

O autor

O embaixador Luigi R. Einaudi é pesquisador visitante emérito do Centro de Pesquisa Estratégica, Instituto de Estudos Estratégicos Nacionais, da National Defense University. É também membro do Conselho Consultivo do Brazil Institute do Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Pontos principais

- ◆ O desempenho econômico do Brasil, a estabilidade política e a vitalidade cultural oferecem a garantia de que as políticas externa e de defesa de Brasília ajudarão a moldar a política regional e global nas décadas futuras. Brasil se tornou uma potência global autônoma.
- ◆ As relações dos Estados Unidos com o Brasil passaram de uma aliança durante e subsequente à Segunda Guerra Mundial a uma desconfiança exacerbada por estereótipos obsoletos e presunção de ambos os lados.
- ◆ Um engajamento mutuamente benéfico requer que os Estados Unidos aceitem o Brasil como uma potência emergente global que é cultural e politicamente próxima deles; e que o Brasil, por sua vez, se dê conta de que os Estados Unidos aceitam sua ascensão e de que o país pode realizar mais trabalhando com Washington do que contra.
- ◆ Ambos os países deveriam se consultar amplamente sobre os temas mundiais, fortalecer os laços institucionais e aprender a cooperar de modo mais eficaz na solução de conflitos, e nas áreas de energia e comércio.

Brasil e Estados Unidos: a necessidade de um engajamento estratégico

por Luigi R. Einaudi

O poder da singularidade

A identificação do Brasil com a América Latina e o Terceiro Mundo por parte de Washington impede a apreciação do poder e importância do Brasil para os Estados Unidos. É verdade que o Brasil, geograficamente falando, é parte da América Latina, e é também verdade que o país, fundador do Grupo dos 77, estava juntamente com Índia entre os líderes originais do “Terceiro Mundo”.

Mas o Brasil é o Brasil – tão grande quanto os Estados Unidos e a China e tão singular quanto ambos. O Brasil, que foi por muitos anos a sede do império português, é o maior país de língua portuguesa do mundo. Nunca teve as alen-tadas populações assentadas de ameríndios que se tornaram uma subclasse nos Andes e na Mesoamérica; a população brasileira hoje é tão diversificada quanto a de seus primos americanos, mas está crescendo mais depressa.

O território do Brasil é o quinto maior do mundo. Como nos Estados Unidos, a possibilidade de expansão para territórios amplos e relativamente des-povoados ajudou a criar um sentido de novas fronteiras e otimismo. Tanto os Estados Unidos quanto o Brasil têm um senso dominante de pragmatismo e uma cultura de resolver problemas e “fazer que as coisas funcionem”. Ambos têm governos com alcance para além de suas fronteiras, mas são profundamente voltados para si mesmos e caracterizados psicologicamente por um sentido de sua própria natureza excepcional (e, às vezes, pela presunção decorrente de uma autoestima excessiva).

Mas se essas características tornam o Brasil mais próximo dos Estados Uni-dos do que de seus vizinhos hispano-americanos, sua cultura, história e visão de mundo únicas também o separam dos Estados Unidos. A “aliança automática”

TERRITÓRIO CONTINENTAL DO BRASIL, CHINA E ESTADOS UNIDOS



do passado já não existe; ambos os países precisam fortalecer as relações pessoais, profissionais e institucionais que prepararão o terreno comum para a convivência de seus interesses distintos e às vezes divergentes, à medida que o Brasil se desenvolva e prepare seu próprio lugar no mundo.

Geografia. Os cidadãos americanos pensam no Brasil como sendo o Rio de Janeiro e suas lindas praias, ou o Amazonas, uma selva sem fim atravessada pelo maior sistema fluvial do mundo. Durante os anos da Aliança para o Pro-

gresso, os americanos também se acostumaram a ouvir falar do tradicional isolamento e da pobreza do Nordeste do Brasil. Menos conhecidos são Minas Gerais, fonte de matérias-primas do Brasil, da indústria de mineração e da produção de armamentos, bem como os grandes estados produtores, começando por São Paulo e indo na direção sul e oeste, com uma agricultura mecanizada e indústria avançada.

A infraestrutura nacional do país é deficiente, tanto em relação às grandes distâncias internas quanto

às exigências para maximizar o comércio internacional. O Brasil tem milhares de aeroportos – mais do que qualquer outro país a não ser os Estados Unidos –, mas os sistemas rodoviário, ferroviário e portuário estão defasados. Um estudo observa que os custos de transporte interno e as taxas portuárias para soja, o maior item da pauta de exportação do Brasil, são o dobro da de seus competidores.¹

A população brasileira está fortemente concentrada perto da costa atlântica, e é preponderantemente urbana e não rural. Rio de Janeiro e São Paulo têm, respectivamente, perto de 12 milhões e 20 milhões de habitantes, o que faz que o Brasil seja o único país além dos Estados Unidos e da China a abrigar duas das maiores cidades do mundo.

Em 1960, o presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961) fundou uma nova capital no centro do país, Brasília, em terras que ele descreveu como “vazias, exceto pelo ronco da onça”. Brasília expandiu-se rapidamente e simboliza o desejo do Brasil de não apenas integrar melhor a nação mas estabelecer uma ligação mais consistente com seus vizinhos, o Pacífico e o mundo.

Demografia. Os 201 milhões de brasileiros são um povo de extraordinária diversidade cultural e étnica. A maioria esmagadora, cerca de 92 %, está dividida mais ou menos igualmente entre brancos e mulatos, descendentes de escravos africanos e de imigrantes portugueses, espanhóis, italianos, alemães e poloneses², com contribuições importantes aportadas pelo Oriente Médio. A população negra do país é de 13 milhões de pessoas. Destacam-se entre outras minorias 700 mil ameríndios e cerca de 1,5 milhão de descendentes de japoneses, que representam a maior população japonesa fora do Japão.

A má distribuição de renda e as injustiças sociais são óbvias e amplamente reconhecidas. Durante os anos 1950 e 1960, as disparidades da vida rural tradicional foram agravadas pela explosão populacional, que acabou exercendo forte pressão sobre os serviços públicos. Mas o crescimento da população vem diminuindo consistentemente desde então, e hoje a taxa anual é de pouco mais de 1%, em relação a um pico de 3%. A taxa de alfabetização subiu para 88%, mas o ensino básico

continua a ser muito precário,³ e um sistema extremamente limitado de ensino de segundo grau representa ainda um obstáculo à aquisição de capacitação atualizada e mobilidade social.⁴ Níveis altos de criminalidade e o consumo crescente de drogas em áreas urbanas são fatores adicionais importantes que retardam o crescimento mais rápido.

a economia brasileira é altamente diversificada e impulsionada por um mercado interno em rápido desenvolvimento, bem como por exportações

Fora do Brasil, são menos apreciados os programas desenvolvidos ao longo da última geração para reduzir esses desníveis. O governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) expandiu o programa Bolsa Escola, que começou na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), e desenvolveu o Bolsa Família, programa de subsídio à família que se tornou o maior programa de transferência condicional de renda do mundo. As famílias pobres recebem subsídios em dinheiro para educação, nutrição e até gasolina com a condição de que provem que seus filhos frequentam a escola. O Bolsa Família atende mais de 50 milhões de pessoas e, com o aumento de 65% do salário-mínimo nos oito anos do governo Lula, estima-se que o programa tenha ajudado a diminuir pela metade a pobreza.⁵ Embora um quarto da população ainda seja pobre, essas e outras medidas permitiram que milhões de pessoas melhorassem de vida.

