-se mais ou menos por 50 vezes. Nenhum outro “mercado” revelou semelhante vigor.

Para que isso ocorresse era necessário que o dinheiro para a compra existisse, evidentemente. E que esse dinheiro estivesse concentrado “nas mãos certas”. Mas era preciso, também, que

as regras do jogo fossem adaptadas para serem amigáveis a tais “investidores”, isto é, aos compradores de políticos e de políticas. E essas regras foram adaptadas.

Recentemente, a Suprema Corte tomou uma decisão fantástica, praticamente liberando o financiamento privado de campanhas políticas, eleitorais ou não, positivas ou negativas. Trata-se de um famoso caso em que a ONG neoconservadora Citizens United contestou a Federal Election Commision e conseguiu arrancar essa medida. Mas a colaboração da Corte com a política do *business* já vinha de longe, como diz uma jornalista texana:

Em 1988, a [Suprema] Corte tomou uma decisão absurda num caso chamado *Buckley x Valeo*. A Corte decidiu que dinheiro é a mesma coisa que livre expressão. Na realidade, dinheiro é a coisa verde que usamos para comprar coisas; livre expressão é o que sai da boca, preferivelmente depois de alguma reflexão. Dinheiro não é livre expressão, e algum dia as Supremas Cortes hão de reconsiderar a questão. Nesse ínterim, o muro, o dique que foi construído contra dinheiro de interesse especial em eleições presidenciais, começou a vazar uma coisa feroz. Em 1988 o dinheiro estava esguichando através de uma ou duas rachaduras no dique; em 1992, estava jorrando através de buracos grandes; em 1996, estava transbordando do dique como o Niágara; e, em 2000, o dique veio abaixo. (Em 2000, George W. Bush conseguiu levantar somas tão grandes junto a corporações norte-americanas que recusou dinheiro público disponível para sua campanha, de forma a não ter de observar os limites de gastos impostos ao dinheiro público.) (IVINS e DUBOSE, 2004, p. 288)

Ora, eleição presidencial se “compra” a cada quatro anos. Mas política se faz todo dia, porque leis são aprovadas pelos legisladores, regulamentos e detalhes são redigidos pela burocracia executiva, sentenças são emitidas por juízes. Enfim,

o preço da liberdade dos negócios é a eterna e permanente vigilância... da liberdade dos outros.

Por isso, também é instrutivo ver, por exemplo, a evolução dos gastos em *lobby* do setor financeiro e imobiliário junto a Legislativos, Executivos e Judiciário. Esses são os gastos com a manutenção das equipes de *lobby*, não estão computados gastos “extraordinários” com “contribuições persuasivas” eventualmente necessárias, aquelas que desembarcam eventualmente na conta corrente de algum legislador, juiz ou executivo. Washington, em especial, é uma cidade dedicada ao *lobby*. Há até uma rua famosa por ser a rua do *lobby*. A K Street virou até um tema de série de TV, da HBO. K Street é sinônimo de *lobby* como Wall Street é sinônimo de finanças. Pois bem, o website registra os gastos anuais com *lobby* feitos por financeiras, seguradoras e incorporadores imobiliários: em dez anos, dobrou de volume. Simples assim.¹²⁹

Isto não tem nada de casual. Faz parte do “amadurecimento” do capitalismo norte-americano. Uma farta literatura vem mostrando, há décadas, como o crescimento do pós-guerra estava baseado em um certo tipo de keynesianismo – com consumo de massa e regulação estatal, a economia mista – somado a um traço a mais, a economia de guerra, que bombeia dinheiro para as empresas e para os laboratórios da inovação produtiva, a formidável máquina de P&D norte-americana. Parte do consumo de massa estava no exterior – não apenas porque as empresas norte-americanas exportavam muito, mas, principalmente, porque produziam e vendiam de suas filiais no exterior. Na década de 1960, a rede de filiais (manufatureiras) de corporações norte-americanas poderia ser considerada a segunda economia do mundo. Essa era a economia da “idade de ouro” do capitalismo industrial norte-americano, aquele em que os chefes das corporações subiam na empresa, geralmente saídos do setor de engenharia ou de vendas.

129 Disponível em: <<http://www.opensecrets.org/lobby/indus.php?id=F&year=2001>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

Outra literatura mostrou como isso é diferente depois dos turbulentos anos 1970, quando por várias razões a economia norte-americana perdeu parte desse viço e, sintomaticamente, os dirigentes das empresas passaram a ser financistas que despendiam na corporação sem nem saber o que ela produzia, pregos ou sapatos. A partir daí, dizem alguns analistas, a inovação para produzir foi substituída pela inovação para navegar criativamente nos impostos e balanços contábeis, nos ganhos especulativos, na conquista de rendas e na predação de tudo que pudesse ser predado, do meio ambiente aos fundos estatais. É a era do que Robert Reich chamou de “capitalismo de papel”.

Mas esse capitalismo de papel foi extraordinariamente inovador no que diz respeito ao comércio da política. Para chegar ao Gráfico 1, o dos *lobbies*, um caminho foi trilhado. E esse caminho teve seus profetas, seus militantes, seus agentes. Alguns dos episódios dessa histórica são notáveis. Vejamos um deles.