Os exames de admissão à universidade favorecem, na prática, os formandos mais bem preparados, que geralmente saem das escolas secundárias privadas, excluindo assim muitos deles. A qualidade do ensino universitário não é uniforme, mas é quase sempre excelente. Nas ciências, o Brasil produz hoje 500 mil formandos e 10 mil Ph.D. por ano, dez vezes mais do que há duas décadas. As

instalações e a área de pesquisa da Universidade de São Paulo atraem estudantes do mundo todo.

Economia. Desde os anos 1990, o Brasil controla a inflação, que em outros tempos já o tornou famoso. Ao contrário de seus vizinhos, cujas economias dependem de relativamente poucas exportações, a economia brasileira, que em breve deverá ser a sétima maior do mundo, é altamente diversificada e impulsionada por um mercado interno em rápido desenvolvimento, bem como por exportações.⁶ A agricultura, particularmente no estado de São Paulo, mas estendendo-se também para o Centro-Oeste, na direção das potências produtivas de Mato Grosso do Sul e Goiás, e para o Sul no Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, rompeu radicalmente com as práticas tradicionais e é altamente mecanizada. O Brasil é o maior exportador mundial de café, tabaco, suco de laranja, açúcar e carne. A JBS-Friboi comprou a Swift e a Pilgrim's Pride e ultrapassou a Tyson Foods, tornando-se o maior embalador de carne do mundo. A pesquisa da Embrapa em agricultura tropical poderá

como maior exportador mundial de proteína animal o Brasil ocupa uma posição estratégica em qualquer discussão sobre segurança alimentar global

em breve levar o Brasil do segundo para o primeiro lugar também na produção de soja, apesar das desvantagens de custo impostas pela infraestrutura deficiente.⁷ Como maior exportador mundial de proteína animal, o Brasil ocupa uma posição estratégica em qualquer discussão sobre segurança alimentar global. De fato, o potencial do Brasil como produtor de alimentos é limitado principalmente pelo protecionismo americano e europeu.

A antiga empresa estatal de mineração Vale do Rio Doce (que foi privatizada em 1997 e usa agora o nome simplificado "Vale"), tornou-se uma corporação multinacional diversificada que opera em seis continentes e 16

estados brasileiros. A Vale é a maior produtora mundial de minério de ferro e pelotas, a segunda em níquel, e tem um papel importante na logística e geração de energia hidrelétrica. A falta de instalações portuárias modernas há muito tempo é um obstáculo ao crescimento mais rápido do Brasil, mas o governo e os empresários estão agora aproveitando a demanda chinesa de matérias-primas para melhorar a logística, incluindo a construção de um dos maiores portos do mundo, que deverá ser inaugurado em 2012.

Avanços semelhantes foram obtidos na indústria. As exportações brasileiras incluem equipamento elétrico, automóveis, etanol, têxteis, calçados e aço. A Embraer é hoje o terceiro maior produtor mundial de aviões comerciais e militares, atrás apenas da Boeing e da Airbus, e o líder mundial em jatos regionais.

O Brasil tornou-se membro da Organização Mundial do Comércio em 1995. Em 2009, seus principais parceiros comerciais eram a China, os Estados Unidos, a União Europeia e a Argentina, sendo que os Estados Unidos fornecem a maior parte das importações (16%) e a China é o maior mercado para as exportações (12%). Os analistas acreditam que a rápida e contínua expansão do Brasil, apesar da recente crise econômica mundial, foi significativamente impulsionada pelo aumento da demanda interna de uma crescente classe média que procura adquirir os confortos materiais que antes estavam fora de seu alcance. Com a inflação sob controle, o crédito, incluindo hipotecas para compra de casas para a classe média, tem estado no centro do crescimento. Esse aumento da demanda interna é uma importante fonte de expectativa de que a economia do Brasil continuará a prosperar.

O Brasil foi durante muito tempo considerado deficiente em energia, porque lhe faltavam recursos petrolíferos próprios. O aumento dos preços do petróleo pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo nos anos 1970 mostrou claramente essa vulnerabilidade. A resposta do país preparou o terreno para o que é hoje sua força. Primeiro, impulsionou o desenvolvimento de seus enormes recursos hídricos. Em 2008, a energia hidrelétrica respondia por 34% das necessidades totais de energia do país. Até que a China termine a Barragem das Três Gargantas, a Hidrelétrica de Itaipu, na fronteira do Brasil com o Paraguai, tem

a maior capacidade de geração de eletricidade no mundo. Segundo, a busca de energia para alimentar o crescimento da economia brasileira levou ao desenvolvimento, com apoio do governo, do etanol como indústria de qualidade mundial. Terceiro, o Brasil tem reservas de urânio suficientes para alimentar mais do que os dois reatores nucleares, um terceiro programado para 2015, e outros que estão em discussão. Por fim, mais recentemente, importantes descobertas de petróleo no Atlântico Sul oferecem ao Brasil a possibilidade de vir a se tornar também um importante produtor de petróleo.⁸ A empresa de petróleo nacional, Petrobras, opera em 27 países, é líder em tecnologia de perfuração em águas profundas e a maior companhia com sede no hemisfério Sul.

A economia mundial tem demonstrado ser um lugar universo difícil e até mesmo perigoso. O crescimento do Brasil levou a um forte aumento de investimentos no exterior – o investimento estrangeiro direto do Brasil subiu de US\$ 52 bilhões em 2000 para US\$ 158 bilhões em 2009.⁹ Boa parte desse investimento concentrou-se na América Latina, Moçambique e Angola, além dos países desenvolvidos. Em comparação, o investimento estrangeiro direto da China no exterior em 2009 chegou a US\$ 230 bilhões. Ambos os países investem fortemente em empresas com base em matérias-primas, mas o Brasil tem grandes investimentos em centros financeiros fora do país e quantias mínimas em manufatura, enquanto a China tem investimentos significativos em manufatura e tecnologia da informação.¹⁰

O Brasil não está imune às dificuldades provocadas pelas flutuações internacionais do câmbio e pelos desequilíbrios comerciais, além dos problemas criados por si mesmo, como os gastos governamentais excessivos.¹¹ Mas sua façanha de reverter em uma geração a inflação desenfreada em crescimento sustentado transformou-o de uma nação com débito líquido em uma nação com crédito líquido. As políticas econômicas têm sido eficazes e previsíveis. A capacidade técnica dos principais gerentes governamentais e privados é ampla e sólida. O governo do presidente Lula construiu sobre os fundamentos assentados pelo presi-

dente Cardoso e as primeiras nomeações feitas pela presidenta Dilma Rousseff indicam uma continuidade que poderá levar a uma maior consolidação administrativa e a uma simplificação jurídica e burocrática muito necessária.¹²

nos últimos 25 anos, o Brasil tem sido um paradigma de política estável e democracia eleitoral

Política. O Brasil nunca teve que lutar por sua independência. As Guerras Napoleônicas na Europa levaram a família real portuguesa a fugir para o Brasil e, em 1808, estabelecer no Rio de Janeiro a sede do império português. Em 1822, depois que o rei Dom João VI voltou para Portugal, seu filho, que havia permanecido no Brasil como regente, declarou a independência do país, tornando-se Dom Pedro I, Imperador do Brasil.¹³ A relativa ausência de violência nesse fato e mais tarde na abolição da escravidão e no estabelecimento da república em 1899 tem sido uma característica da história e da sociedade brasileiras.

Nos últimos 25 anos, o Brasil tem sido um paradigma de política estável e democracia eleitoral. O presidente Cardoso foi sucedido pacificamente pelo presidente Lula, que por sua vez foi sucedido em 1º de janeiro de 2011 pelo primeiro presidente mulher do Brasil, Dilma Rousseff. O processo foi “ruidoso, confuso e imperfeito”, mas claramente democrático.¹⁴ Mesmo assim, as diferenças regionais do país, o caciquismo e as profundas disparidades sociais contribuem para que continuem a ser levantadas questões importantes sobre a qualidade de sua democracia.¹⁵

O avanço tecnológico do país se reflete politicamente no uso generalizado do voto eletrônico. Computadores portáteis deram poder de cidadania a eleitores nas áreas mais remotas. Os métodos brasileiros de votação computadorizada, que foram considerados seguros contra problemas técnicos ou de manipulação, estão entre os mais avançados do mundo. Os especialistas dessa área da Organização dos

Estados Americanos (OEA) facilitaram seu uso bem-sucedido em muitos países da América Latina e do Caribe.

A potência do Brasil se reflete no número de robustas instituições de primeira linha que ajudam a proporcionar tanto liderança quanto estabilidade ao país. Além das grandes empresas, como a Vale, Embraer e Petrobras, a Fundação Getúlio Vargas, a Universidade de São Paulo, o sistema federal de universidades em geral, institutos especializados como a Embrapa e a indústria emergente de defesa são também importantes centros de pesquisa regional e internacional. O ministério das Relações Exteriores, conhecido como Itamaraty, nome do palácio no Rio de Janeiro que foi sua primeira sede, é elitista, mas goza da reputação de ser um dos mais eficazes corpos diplomáticos do mundo. A Escola Superior de Guerra é há muito tempo um centro de desenvolvimento de doutrina militar e educação profissional.

Os militares. As políticas de segurança do Brasil sob os governos civis recentes foram marcadas pela reorientação doutrinária e modernização gradual das forças. Durante a maior parte da segunda metade do século 20, as forças militares concentraram-se mais na segurança interna e num anticomunismo mal definido do que em defesa militar. Como em boa parte da América Latina no mesmo período, os militares às vezes tomaram o governo diretamente, e líderes militares ocuparam a presidência de 1964 a 1985. A repressão oficial nunca alcançou os níveis dos regimes militares nos vizinhos Argentina e Chile, mas os governos militares brasileiros efetivamente suprimiram a oposição radical e as poucas tentativas de resistência armada.

A resultante “associação entre segurança e repressão – uma das consequências do período militar – tornou impossível que se pensasse calmamente em política de defesa”.¹⁶ Esse comentário notável não foi feito por um radical contrário ao sistema, mas por Nelson Jobim, ex-ministro da Justiça no governo do presidente Cardoso e mais tarde presidente do Supremo Tribunal Federal do Brasil, que serviu como ministro da Defesa no governo do presidente Lula. A nomeação de Jobim, porém, deveu-se menos ao receio de civis de uma intervenção

militar na política do que ao fato de que os militares precisavam converter-se em bem nacional para que o Brasil pudesse operar eficazmente num mundo perigoso. Assim como o secretário de Defesa Robert Gates dos Estados Unidos, Jobim foi confirmado na posição pela presidenta Dilma Rousseff, assegurando competência e continuidade essenciais de um governo ao seu sucessor.

Destaques da evolução militar brasileira incluíram a criação de um ministério de Defesa em 1999 e, mais importante, o desenvolvimento de uma Estratégia Nacional de Defesa. Essa nova estratégia é uma mudança em relação à Doutrina de Segurança Nacional, cujo foco interno expressava o ponto de vista dos líderes militares que governaram o Brasil de 1964 a 1985. Uma característica fundamental é a ênfase no desenvolvimento tecnológico nacional para aumentar a capacidade de dissuasão militar do Brasil.

A mudança de estratégia não quer dizer que os militares brasileiros não tenham mais responsabilidades de segurança interna.¹⁷ Os serviços militares e especialmente a Marinha têm uma longa tradição de patrulhar o interior. A nova estratégia desenvolverá essa característica, levando pessoal da costa leste para o interior, onde os militares têm, em certas partes, autoridade para efetuar prisões. Em 2010, os militares colaboraram com unidades da polícia em esforços para acabar com as gangues de drogas nas favelas do Rio.¹⁸

os líderes militares brasileiros há muito consideram o desenvolvimento do Brasil essencial para a segurança nacional

A mudança também não deve ser interpretada como implicação de que o Brasil não tem experiência militar prévia no exterior. Uma força expedicionária brasileira lutou com muita eficácia junto a tropas americanas na Itália em 1944-1945. Em 1995-1998, um general brasileiro comandou a missão de observação militar Equador-Peru (MOMEPE), que reuniu forças dos Estados Unidos,

Argentina e Chile, bem como soldados brasileiros. Quando os Estados Unidos retiraram seus helicópteros Blackhawk do MOMEF, o exército brasileiro comprou seus primeiros Blackhawks e substituiu as unidades americanas.¹⁹ Os soldados brasileiros têm sido relevantes nas operações de manutenção da paz da Organização das Nações Unidas (ONU) em Angola, Moçambique e Timor Leste, todos remanescentes do velho império português, bem como no Congo e em outros lugares. Em 2004, o Brasil também assumiu o comando da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH). Essa decisão, primeira vez que o Brasil apoiou o uso da força sob a autoridade do Capítulo Sete da Carta das Nações Unidas, indicou que estava pronto para aceitar as responsabilidades de liderança em questões difíceis perante o Conselho de Segurança da ONU de uma maneira não vista até então.