Em 1969, um advogado de corporações, Lewis Powell (que logo depois Nixon nomearia para a Suprema Corte), escreveu um artigo batendo os tambores de guerra. O Memorando Powell é tido como uma espécie de toque de reunir ou um chamado a que as corporações dominem a democracia. O texto começa alarmando os homens de negócios, dizendo que o sistema norte-americano (economia, política, valores) estava sob um ataque fora do usual e dramático. As ameaças vinham de sindicalistas, partidários de direitos civis, ambientalistas, advogados defensores do consumidor, ativistas de todo tipo, vândalos políticos, enfim. Powell dizia que era preciso organizar a defesa. As empresas deveriam criar organizações e dar dinheiro para essa campanha. E dominar as eleições, os Legislativos, a mídia, o Judiciário, a academia. Simplesmente assim. Powell não insinuava nem sugeria, receitava.

O chamado deu certo. A criação de alguns *think tanks* neoconservadores foi acontecendo – em 1973 surgem a Heritage Foundation e a American Legislative Exchange Council (especializado em formular projetos leis para “instrumentar” os

seus políticos). Em 1977, o Cato Institute. Em 1978, o Manhattan Institute. E assim por diante, no plano nacional e nos estados. O *business* deu sua guinada, na luta de “ideias” ou, como diziam os ultraliberais, no terreno dos “vendedores de ideias de segunda mão”.

A multiplicação de organizações e grupos de *lobby*, estrito senso, foi outra consequência desse novo “ambiente dos negócios”. Em 1971, 175 corporações tinham *lobbies* registrados em Washington-DC. Em 1981 já eram 2500. E as associações empresariais se mudam para Washington. É sintomática a declaração de Burt Reynes, dirigente da Associação de Empresários Industriais (National Association of Manufacturers) quando a entidade se mudou de Nova York para Washington (1972):

Estamos em Nova York desde antes da virada do século, porque considerávamos esta cidade como o centro dos negócios e da indústria. Mas aquilo que mais afeta os negócios, hoje, é o governo. A relação dos negócios com as empresas já não é tão importante como a relação dos negócios com o governo. Nos últimos anos, isto se tornou muito visível nós. (Ver em <<http://billmoyers.com/content/the-powell-memo-a-call-to-arms-for-corporations/>>. Acesso em: 18 jan. 2016)

O negocio principal das empresas norte-americanas deixava de ser vender produtos, aumentar a produtividade do trabalho, inovar. Se antes o business da América era o business, agora isso passava por uma reinterpretação ainda mais radical. As empresas agora se dedicam a um novo campo de P&D – “inovar” no papel, nos “produtos” financeiros, na especulação, na caça de rendas via expedientes legais, na desregulação, desoneração e brechas fiscais.

Os novos dirigentes precisam ser financistas e não engenheiros ou vendedores, porque as empresas deixam de ser produtoras de pregos, automóveis e sapatos, para serem mesas de operação, grupos de conspiração tributária, ou coisa parecida.

É claro que um dos “business” que floresceu foi o business da política. Da compra e venda de políticas e de políticos. De “gerenciamento” na rédea curta dos políticos comprados. E da destruição de políticos incômodos.

Um efeito curioso e colateral foi o surgimento de um grande campo de negócios para deputados e senadores: vender seu comportamento durante o mandato e... depois. Uma coisa preparava a outra, na verdade. Em 1970, uns 3% de ex-congressistas viravam lobistas. Em 2012 esse percentual tinha saltado para perto dos 50%.¹³⁰

O mercado para ex-senadores hoje lobistas está em alta. Em 2012, os salários variavam entre US\$ 800 mil a US\$ 1,5 milhão/ano. Para ex-deputados, entre US\$ 300 e US\$ 600 mil. Para comparar, um full professor, o professor mais bem pago da Universidade da Califórnia, ganha perto de US\$ 110 mil/ano.

Um caso famoso é o do senador Jim DeMint (Carolina do Sul). Em 2012, ainda como senador, ganhou US\$ 175 mil de salário/ano. Em 2013, como ex-senador e agora presidente da Heritage Foundation, embolsa US\$ 1 milhão/ano. Uma boa promoção. Aparentemente merecida.

A compra da política é um ato de consumo. Ou, se quisermos, um ato de investimento. Melhor encarar assim. Porque quem compra mandatos, digamos, leva algo em troca. Leva em troca decisões de legisladores, executivos e juízes, decisões que por sua vez aumentam o caixa dos empresários compradores (caixa 1 ou caixa 2, tanto faz). E, portanto, deixam mais sobras para comprar eleições. Uma das mãos lava a outra. A “desregulação” do sistema financeiro, por exemplo – isto é, o desmonte de leis que controlam a especulação – aumenta os lucros do setor e aumenta, também, sua capacidade de comprar

130 Ver Robert McChesney e Johns Nicols – *Dollarocracy: How the Money and Media Election Complex is Destroying America*, p. 296. Essa dupla tem outros estudos sobre o que chamam de “complexo mídia-corporacoes-eleições”, um análogo do “complexo industrial-militar-acadêmico” da Guerra Fria. Ver por exemplo, *The Death and Life of American Journalism: The Media Revolution that Will Begin the World Again*. McChesney, solo, publicou também: *Digital Disconnect: How Capitalism is Turning the Internet Against Democracy*.

“especialistas”, corretores, advogados, matemáticos, economistas e, claro, moças e rapazes simpáticos para acompanhar políticos em ocasiões especiais. Uma das mãos molha a outra.