Os líderes militares brasileiros há muito consideram o desenvolvimento do Brasil essencial para a segurança nacional. Os militares representam uma presença governamental importante na Amazônia, fornecendo de transporte aéreo a desenvolvimento e segurança (Projeto Calha Norte) e a vigilância (Sistema de Vigilância da Amazônia). A necessidade de proteger e apoiar indústrias estratégicas tem sido também uma preocupação dos militares. A decisão inicial de subsidiar o desenvolvimento da indústria brasileira de etanol, por exemplo, foi tomada pelos regimes militares nos anos 1970.

A nova Estratégia Nacional de Defesa reuniu explicitamente todas essas linhas num plano para aumentar, modernizar e reposicionar as forças militares e restaurar a indústria brasileira de defesa. Com a explicação de que o Brasil precisava de defesas mais fortes como parte de suas novas responsabilidades num mundo em mudança, a estratégia foi anunciada pessoalmente pelo presidente Lula em Brasília em 2008. A modernização militar estava ligada diretamente à transferência de tecnologia e desenvolvimento industrial. “Não estamos mais interessados em comprar serviços e produtos prontos da prateleira”, declarou Roberto Mangabeira Unger, professor de Harvard que se tornou ministro extraordinário de Assuntos Estratégicos.²⁰ De modo

ainda mais específico, o Brasil quer evitar as limitações impostas pelos Regulamentos dos Estados Unidos sobre o Tráfico Internacional de Armas, que são vistos como obstáculos à consecução de uma indústria de defesa brasileira independente.

Tentativas de importar tecnologia para aumentar a capacidade industrial do Brasil fizeram parte das negociações sobre espaço com a China e sobre navios com o Reino Unido e certamente desempenharam um papel essencial nos acordos negociados com a França para ajudar a construir a usina nuclear brasileira de Angra 3, desenvolver satélites para uso sobre a Amazônia e cooperar tecnicamente na construção de um planejado submarino de propulsão nuclear, entre cujas funções se inclui impedir possíveis ameaças às futuras operações brasileiras de perfuração de petróleo em águas profundas.²¹

Política externa. Apenas a China e a Rússia têm fronteiras terrestres maiores do que as do Brasil, que se limita com dez dos 12 países da América do Sul. O barão do Rio Branco, que foi ministro das Relações Exteriores de 1902 a 1912, conquistou a reputação de pai da diplomacia brasileira por seu êxito na negociação de tratados com os vizinhos do Brasil para formalizar suas fronteiras. O uso pragmático do *uti possidetis*²² por Rio Branco diferenciou o Brasil dos países da América espanhola, cujas relações entre si eram mais litigiosas e repletas de apelos às fronteiras coloniais e ofensas.

Com suas fronteiras definidas, o Brasil se dava por satisfeito de manter seus vizinhos à distância.²³ A principal exceção era a Argentina, considerada a rival do Brasil na América do Sul. Ambos os países “tinham muito a ganhar com uma agenda positiva, mas insistiram durante décadas numa relação tola, irracional e improdutiva”.²⁴ Durante os anos de 1970 e 1980, porém, longas negociações entre os dois governos levaram a acordos nucleares e à adoção de uma “hipótese de não conflito” entre os dois países. Em 1985, a aproximação entre a Argentina e o Brasil serviu de pano de fundo para o Mercosul, que pretendia ser um bloco de comércio que incluísse Paraguai e Uruguai. Em 2008, o Brasil liderou a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), formalizando o

ideal, reconhecido pela Constituição brasileira, de uma América do Sul integrada.

Ao vir à luz num momento em que as condições políticas na Venezuela e Bolívia eram complicadas e as tensões entre Colômbia e Equador e entre Colômbia e Venezuela eram profundas, a UNASUL visava também restringir as tensões entre os vizinhos do Brasil. Este não era um novo objetivo para a política brasileira. O ministro das Relações Exteriores, Oswaldo Aranha, desempenhou um papel fundamental na negociação do Protocolo do Rio de 1942, o tratado que pôs fim à Guerra Equador-Peru. Em 1982, o Brasil permaneceu neutro na guerra das Malvinas, entre a Argentina e Grã-Bretanha, mas emprestou à Argentina aeronave de observação de longa distância, fabricada no Brasil, para ajudar a prevenir qualquer ataque em terra. Com a ajuda dos Estados

os diplomatas brasileiros há muito acreditam que seu país tem direito a um lugar de liderança no sistema global

Unidos, da Argentina e do Chile, o Brasil conseguiu administrar o estabelecimento da paz entre o Equador e o Peru em 1998, depois que o conflito recomeçou em 1994-1995. Em 2009, porém, um acordo de direitos de uso das bases entre Estados Unidos e Colômbia levou o Brasil a usar a UNASUL como fórum para afirmar independência em relação aos Estados Unidos. Ainda mais do que a renúncia formal do México em 2001 em relação a suas obrigações no Tratado do Rio, a UNASUL e seu Conselho de Defesa marcaram o fim da Doutrina Monroe. Referindo-se explicitamente aos Estados Unidos, o ministro Jobim declarou que “a defesa da América do Sul só quem faz é a América do Sul”.²⁵

Sempre atentos aos eventos além do hemisfério, os diplomatas brasileiros há muito acreditam que seu país tem direito a um lugar de liderança no sistema global. O Brasil foi membro fundador da Liga das Nações, mas

se retirou em 1926, quando ficou claro que a Alemanha seria admitida como membro permanente do Conselho e o Brasil, excluído. O Brasil foi também membro fundador das Nações Unidas, mas em 1964 ajudou a fundar o Grupo dos 77 com o objetivo de aumentar a capacidade conjunta dos países em desenvolvimento de negociar questões econômicas internacionais importantes.

Desde os anos 1960, alguns líderes brasileiros têm se preocupado com o fato de que os Estados Unidos poderiam usar as Nações Unidas e o sistema internacional para “congelar” as relações de poder em seu benefício e no de outros detentores do poder. Embora o termo BRIC (referindo-se ao Brasil, Rússia, Índia e China) tenha sido criado por um consultor financeiro americano pensando em termos econômicos, o Brasil procurou operacionalizá-lo diplomaticamente. O Brasil viu o BRIC como uma oportunidade, como escreveu um diplomata brasileiro, “porque as estruturas de poder preexistentes não abrangiam os países membros de modo satisfatório e porque a geometria da vida internacional exigia uma revisão da composição dos órgãos diretores que expressam o poder mundial”.²⁶

De fato, os membros do BRIC têm entre si muito pouco em comum. Como a Rússia e a China já são membros permanentes do Conselho de Segurança, não está claro se eles teriam muito a ganhar ao agitar as coisas em benefício do Brasil. A insistência do Brasil no BRIC pode acabar sendo uma tentativa parcialmente ilusória de negar a relevância dos Estados Unidos. Isso posto, a expansão da relação do Brasil com a Europa, suas ligações comerciais cada vez mais profundas com a China, seu posicionamento como mercado emergente promissor e suas conexões históricas com a África certamente lhe dão um maior escopo geopolítico. Em 2009, *The Economist* escreveu que:

em alguns sentidos, o Brasil suplanta os outros BRIC. Ao contrário da China, é uma democracia. Ao contrário da Índia, não tem insurreções, nem conflitos étnicos e religiosos ou vizinhos hostis. Ao contrário da Rússia, exporta mais petróleo e

*armamentos e trata os investidores externos com respeito. (...) Na verdade, quando se trata de políticas sociais inteligentes e incentivo ao consumo interno, o mundo em desenvolvimento tem muito mais a aprender com o Brasil do que com a China.*²⁷

Muitos países veem hoje o Brasil como um ator global com o qual partilham interesses, mesmo que só para alavancar o engajamento com terceiros. Em 2010, 185 países tinham missões em Brasília, suplantando as 165 da China e quase igualando as 190 de Washington.

A evolução da coordenação financeira mundial do G8 para o G20 reflete o crescente alcance global do Brasil. Ele está se tornando uma nação doadora; seus fundos soberanos estão agora em posição de credor líquido no Fundo Monetário Internacional (FMI). A Cúpula do G20 em Pittsburgh em 2009, que substituiu o G8, prometia em sua Declaração dos Líderes “análise cândida, equitativa e equilibrada” – provavelmente uma bofetada gratuita nas análises anteriores do G8. As reformas do FMI em 2010 sobre redistribuição de quotas tornaram os Estados Unidos, o Japão, os BRIC e os quatro maiores países europeus (França, Alemanha, Itália e Reino Unido) os maiores detentores de quotas.

O descongelamento das relações de poder no mundo começou. Ao contribuir para a nova fluidez, a questão agora é saber o que o Brasil busca.

Da aliança ao ceticismo

Da Segunda Guerra Mundial até a Guerra Fria, o Brasil via os Estados Unidos como um aliado fundamental. No governo do presidente Getúlio Vargas (1930–1946, 1951–1954), o Brasil participou do esforço aliado durante a Segunda Guerra Mundial. Uma divisão brasileira com seu próprio apoio aéreo juntou-se ao exército dos Estados Unidos na luta bem-sucedida na bota da Itália.

As relações militares entre brasileiros e americanos continuou notavelmente próxima durante uma geração depois da guerra. De fato, os próprios brasileiros às vezes declaravam que sua política externa parecia base-

ada numa “aliança automática” com os Estados Unidos. O Brasil hospedou as negociações para o Tratado do Rio de 1947, cujo Artigo 5 – que requer ação coletiva contra um ataque externo a qualquer membro – abriu precedente para a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Em 1965, as tropas brasileiras participaram da ocupação da República Dominicana, ajudando a legitimar o que tinha se iniciado como uma intervenção unilateral dos Estados Unidos.

a evolução da coordenação financeira mundial do G8 para o G20 reflete o crescente alcance global do Brasil

Durante os anos 1960 e 1970, porém, o sentido de aliança com os Estados Unidos sofreu uma erosão gradual. O golpe militar de 1964, as questões de direitos humanos, o comércio e as preocupações nucleares tornaram-se fontes de tensão com sucessivos governos americanos.

Em 1975, o autor, então membro da Equipe de Planejamento de Políticas do secretário de Estado Henry Kissinger, encontrou-se a sós com o ministro das Relações Exteriores do Brasil Azeredo da Silveira para sondar se o Brasil estaria preparado, com sua diplomacia altamente profissional, a assumir responsabilidades mais amplas, adequadas a uma potência regional. A resposta de Silveira foi que uma política externa ativista inevitavelmente encontraria “acidentes de percurso”. Os Estados Unidos tinham a riqueza e o poder para absorver esses acidentes; o Brasil, não.²⁸

Com o passar do tempo e o próprio crescimento do Brasil e as mudanças nas condições internacionais, o cauteloso pragmatismo de Silveira cedeu lugar ao que se pode chamar de uma política de “independência crítica”. A eleição de Jimmy Carter trouxe embates imediatos com o Brasil em direitos humanos e política nuclear. No começo de 1977, o vice-presidente Walter Mondale visitou o Brasil para opor-se ao possível desenvolvimento brasileiro da capacitação para fabricar

armas nucleares. Os líderes militares brasileiros ficaram profundamente ofendidos com a ideia de que os Estados Unidos e outras potências importantes pudessem manter arsenais nucleares, mas seu país não. Os diplomatas brasileiros desempenharam um papel importante no apoio à desnuclearização regional da América do Sul mediante o Tratado de Tlatelolco, de 1967; mais tarde, o Brasil ratificaria o Tratado de Não Proliferação Nuclear, mas as relações com os Estados Unidos nunca mais seriam as mesmas.

uma questão permanece aberta: se as futuras políticas do Brasil refletirão, como as dos Estados Unidos, maior cautela e sensibilidade face a interesses de terceiros

A oposição a que o Brasil desenvolvesse capacitação para fabricar armas nucleares confirmou os receios brasileiros anteriores de que os Estados Unidos procuravam “congelar” as relações globais de poder em seu benefício, relegando o Brasil à posição de estado subalterno.²⁹ Fustigados por uma longa lista de irritantes bilaterais e sentindo que a política externa dos Estados Unidos tinha se atolado na guerra contra o terror, os brasileiros tornaram-se cada vez mais críticos dos Estados Unidos. Segundo Raul Jungmann, “com o fim da Guerra Fria, a América do Sul perdeu qualquer importância residual que tivesse tido para os líderes americanos e desapareceu num vácuo de irrelevância estratégica”.³⁰

Uma nova geração de líderes brasileiros que emergiu tende a ver a influência política e econômica dos Estados Unidos, e do Ocidente em geral, como um obstáculo genérico à ascensão do Brasil, portanto, como algo que deve ser checado sempre que possível.³¹ Sentimentos como esse alimentaram a UNASUL e os “mecanismos

interregionais” do Diálogo Sul-Sul, Índia-Brasil-África do Sul, e o BRIC. Incontestáveis e positivas em si mesmas, essas iniciativas muitas vezes vêm acompanhadas de uma corrente subjacente de antiamericanismo.

A tentativa do presidente Lula de romper o impasse em relação ao programa nuclear do Irã teve suas raízes parcialmente em passadas tensões com os Estados Unidos sobre o próprio programa nuclear brasileiro.³² Mas derivou também da convicção de que os Estados Unidos são muitas vezes parte do problema e que o Brasil pode ajudar a encontrar soluções que outros, inclusive os Estados Unidos, deixaram passar.