Molly Ivins e Lou Dubose resumem a cena:

As políticas públicas são vendidas pelo lance mais alto. Menos de um décimo de 1% dos norte-americanos deu 83% de todas as contribuições de campanha nas eleições de 2002. Os grandes doadores estão recebendo de volta bilhões em isenções fiscais, subsídios e o direito de explorar terras públicas a preços ridiculamente baixos. As corporações que não pagaram imposto algum de 1996 até 1998 incluem a AT&T, Bristol-Myers Squibb, Chase Manhattan, Enron, General Electric, Microsoft, Pfizer e Philip Morris. Essas mesmas companhias deram 150,1 milhões de dólares para campanhas, de 1991 a 2001. A Campanha Pública (www.publiccampaign.org) relata que essas mesmas companhias ganharam 55 bilhões de dólares em isenções fiscais, somente no período de 1996 até 1998, e legislação perene para desfrutar de um imposto mínimo alternativo. (IVINS e DUBOSE, 2004, p. 277)

O círculo de fogo – dinheiro, poder, poder, dinheiro.

Na seção anterior narramos uma história tétrica. Mas era apenas o começo. O resto é pior, bem pior.

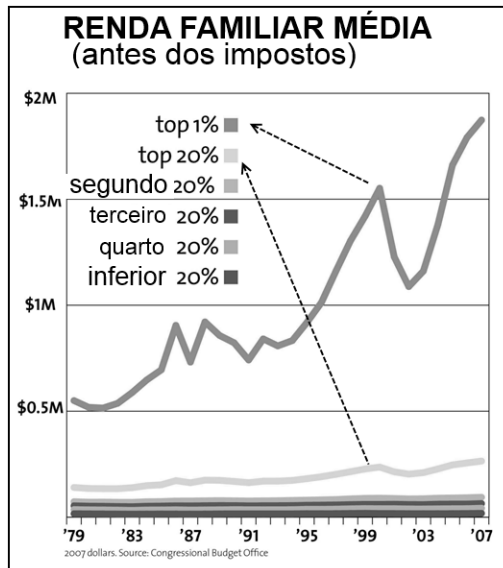
Dissemos que para que o *business* da política florescesse com tal vigor era preciso que as regras fossem readequadas. Mas era preciso que o dinheiro estivesse concentrado nas mãos certas. E estava, cada vez mais. As grandes fortunas e grandes interesses têm uma conhecida progressão na sua “revolta” contra os regulamentos. Começam protestando contra eles. Depois, acham um modo de contorná-los, ainda que pela fraude. E, por fim, os derrubam, ataque frontal.

Mas... de que dinheiro estamos falando?

Nos últimos anos tem-se usado com alguma frequência a expressão “os 1%” – que ficou ainda mais conhecida com os movimentos antiglobalização ou o Occupy Wall Street. Mas, a que se refere? Dinheiro, muito dinheiro, concentrado em poucas mãos. A renda média do famoso 1% das famílias norte-americanas gira em torno de US\$ 1 milhão anual. Isso deve ser comparado com a renda dos 90% da base da pirâmide: US\$ 30 mil em média. Mais assustadora ainda é a renda dos 0,01% superiores, um estrato que reúne menos de 15 mil pessoas. Esses 0,01% das famílias tem renda próxima de US\$ 24 milhões anual. Se você tentar desenhar um gráfico de barras comparando com os 90% do “resto”, não vai conseguir: não cabe no papel, você precisaria estampá-lo na parede de um edifício de alguns andares. E esse resto inclui, estamos atentos, a classe média.

Uma polarização brutal de rendas e formas de vida. Nem sempre foi assim tão desigual. A polarização acelerou-se nos últimos quarenta anos. Veja o Gráfico 2.

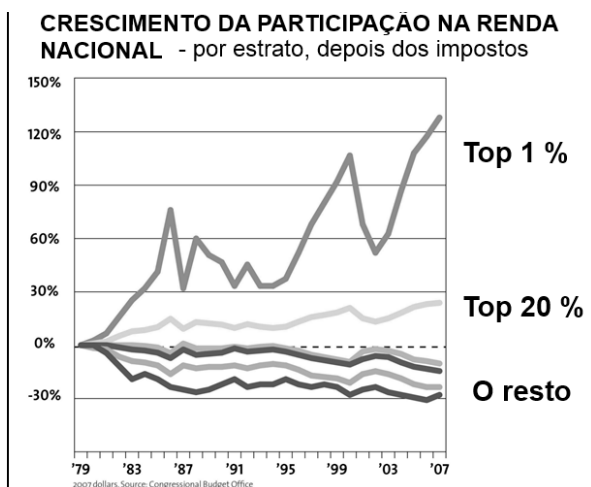
Gráfico 2 – Renda familiar média (antes dos impostos)



Fonte: Extraído da revista Mother Jones. Disponível em: <<http://www.motherjones.com/>>.

O gráfico mostra a diferença de crescimento das rendas, por faixa, entre 1980 e 2007. Com exceção dos 20% mais ricos, porém, para a média das famílias, o que se viu foi a estagnação ou um crescimento quase nulo. Os 20% superiores, tomados na totalidade, tiveram um pequeno crescimento. Mas o pessoal do verdadeiro topo, os 1% de cima, saltou vários degraus. Note bem, esse é o gráfico da evolução da renda “before taxes”, antes dos impostos. Reflete aquilo que se produz na economia, antes do recolhimento dos impostos e das transferências de renda. É bom esclarecer: não se resume a “aquilo que se produz pelo funcionamento do mercado”, mercado de trabalho ou o que quer que seja. Não exatamente: porque boa parte desses resultados é severamente influenciado por instituições políticas – as leis de proteção ambiental ou trabalhista, as regulações públicas etc. Portanto, essa renda é resultado do tal “mercado” mas, também, do funcionamento das instituições políticas reguladoras, das leis da “economia mista”. Mas quando entram a política tributária e os programas de transferência de renda você seria levado a esperar uma “correção da desigualdade”, não é? Mas não é isso que acontece. Veja a evolução das rendas “depois dos impostos”.