A reação negativa dos Estados Unidos e de outras grandes potências às iniciativas tomadas pelo Brasil e Turquia com o Irã mostra que o envolvimento global não é isento de custos para o Brasil. A política brasileira foi criticada em casa e no exterior por ultrapassar os limites, por presunção e preparação inadequada. A visão dos Estados Unidos sobre o Brasil como parceiro não confiável, relutante em fazer as escolhas difíceis necessárias para a manutenção da ordem mundial, subitamente refletiu a visão brasileira sobre os Estados Unidos como dedicado ao aventureirismo militar ao ostentar o Conselho de Segurança da ONU no Iraque.

Uma questão permanece aberta: se as futuras políticas do Brasil refletirão, como as dos Estados Unidos, maior cautela e sensibilidade face a interesses de terceiros. Mas não pode haver dúvida de que o ativismo global do Brasil veio para ficar. “Deixamos para trás o tempo em que um acúmulo de vulnerabilidades nos limitava o escopo de ação internacional”, disse Antonio de Aguiar Patriota em seu primeiro discurso como ministro das Relações Exteriores do governo da presidenta Rousseff, em 2 de janeiro de 2011.³³ Os brasileiros não podem subestimar o que resta a fazer internamente, argumentou ele, mas agora eles esperam nosso engajamento “em todos os grandes debates da agenda internacional”.

Os Estados Unidos e o Brasil, conclui um observador americano, parecem destinados a continuar tropeçando um no outro ao redor do mundo.³⁴ O principal requisito para ambos os países é, portanto, o de dar

forma estratégica e racionalidade a essas interações, sob muitos aspectos, desordenadas.

Previsões e recomendações de política

Os Estados Unidos têm um interesse básico de segurança nacional na continuidade do êxito democrático e orientado para o mercado do Brasil com sua vontade e capacidade para ajudar a encaminhar os urgentes problemas mundiais. Vivemos um período de relações internacionais em rápida mudança, no qual uma diplomacia habilidosa e eficaz é muito valiosa por proporcionar modos de administrar situações que poderiam sair do controle. Ainda estamos atemorizados com as armas nucleares. Nessas circunstâncias, o Brasil desempenha um papel importante. Os Estados Unidos têm interesse em encontrar todos os meios possíveis para não só cooperar com o Brasil, mas também engajar-se com Brasília como parceiro regional e global na manutenção da paz e prosperidade.

Um pré-requisito para um melhor engajamento mútuo serão as mudanças de perspectiva de ambos os lados. Um engajamento mutuamente benéfico requer que os Estados Unidos aceitem que o Brasil emergja como potência global. O Brasil é mais do que uma China tropical;³⁵ está cultural e politicamente mais próximo dos Estados Unidos e da Europa. O Brasil, por sua vez, precisa se dar conta de que os Estados Unidos aceitam sua ascensão. O Brasil também precisa reconhecer que os Estados Unidos ainda têm muita importância para Brasília e que se pode realizar mais trabalhando com Washington do que contra.

Os Estados Unidos e o Brasil têm vastos interesses sobrepostos, mas uma parceria estratégica formal está provavelmente fora de cogitação para ambos os países. Nos Estados Unidos, o Brasil tem que competir, em questão de atenção política, com a China, Índia, Rússia, Japão, México e vários países europeus. O Brasil não representa uma ameaça à segurança dos Estados Unidos. Além disso, apesar de sua importância nas organizações multilaterais, particularmente a ONU, o Brasil pode ser na melhor das hipóteses de limitada assistência prática para os Estados

Unidos em suas duas guerras atuais. Por sua vez, pode-se dizer com justiça que os interesses do Brasil precisam se distinguir dos Estados Unidos. Diplomáticamente, isso quer dizer que nenhum dos dois países pode esperar um do outro acordo automático. Os interesses diferem e pode ser politicamente necessário realçar as diferenças, mesmo quando os interesses sejam semelhantes. Mas ambos os países devem fazer todo o esforço possível para desenvolver um hábito de “consulta permanente”, num esforço para coordenar políticas, trabalhar pragmaticamente juntos quando os interesses forem comuns e reduzir surpresas, mesmo reconhecendo que os interesses e as políticas específicas podem muitas vezes divergir.

os Estados Unidos e o Brasil têm vastos interesses sobrepostos, mas uma parceria estratégica formal está provavelmente fora de cogitação

Um primeiro passo operacional, portanto, é que ambos os países organizem consultas regulares no âmbito da política, aumentem os intercâmbios de informação e estabeleçam coordenação cuidadosa em questões multilaterais. Falar sobre isso é muito mais fácil que fazer. A lista de questões globais em que o Brasil está se tornando um ator importante inclui solução de conflitos, todos os aspectos ligados à energia, incluindo questões nucleares, todos os tipos de comércio, meio ambiente, espaço e desenvolvimento de leis internacionais, entre elas o direito dos mares e a não proliferação. Trocar informações e assegurar consultas eficazes sobre tantos temas funcionais exige que se encontrem maneiras de suavizar o estilo rígido de gestão geográfica natural da burocracia. O Departamento de Estado dos Estados Unidos, por exemplo, historicamente se organiza em gabinetes geográficos responsáveis pelas relações com países em determinadas regiões, deixando as questões funcionais para os escritórios organizados mundialmente. Essa

organização dificulta a troca de informações e as consultas com países como o Brasil, cujo alcance e políticas vão além de sua região geográfica particular. O resultado é que as questões multilaterais são frequentemente consideradas isoladamente em reflexão tardia no governo dos Estados Unidos. Há coisas que os Estados Unidos e o Brasil poderiam fazer, seja bilateralmente ou na Organização Mundial do Comércio, que contrabalançariam alguns dos efeitos negativos do comércio da China sobre a indústria manufatureira em ambos os países.³⁶ Só a colocação da pergunta revela a complexidade da tarefa.

a campanha do Brasil por um assento no Conselho de Segurança da ONU está ancorada em sua própria história de procurar soluções negociadas

Os esforços dos Estados Unidos para consultar o Brasil em questões mundiais seriam mais eficazes se viessem acompanhados de uma aceitação maior dos Estados Unidos das alternativas multilaterais à ação unilateral. A campanha do Brasil por um assento no Conselho de Segurança da ONU está ancorada em sua própria história de procurar soluções negociadas. A Argentina e o México também aspiram a esse assento, mas a candidatura do Brasil não é apenas expressão de seu crescente alcance global mas também de seu histórico diplomático. O autor acredita que os Estados Unidos deveriam apoiar a candidatura do Brasil.³⁷

A ratificação de tratados internacionais importantes pendentes no Senado dos Estados Unidos também melhoraria a posição americana e reduziria a suspeita sobre os propósitos do país. O fato de os Estados Unidos não ratificarem a Convenção do Direito do Mar, por exemplo, proporcionou um cenário de credibilidade a preocupações pouco realistas mas politicamente populares articuladas pelo ministro da Defesa Jobim em novembro

de 2010 sobre uma possível “ameaça da NATO” fora da área aos direitos do Brasil ao petróleo no Atlântico Sul. De modo semelhante, a não ratificação pelos Estados Unidos da Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, embora sem muita consequência operacional imediata, dá munição àqueles que argumentam que os Estados Unidos não estão interessados em combater a violência, gangues e drogas ilegais.

Um segundo passo à frente, necessário e paralelo, seria desenvolver um quadro de profissionais americanos e brasileiros que se sentissem confortáveis trabalhando juntos. Laços pessoais, profissionais e institucionais devem ser considerados alta prioridade para ambos os países e não devem estar condicionados a políticas determinadas ou a resultados imediatos. Ambos os governos deveriam investir em programas de intercâmbio executivo, particularmente em Agricultura, Comércio, Defesa, Justiça e Estado. Congresso, universidades e a imprensa deveriam ser encorajados a buscar oportunidades de *joint ventures*.

Relações bilaterais recentes entre os Estados Unidos e o Brasil estão num emaranhado de acordos de parceria, cartas de intenções, grupos de trabalho e planos de ação conjunta. A visita do presidente George W. Bush ao Brasil em novembro de 2005 levou a uma série de tentativas de engajamento numa variedade de temas. Em março de 2010, a secretária de Estado Hillary Clinton lançou uma iniciativa que prevê um encontro anual entre secretário e ministro das Relações Exteriores. Esses esforços podem dar fruto. Um fórum em que executivos principais das grandes empresas brasileiras e americanas se encontram regularmente para facilitar a realização de negócios entre uns e outros tem certamente tido algum êxito.³⁸

Em geral, porém, tem-se a impressão de duas sociedades vibrantes, com mais coisas em comum do que percebem, mas sem uma linguagem comum nem pessoas suficientes para servir de intérpretes. Quantas pessoas compreendem as diferenças e semelhanças culturais entre Brasil e Estados Unidos? Para quem pode um formulador de políticas se voltar para saber se o fato de as colheitas

nos hemisférios Norte e Sul serem opostas no calendário pode ser usado para desenvolver políticas agrícolas que sejam complementares e não meramente competitivas?

a expansão do alcance do Brasil colocou novas pressões tanto sobre as políticas quanto sobre os diplomatas

A democratização da política externa aumenta essas dificuldades. A política externa tem sido rotineiramente confusa nos Estados Unidos por mais de uma geração. Além dos papéis de política externa atribuídos ao Congresso dos Estados Unidos pela Constituição (que excede em muito a prática normal na maioria dos países), a participação de lobbies, organizações não-governamentais (ONGs), grupos de interesse, membros do Congresso e da imprensa geralmente desnorteia os observadores externos. O Brasil era antes mais organizado porque sua política externa era um consenso nacional monopolizado pelos diplomatas globalistas do Itamaraty. Isso tudo está mudando agora. A expansão do alcance do Brasil (mais embaixadas no Caribe do que os Estados Unidos e mais na África do que o Reino Unido) colocou novas pressões tanto sobre as políticas quanto sobre os diplomatas.³⁹ Com uma imprensa vigorosa por trás deles, as ONGs brasileiras (ou Terceiro Setor, como são chamadas), os homens de negócios e outros grupos de interesse agora participam abertamente do mercado de ideias de política externa. Seus pontos de vista não convergem necessariamente com os daqueles que estão no poder em Brasília ou Washington.⁴⁰

Além disso, não está claro que haja muitas questões políticas que ambos os países vejam da mesma forma. Funcionários brasileiros de política externa estão conscientes das deficiências e vulnerabilidades da política americana. Muitos admiram a sociedade, a tecnologia e a cultura americanas, mas a guerra contra o terror e as guerras do Iraque e Afeganistão despertam pouca atenção e menos simpatia. O Brasil recebe crédito em Washington

por liderar o MINUSTAH, mas não está claro se os dois governos estão seriamente engajados no caminho à frente.

Ambos os países precisam olhar-se de novo, reconhecer seus interesses mútuos em relações mais íntimas e adotar como prioridade sua consecução. Instituições que procuram promover o diálogo EUA-Brasil merecem apoio muito maior. O Brazil Institute do Woodrow Wilson International Center for Scholars é uma dessas instituições, assim como o Council for the Americas. O fortalecimento dos laços entre a National Defense University e a Escola Superior de Guerra está sendo discutido assim como o aumento dos intercâmbios acadêmicos recíprocos na esteira do acordo bilateral sobre Cooperação em Defesa e do Acordo sobre Segurança da Informação Militar assinado em 2010 pelos Estados Unidos e o Brasil.

Alguns podem contestar essas atividades porque elas exigem recursos e deveriam ser consideradas assistência externa. De fato, no mundo financeiramente multipolar em que vivemos agora, um dos desafios estratégicos mais críticos enfrentados hoje pelos Estados Unidos é fazer que potências emergentes como o Brasil arquem com uma parcela maior dos custos da cooperação. Partilhar o ônus é importante – assim como aprender a cooperar.

O objetivo último deveria ser Estados Unidos e Brasil dirigir seus esforços bilaterais no sentido de maximizar a cooperação regional e global, com ênfase especial na solução de conflitos, energia e comércio. Ao assumir o posto, o novo ministro das Relações Exteriores da presidenta Rousseff disse que o Brasil

*continuará a privilegiar o diálogo e a diplomacia como método de solução de tensões e controvérsias; a defender o respeito ao direito internacional, à não-intervenção e ao multilateralismo; a militar por um mundo livre de armas nucleares; a combater o preconceito, a discriminação e a arbitrariedade; e a rejeitar o recurso à coerção sem base nos compromissos que nos irmanam como comunidade internacional.*⁴¹

Essas palavras não podem ser lidas simplesmente como retórica enraizada no sindicalismo dos fracos

do Terceiro Mundo. O Brasil já não é fraco. É o único BRIC sem bomba nuclear – não porque não a pudesse produzir, mas porque escolheu não fazê-lo, e suas doutrinas de segurança estão enfocadas em proteger suas fronteiras e na dissuasão, não em projetar poder global. O exibicionismo do presidente Lula com a Turquia no Irã causou dano à credibilidade de seu país, mas à medida que o alcance global do Brasil amadureça, suas habilidades multilaterais e histórico de autonomia podem ser trunfos importantes nos esforços contra os riscos do terrorismo nuclear e da proliferação nuclear.