Gráfico 3 – Crescimento da participação na renda nacional, por estrato, depois dos impostos.



Fonte: Congressional Budget Office.

Como se nota, na sociedade norte-americana, o efeito da política tributária e dos programas de transferência não é uma redução da desigualdade e uma melhora na situação do andar de baixo. Não. A Tabela 1 mostra que, com essas políticas, a participação dos mais ricos na renda gerada aumentou. Aparentemente, as políticas “sociais” do estado norte-americano – as transferências de renda – estão funcionando como um Robin Hood invertido: ele tira dos pobres e transfere para os ricos. Confirma-se a profecia de são Mateus: Daqueles que nada têm, ainda mais lhes será tirado; para aqueles que tudo têm, ainda mais lhes será dado.

E é isso mesmo. A *Mother Jones* fez as contas desse assalto à mão armada (afinal, pela força do Estado, cuja essência é a arma).

Tabela 1 – Uns ganham, outros perdem – Quando o andar de baixo “doa” para o andar de cima.

UNS GANHAM, OUTROS PERDEM		
Quanto o andar de baixo "doa" para o andar de cima		
ESTRATO DE RENDA	TOTAL DA RENDA PERDIDA OU GANHA NO ANO	MÉDIA DA RENDA GANHA OU PERDIDA NO ANO POR FAMÍLIA
TOP 1%	\$673 bilhões a mais	\$597,241 a mais
96-99	\$140 bilhões a mais	\$29,895 a mais
91-95	\$29 bilhões a mais	\$4,912 a mais
81-90	\$43 bilhões a mais	\$3,733 a menos
61-80	\$194 bi a menos	\$8,598 a menos
41-60	\$224 bi a menos	\$10,100 a menos
21-40	\$189 bi a menos	\$8,582 a menos
20% INFERIOR	\$136 bi a menos	\$5,623 a menos

Source: Jacob Hacker, Yale University; Paul Pierson, UC-Berkeley

Renda "transferida" entre 1979-2005

Fonte: Jacob Hacker, Yale University; Paul Pierson, UC-Berkeley.

Essas transferências ajudaram a acelerar terrivelmente a polarização social. E um dos seus segredos é a fantástica política de cortes de impostos para as rendas altas, desde Reagan e passando pelos dois Bushs, ao lado de normas, leis e resoluções que permitem que os ricos paguem o imposto que julguem mais cômodo. *Perfeitamente legal*, como diz o título de um jornalista investigativo norte-americano que descreve essas manobras. O Congresso aprovou todas. E ninguém deveria se surpreender com isso. É para isso que servem os amigos.

Quer dizer, então, que temos uma renda monumental concentrada nos 1%. Mais ainda, nos 0,01%, pouco mais de 13 mil pessoas. Essas pessoas precisam ter algum tipo de consumo excêntrico, por certo. Devem acender charutos com notas de US\$ 100. Mas, além disso, eles têm um consumo especial que seria mais bem classificado como investimento. Eles vão ao mercado comprar legisladores e juízes e, assim, aperfeiçoam essa máquina de transferência de renda. É desse núcleo de magnatas que sai o dinheiro para as eleições, as campanhas negativas contra sindicalistas ou políticos críticos, contra movimentos sociais. É daí que sai o papel verde que alimenta uma fauna de organizações não governamentais, fundações reacionárias, *lobbies* e grupos de pressão.

Como, além disso, o sistema político (e principalmente o eleitoral) norte-americano é imune a mudanças, repele a participação popular, esse sistema parece invulnerável. Ou, então, espera alguma tragédia. Porque um corpo que fica mais rígido é também um corpo mais suscetível à fratura. Por enquanto, o sistema consegue canalizar o descontentamento e a inconformidade para válvulas como o crime, o alcoolismo e similares.

Veja o comentário certeiro do já citado David Cay Johnston:

O esforço da América corporativa para moldar a ambos os partidos políticos para obedecer a seu comando foi cada vez mais bem-sucedido, na

medida em que os políticos precisavam cada vez mais de contribuições para comprar os anúncios de televisão que os reelegeriam. Os políticos insistiam que ninguém comprou seu voto com sua doação e isso era verdade. Mas o que as doações de fato compravam, todo político reconhece, foi o acesso. Esse acesso significava que cada senador e representante estava ouvindo principalmente as preocupações e ideias dos super-ricos, da classe política do doador. Ao mesmo tempo, as forças do outro lado – sindicatos, defensores dos consumidores e instituições de caridade de serviço social – tinham pouco para dar e, exceto para os sindicatos, eram impedidos por lei de fazer doações de campanha. Estas forças foram tão debilitadas que o Congresso frequentemente se comportou como uma subsidiária da América corporativa, permitindo que os super-ricos usassem seu acesso aos legisladores para afirmar que o que era bom para eles era bom para o resto da América. (JOHNSTON, 2003, p. 44)

Nas eleições de 2000 para o Congresso, o apertadário Center for Responsive Politics descobriu que mais de 80% das contribuições políticas identificáveis vieram de um em cada 625 norte-americanos. Nas eleições de 2002, a proporção caiu para 1 em 833, aproximadamente, igualando os 1% do topo.

Mas isso ainda não é tudo. Porque só cobre o dinheiro que se vê a olho nu. Não registra o *dark money*. E não registra dinheiro “político” que finge não ser político. Não aparece como doação a partidos ou a campanhas. Por exemplo, dinheiro despejado em associações e *think tanks*, essas ONG de campanhas políticas que se especializam em desmoralizar movimentos sociais ou líderes “subversivos”, em atacar políticas sociais, em assassinar reputações. Ou em promover as virtudes da livre concorrência, da liberdade econômica e do “Estado mínimo”. Ou em promover e difundir lendas urbanas convenientes aos homens de negócios. Isso não é classificado como campanha política – mas sabemos que é.

Resumindo a ópera. Como dissemos, podemos ficar imaginando o que fazem com esse dinheiro os tais 0,01%, umas 14 mil pessoas que ganham, por ano, US\$ 24 milhões. Podem ter consumo excêntrico, dando festas em que enchem uma lagoa de champanhe, podem comprar quatro jatinhos e castelos em várias partes do país e do mundo. Mas há um item na cesta de consumo deles que é especial, porque não é apenas consumo, é investimento. É consumo, sim, porque se divertem com isso, mas é investimento, porque reverte em mais lucro ainda. Esse item é: política. Os 0,1% dos cidadãos mais ricos dos Estados Unidos são responsáveis por 85% do financiamento das campanhas políticas. Simples assim. Eles compram política. Compram campanhas políticas, compram leis, compram interpretações da lei (juízes e suas sentenças), compram vereadores, prefeitos, governadores, deputados, senadores, xerifes. O que vier eles traçam. Ah, sim, não vamos nos esquecer: eles também compram organizações especializadas em impedir ou desestimular o voto dos desgraçados. E assim, como têm muito dinheiro, compram a política. E comprando a política isso lhes garante mais dinheiro. O círculo se fecha. O único risco que correm é essa coisa ficar tão podre, mas tão podre, que a insatisfação sai por outros poros, como o crime, a violência aparentemente “gratuita”. Mas, para isso, bom, para isso eles compram mais leis e policiais. Nada mais fácil de reprimir ou tornar funcional do que o crime – afinal, o crime é, em essência, reacionário. E o crime organizado é organizadamente reacionário.

Obama, segundo mandato: o que morreu e o que está vivo no obamismo

A eleição de Obama, em 2008, parecia ser a confluência de dois problemas insuportáveis. De um lado, uma escalada guerreira sem perspectiva e custosa, em todos os sentidos. De outro, uma derrocada econômica e social de que a crise financeira era apenas o sinal mais agudo. Nesse quadro, Obama aparecia

e se apresentava como a mudança viável – “*The change we can believe*”, dizia ele.

Parece hoje evidente que Obama II parece tão “emparedado” pelo gelo conservador norte-americano quanto Obama I. A reeleição de 2012 mostrou os sinais de fraqueza das forças progressistas nos Estados Unidos, mas pode ter indicado, também, por onde esse jogo pode ser virado. Distinguimos Obama e o obamismo porque este último encarna, de modo mais ou menos difuso, as aspirações de mudança social que foram canalizadas para a eleição emblemática de um presidente negro.

Em 2008, a eleição de Obama foi saudada por muita gente quase como uma revolução. Havia certa razão no entusiasmo, pela simbologia da coisa e, também, pelo modo como a eleição foi ganha, pelo tom e pelo estilo da campanha. Esse conjunto contextual, de fato, dava o que pensar. Para começar, Obama e seu grupo promoviam comícios, manifestações políticas, eventos não muito frequentes nas campanhas eleitorais norte-americanas. Olhemos também seus grupos de apoio. Neles e nos comícios aparecia um tipo de gente que não tinha muito a ver com os democratas convencionais. Obama trouxe para o voto (e talvez para a política) alguns segmentos e grupos que, aparentemente, haviam desistido de tudo isso, quem sabe refugiando-se em “movimentos sociais” e comunitários, em ações pontuais. Algo parecia mudar, ainda que de modo tênue.

Mas, desde logo, um observador mais cético julgaria que a confusão entre desejo e realidade iria levar ao rápido desalento. Exagerar a vitória e aumentar expectativas desmesuradas é uma ótima receita para cultivar a desesperança diante da primeira adversidade.

A reeleição, em 2012, trouxe dados novos para refletir. Em 2008, Obama teve 69,5 milhões de votos. Seu adversário, John McCain, teve 59,9 milhões. Na segunda, Obama teve 60,6 milhões e Mitt Romney teve 57,8 milhões. Da primeira para a segunda, portanto, parece que muita gente simplesmente desistiu de votar. Com isso, a candidatura republicana recuou 2 milhões

de votos, é verdade. Mas Obama parece ter perdido nada menos que 9 milhões de votantes!

Na eleição de 2008, talvez tenha acontecido uma espécie de efeito Zapatero. Explico. Em 2004, na Espanha, as pesquisas mostravam, uma semana antes do pleito, um equilíbrio muito estreito, conservadores do Partido Popular *versus* os socialistas (*Partido Socialista Operário Espanhol*, PSOE). Ligeira vantagem da direita, o PP. Daí, acontece o atentado em Madri, bombas no metrô, 200 mortos, 2 mil feridos. Deliberadamente, para tirar proveito, o governo conservador difunde informações falsas, acusando a ETA (Pátria Basca e Liberdade), o grupo armado basco. A maior parte da mídia cai no conto (inclusive o alegadamente progressista *El Pais*). Mas a história era grotesca e foi desmascarada pela web: sites, blogues, mensagens de SMS logo divulgaram as informações que o governo e a mídia procuravam esconder. O atentado estava ligado aos seguidores de Osama Bin Laden e tinha conexão com a participação ativa do governo espanhol na invasão do Afeganistão e do Iraque. Nos três dias seguintes, manifestações monstruosas cercavam legislaturas e sedes do partido popular. No domingo de manhã, o *El Pais* saiu com manchete garrafal: *Aznar mentiu!* A abstenção caiu tremendamente e desequilibrou o jogo, os socialistas ganharam. Meu palpite (e de muitos outros analistas) é que muita gente que havia desistido de votar, que cronicamente se ausentava, dessa vez resolveu votar. Devem ter pensado: ruim por ruim, José Maria Aznar tinha de ser afastado a qualquer custo. Esse “qualquer custo” incluía o PSOE, aparentemente. Anos depois, José Luis Rodríguez Zapatero desiludiu seus eleitores, a abstenção subiu, a direita voltou ao governo. Os jovens e descontentes, em geral, provavelmente voltaram para a posição de não votar.

Algo semelhante pode ter ocorrido com Obama, guardadas as diferenças.

O primeiro desafio de Obama, em sua primeira eleição, foi, precisamente, convencer aqueles segmentos céticos a votar. Em contrapartida, os republicanos e suas organizações de

ultradireita fazem de tudo para impedi-los de votar. Por enquanto, a direita ganha de longe nessa guerra específica. A abstenção, em eleições presidenciais, tem sido enorme – aliás, crescente. Em 2008, houve 58% de participação. Em 2012, apenas 52%. Nas importantes eleições para o Congresso, costuma ser ainda menor, em torno de 35%. Nas eleições locais, despenca para 20%. Para complicar o quadro – se pensamos na possibilidade de mudanças políticas mais significativas – a abstenção é maior entre os mais pobres, com a consequência que se pode imaginar. Aparentemente, aqueles que mais têm porque desejar mudanças mais tendem a desistir do voto.

Em 2008, além da vitória contra McCain e do entusiasmo que espalhou, Obama obteve maioria democrata no Congresso, mas não parece ter aproveitado bem essa oportunidade. Quem observou as medidas de seu governo, tanto quanto a composição de sua equipe, deve ter confrontado tais elementos com o discurso épico do candidato, que afirmava coisas como:

Perdemos um pouco o sentido de prosperidade partilhada. Esta perda não aconteceu por acaso. Ela foi causada por decisões tomadas em salas de reuniões, em mesas de negócios e em Washington. Sob administrações republicanas e democráticas, falhamos para nos proteger contra práticas que muitas vezes recompensavam a manipulação financeira em vez da produtividade e de práticas saudáveis nos negócios. Deixamos os interesses particulares colocarem sua marca no balanço da economia.

A economia americana não suporta e nem deveria suportar essas regras que a regem... Infelizmente, em vez de estabelecer um quadro regulatório do século XXI, simplesmente desmantelamos o antigo, auxiliado por uma barganha legal, mas corrupta, em que o dinheiro de campanha demasiado frequentemente modelou as políticas e enfraqueceu a regulação. Ao fazê-lo, encorajamos um ambiente do tipo o vencedor leva tudo, um vale tudo que ajudou a promover

deslocamentos devastadores em nossa economia.
(março de 2008)

Quando o candidato deu lugar ao presidente, a lógica do *winner-take-all* parece ter predominado.

É verdade que Obama encontrou barreiras no Congresso – onde enfrenta a oposição de republicanos e também de democratas bastante conservadores. Além disso, contra qualquer tentativa de mudança progressista, há uma porção de governos estaduais e locais, além do Judiciário, quase todos extremamente reacionários. E Obama parece ter uma poderosa coalizão de cidadãos pouco confiáveis em seu próprio governo, claro. A composição de sua equipe mostra o tamanho do drama. Não apenas pelos efeitos, mas pelo que significa. Claramente, Obama corre o risco de virar um enfeite em uma equipe de republicanos disfarçados. O primeiro mandato foi em grande parte dirigido por gente como Hillary Clinton, Larry Summers, Robert Rubin – conservadores na política externa, conservadores na política econômica.

No meio disso, repetimos, Obama corre o risco de simplesmente fazer o show para distrair a plebe. E essa plebe, nas urnas, demonstrou algum entusiasmo, nos limites do que se costuma ter, nos Estados Unidos.

Estima-se que Obama teve votação estrondosa entre negros (média de 95%!) e latinos (passou dos 70%). Foi o que compensou sua derrota entre os “brancos”. Um primeiro alerta decorre desses números elementares. Obama precisa ganhar mais espaço entre os brancos descontentes. E precisa mudar a cabeça de muitos deles, para que o descontentamento não seja apenas abstenção ou coisa ainda pior. Não ganhou esse público nem mudou sua cabeça, pelo menos não o bastante. Como dissemos, nos últimos quatro anos perdeu quase 10 milhões de votos. E praticamente se recompôs o histórico de abstenção e de “tanto faz” que tem dominado a cena norte-americana. Estima-se, por

exemplo, que 70% do público jovem se abstém em eleições presidenciais e 80% se abstém em eleições congressuais de meio de mandato. Foi Obama quem perdeu – e não, simplesmente, o Partido Democrata. Mais ainda: não apenas Obama perdeu, perdeu o obamismo, a aspiração de mudança por essa via. O significado dessas perdas ainda está por ser desvendado. Mas algumas pistas já estão disponíveis.

Na primeira eleição, em 2008, a equipe de Obama montou uma formidável rede de captação de recursos e mobilização de pessoas. Primeiro, para ganhar a indicação de candidato, concorrendo com a mais do que favorita Hillary Clinton. Depois, para vencer McCain. No dia da eleição, o movimento Obama for America dispunha de uns 2 milhões de voluntários mobilizados e uma lista de e-mail de uns 13 milhões de apoiadores. Passada a eleição o movimento passou a se chamar Organizing for America. Mas não foi apenas uma mudança de nome. Mudou de endereço – foi hospedado no comitê nacional do Partido Democrata. E foi, também, uma mudança de tom, com consequências.

O movimento “de base” que mobilizou para a vitória tornou-se um movimento para garantir a governabilidade, voltando-se fundamentalmente para a pressão sobre o Congresso e tendo de empenhar-se em campanhas mais complexas do que eleger um candidato – campanhas pela nova lei de saúde pública, regulação dos mercados financeiros e assim por diante. Além disso, as negociações em Washington eram bem tediosas e comprometidas – e os auxiliares de Obama preferiam essas negociações ao contato com o movimento de base, cujo espírito de cobrança, aliás, eles temiam. Alguns analistas comentavam que tudo isso esvaziava o ímpeto do movimento – e emparedava a presidência.

Mas existe ainda um lado das eleições que se costuma subestimar, enevoado que é pela difusa noção de que nos Estados Unidos não há ou quase não há “ideologia” ou “luta de classes”. Ora, voltemos à eleição recente. Um analista do *Guardian*, Mark

Weisbrot, aponta alguns erros que podemos cometer se olharmos apenas a superfície dos dados.

Por exemplo, a diferença nos votos populares (não no colégio eleitoral) parece indicar, obliquamente, como as coisas se decidem e, portanto, como os jogadores jogam na cena eleitoral norte-americana. A equipe de campanha de Obama jogou forte nos estados indecisos, para obter votos no colégio eleitoral. Não lutou para ter maior participação e maior vitória nos estados já garantidos. Não precisava ter 90% em Illinois, digamos – mais de 50% já era suficiente. Então... não fez campanha em Illinois, ou fez pouca.

Outra coisa que os números não revelam: o país *não está* dividido meio a meio. Aqueles *que votaram* estavam divididos meio a meio. São coisas diferentes. A abstenção é de quase 50%! E várias pesquisas mostram que, entre os não votantes, Obama tinha a preferência de quase 3 por 1. Seu primeiro e primordial desafio não é ganhar o voto, mas, como dissemos, é fazer o não votante votar. O que inclui fazer o não votante acreditar que votar faz diferença.

O Partido Republicano percebeu o jogo, faz já algum tempo. E, negando a própria definição de partido em uma disputa democrática, esforça-se não para galvanizar eleitores e ganhar maioria, mas para... estimular o cidadão a não votar, a não se meter na política. Eles sabem que isso é bom para manter a direita mais reacionária no poder. Os liberais conservadores do século XIX lutavam para impedir o acesso ao sufrágio universal. Os do século XX lutam para desestimular seu exercício.

Nos últimos anos surgiu uma vasta literatura – de jornalismo investigativo – mostrando como se multiplicaram e se fortaleceram as organizações republicanas especializadas em cassar registros eleitorais – impedir que os eleitores cheguem à urna. Isso já virou quase uma indústria. É evidente que o esforço se concentra em certos grupos bem identificados de eleitores – negros, hispânicos, pobres, moradores de zonas operárias. E essas organizações também se especializam em anular votos

– quando eles furam o bloqueio e chegam às urnas. Alguns números, reunidos, por exemplo, pelo repórter Greg Palast, da BBC, são acachapantes.¹³¹ Além dos programas na TV inglesa, Palast criou websites onde deposita essas provas assombrosas. Mas não é o único.

Ainda outro detalhe. Muito se fala no componente étnico do eleitorado de Obama. É certo – Obama ganhou estrondosamente entre negros e hispânicos, como dissemos. Mas perdeu entre os brancos não hispânicos. Mas aí temos de qualificar mais as perdas e os ganhos: Obama também ganhou entre os brancos em regiões industriais e em concentrações operárias. Bater na tecla dos latinos e negros é correto, mas não deve ser exagerada, porque esconde, mais uma vez, o componente de classe dessa separação: os latinos e os negros são latinos e negros, mas são, majoritariamente, trabalhadores e pobres. O que se concentrou, na votação de Obama, foi o voto dos pobres e dos trabalhadores. Não é por acaso que Obama, na reta final, bateu nessa tecla: repetiu insistentemente que Romney era o candidato dos ricos, que pouco se importava com os pobres. Ele sabia onde o golpe pegava. E por isso Romney e os republicanos acusavam o discurso de Obama de acender a “luta de classes” que, segundo eles, não existe nos Estados Unidos. Eles sabem que existe e que é justamente aí que mora o perigo (para eles).

Quando olhamos para esses detalhes, temos alguma pista para imaginar o que pode virar o jogo, na cena política norte-americana. Mas... alguém aposta nesse lance?

131 O repórter da BBC Greg Palast tem vários artigos traduzidos (na web), um livro em português, A melhor democracia que o dinheiro pode comprar e um site que levanta inacreditáveis dados da ofensiva republicana contra o direito de voto – a versão contemporânea da fúria liberal contra o sufrágio universal. Ver: <<http://www.gregpalast.com/>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

LISTA DE AUTORES

Carla Guapo Costa

Professora associada com Agregação no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), da Universidade de Lisboa. É doutora em Economia; escreveu vários artigos científicos e livros sobre temas de economia política internacional, economia europeia, influência da cultura nas relações econômicas e diplomacia econômica e comercial. E-mail: cguapoc@hotmail.com

Henrique Zeferino de Menezes

Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-Ineu). Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Trabalha com temas de desenvolvimento e relações internacionais, com ênfase em propriedade intelectual. Desenvolve projeto de pesquisa sobre a Agenda do Desenvolvimento da OMPI e os Objetivos de Desenvolvimento das Nações Unidas. E-mail: hzmenezes@gmail.com

Felipe Camargo Gaiotto

Economista, mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e doutorando em Estudos Estratégicos pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: felipegaiotto@gmail.com

Filipe Mendonça

Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC-SP) e doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). É pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-Ineu). É professor da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Relações Internacionais (NEPRI-UFU) da mesma universidade. É autor do livro *Entre a teoria e a história: A política comercial dos Estados Unidos na década de 1980*, pela Editora da Unesp. E-mail: filipe.relint@gmail.com

Jaime Cesar Coelho

Professor de Economia Política Internacional da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), nos cursos de graduação e mestrado em Relações Internacionais. Economista, com doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Atuou como bolsista-pesquisador do Instituto de Economia Aplicada (Ipea) entre 2010-2012. Em 2012 foi visiting scholar na University of California, Santa Barbara. Pesquisa as instituições internacionais com ênfase na análise da economia política internacional. Desenvolve projeto de pesquisa sobre o papel da moeda e dos bancos na evolução da economia política dos Estados Unidos. É membro do conselho acadêmico do INCT-Ineu. E-mail: jccoelho@ineu.org.br

Juliano A. S. Aragusuku

Pesquisador visitante na Sophia University (Tóquio, Japão), com apoio da Japan Foundation. Doutorando em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) com bolsa da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo

(Fapesp). Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC-SP) e bacharel em Relações Internacionais pela Unesp. Pesquisador do Cedec e do INCT-Ineu. E-mail: julianoakira@gmail.com

Karen Fernandez Costa

Doutora em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), professora adjunta e coordenadora do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) e pesquisadora do INCT-Ineu. Desenvolve a pesquisa “Ensino superior, políticas de pesquisa e inovação, processos de desenvolvimento, estudo comparado de quatro países: Alemanha, Brasil, França e Estados Unidos”, sob a coordenação do prof. dr. Reginaldo Moraes, e financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). E-mail: karenfernandezcosta@gmail.com

Nuno Canas Mendes

Doutor em Relações Internacionais pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade Técnica de Lisboa e professor do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa e do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. É vice-presidente e pesquisador integrado do Instituto do Oriente, onde coordena uma linha de pesquisa sobre construção e fragilidade de Estados. Suas áreas de interesse são os Estudos Asiáticos, na vertente da construção dos Estados; Diplomacia e Política Externa e História das Relações Internacionais. É autor de mais de uma dezena de livros e de várias dezenas de artigos sobre esses temas. E-mail: ncm@iscsp.ulisboa.pt

Patricia F. F. Arienti

Graduada em Economia pela Universidade Cândido Mendes (1985), mestre em Latin American Studies, University of London (1989), doutora em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (UFPR, 2004) e pós-doutora na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ, 2008). É professora adjunta da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), nos cursos de Ciências Econômicas e Relações Internacionais. Professora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais e pesquisadora do INCT-Ineu. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia Política Internacional e Macroeconomia Aberta. E-mail: patricia.arianti@ufsc.br

Reginaldo Carmello Correa de Moraes

Professor titular de Ciência Política na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e coordenador de difusão do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-Ineu), pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq, bolsa de produtividade). Desenvolve pesquisa sobre Educação Superior e Sistema de Ciência e Tecnologia nos Estados Unidos, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). E-mail: rccmoraes@gmail.com

Solange Reis Ferreira

Doutora em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-Ineu) e coordenadora do Observatório Político dos Estados Unidos (Opeu). E-mail: reissolange@gmail.com

Thiago Lima

Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC-SP) e doutor em Ciência Política pela Unicamp. Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-Ineu). Desenvolve pesquisa na área de Economia Política Internacional, com ênfase em negociações comerciais internacionais. Vencedor do Prêmio Capes de Tese 2015 na área de Ciência Política e Relações Internacionais com a tese “A resiliência da política de subsídios agrícolas dos Estados Unidos”, defendida na Unicamp. E-mail: thiagolima3@gmail.com

Tiago Lourenço

Militar, oficial da Força Aérea Portuguesa. Frequenta o mestrado em Ciências Militares Aeronáuticas da Academia da Força Aérea Portuguesa, no curso para especialidade de Piloto Aviador. E-mail: tiagolourenco91@gmail.com

Tullo Vigevani

Doutor em História Social pela Universidade de São Paulo (USP, 1990). Professor titular de Ciência Política da Universidade Estadual Paulista (Unesp) a partir de 2007. É pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-Ineu). Colabora com diferentes instituições e participa de vários conselhos editoriais de publicações. Aposentado e professor voluntário desde 2012. E-mail: vigevanit@uol.com.br



Diagramado pela Editora da UFPB em
2017. Impresso em papel Offset 75 g/m² e
capa em papel Supremo 250 g/m².

A eleição de Donald Trump para ser o 45º Presidente dos Estados Unidos no final de 2016 abriu uma enorme caixa de expectativas, incertezas e inseguranças. Ao mesmo tempo, a saída de Barack Obama da chefia do Executivo norte-americano permite que sejam produzidos balanços mais cuidadosos e precisos de sua gestão, apontando suas principais realizações, dívidas e fracassos.

No âmbito selecionado por esse livro - o da economia política do governo Obama - pretende-se destrinchar parte das políticas adotadas pelos Estados Unidos em diversas áreas, com o objetivo de discutir os resultados produzidos sobre a economia norte-americana, a regulação econômica mundial e sobre os parceiros (e adversários) comerciais dos EUA. Temas como comércio internacional, investimento estrangeiro, regulação financeira, energia, propriedade intelectual e inovação tecnológica, além da própria relação estratégica dos EUA com outros países e regiões, são objeto do livro.



ISBN-13: 978-85-237-1263-1



9 788523 712631