Washington e Brasília precisam aprender a jogar com o que cada um tem de mais forte

Como o Canadá e um reduzido número de outros países, o Brasil tem uma tradição de bom cidadão da ONU. Essa característica é uma vantagem importante para que os Estados Unidos encontrem um amigo nos dias que correm. O autor acredita que não por acaso Sérgio Vieira de Mello, o admirado pacificador da ONU que perdeu a vida no Iraque em 2003, era brasileiro. A história do Brasil, geralmente desprovida de violência, a ausência de conflitos com vizinhos e seu compromisso duradouro com os princípios e a pacificação da ONU sem recorrer à imposição de força são uma reserva importante para a solução de conflitos.⁴²

Estados Unidos e Brasil enfrentam problemas semelhantes em seus entornos imediatos, sobressaindo entre eles o tráfico de armas e drogas ilegais, que contribui para a insegurança do cidadão, migração e confusão pouco habitual ao longo de partes de suas fronteiras. Essas questões deveriam ser todas incluídas num processo de consulta permanente, mas a abordagem brasileira da “América do Sul para os sul-americanos” não encoraja a cooperação eficaz com os Estados Unidos nem mesmo nessas questões vitais.

A afirmação do poder regional do Brasil com exclusão dos Estados Unidos é semelhante às “medidas ativas para

promover as organizações asiáticas que excluem os Estados Unidos” da China.⁴³ Iniciativas como as da UNASUL, que excluem os Estados Unidos mas incluem governos ativamente antiamericanos, convidam à incerteza. A resposta para o Brasil não é abandonar a UNASUL, muito menos a integração sul-americana, mas tanto para os Estados Unidos como para o Brasil é assegurar que cada um desenvolva e mantenha laços bilaterais com países individuais de acordo com os interesses e necessidades desses países. (Pode-se negar que em algumas questões o México é mais importante para os Estados Unidos do que o Brasil?)

Tanto os Estados Unidos quanto o Brasil deveriam ativamente apoiar as instituições interamericanas, como a OEA, que reúnem os dois com outros países do hemisfério. A maioria dos países latino-americanos e caribenhos quer boas relações tanto com os Estados Unidos quanto com o Brasil, e as atividades multilaterais são uma maneira fundamental de estabelecer e observar as regras para todos. Os formatos multilaterais são também úteis para compensar as assimetrias de poder, que há muito são um empecilho para os Estados Unidos ao lidar com seus vizinhos e agora estão começando a atormentar um Brasil que cresce mais rapidamente do que a maioria dos países ao seu redor.

Por mais que os dois países precisem cooperar melhor, porém, isso exigirá que eles façam mudanças para as quais podem não estar ainda preparados.⁴⁴ Dependendo em parte de suas convicções políticas, muitos brasileiros hesitarão em cooperar com os Estados Unidos se continuarem a subsidiar maciçamente e proteger seus produtos agrícolas, mantiverem o embargo a Cuba, se houver a percepção por parte de importantes grupos políticos de que eles têm ambições sobre a Amazônia ou tropas na América do Sul, ou se não endossarem as ambições brasileiras por um assento no Conselho de Segurança da ONU. De modo semelhante, alguns nos Estados Unidos questionarão a aproximação com um Brasil que é visto como um país que está desfrutando do luxo dos irresponsáveis, até que aceite maior responsabilidade na não proliferação nuclear (incluindo maior monitoramento da ONU sobre suas instalações), distancie-se do Irã, esteja mais presente em questões de democracia e direitos hu-

manos (no Oriente Médio, Cuba, Irã, Venezuela), seja mais ativo nas questões da ONU e da OEA, e em geral dê aos Estados Unidos um tratamento diplomático melhor do que o que tem dado recentemente.

Por fim, as políticas externas dos Estados Unidos e Brasil deverão ser cada vez mais limitadas por fatores internos no futuro. Nos Estados Unidos, as preocupações com a dívida e o enfraquecimento da competitividade interna estão aumentando.⁴⁵ O Brasil teve dois presidentes sucessivos cujo carisma os ajudou a mascarar as vulnerabilidades internas; com isso, passaram para a presidenta Rousseff o enorme desafio de institucionalizar seu êxito. Mas o mundo não vai desaparecer. Nem os Estados Unidos nem o Brasil são poderosos o suficiente para resolver sozinhos muitos dos problemas que afetam diretamente sua segurança nacional.

Washington e Brasília precisam aprender a jogar com o que cada um tem de mais forte. Se não trabalharem juntos perderão oportunidades e causarão dano aos interesses nacionais de ambos os países.

O autor gostaria de agradecer a muitos colegas, particularmente Eva M. Baker, Luis Bitencourt, John A. Cope, Thomaz Guedes da Costa, Eric Farnsworth, Albert Fishlow, Patrice Franko, Bruce Friedman, Peter Hakim, Margaret Daly Hayes, Alexandra Kerr, Bill McIlbenny, Frank Mora, Nicholas Rostow, Phillip C. Saunders e Paulo Sotero, pelo apoio e crítica, mas os pontos de vista apresentados são só seus.

Notas

¹ Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais, 2000, conforme reportagem em <www.v-brazil.com/business/transportation.html>

² Em 1906, os avós de minha mulher vieram para o Novo Mundo fugindo da repressão política na Polônia. Seu avô se estabeleceu em Lynn, Massachusetts, trabalhando na fábrica original da General Electric; a irmã de sua avó estabeleceu-se em Curitiba, Paraná, Brasil, cidade que é a segunda, depois de Chicago, em população de origem polonesa e hoje um modelo de transporte público verde.

³ Numa reportagem sobre “Educação no Brasil”, 9 de dezembro de 2010, *The Economist* relatou que “o progresso recente meramente eleva as escolas do Brasil do nível de desastrosas para o de muito ruins”.

⁴ Um relatório de 2009 sobre competitividade global classifica o Brasil atrás da Índia, China e Rússia, e sugere que as defasagens na educação ajudam a explicar as dificuldades em satisfazer a crescente

demanda de trabalhadores qualificados. Ver Paulo Sotero, “Brazil’s rising ambition in a Shifting Global Balance of Power”, *Politics: 2010*, vol. 30 (Suplemento 1), 77.

⁵ Banco Mundial, “Lifting Families Out of Poverty in Brazil - Bolsa Família Program”, 2010, disponível em <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/BRAZILEXTN/0,,contentMDK:20754490~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:322341,00.html>>

⁶ A estabilização financeira ajudou a diferenciar o Brasil de seus vizinhos. Claudio Frischtak calculou que o produto interno bruto (PIB) do Brasil passou de 34 % do PIB da América do Sul em 1990 para 56 % em 2008. Se forem acurados, esses números impressionantes contam por si sós a história do crescimento explosivo do Brasil.

⁷ Embrapa é a sigla da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. As inovações que encabeçou e seus extraordinários resultados estão detalhados em “Brazilian agriculture: The miracle of the cerrado”, *The Economist*, 26 de agosto, 2010.

⁸ Albert Fishlow chama atenção para a “preferência compreensível por contar os ganhos sem reconhecer os custos derivados dos depósitos de petróleo do pré-sal”, que são tão profundos que as dificuldades de extração são ainda desconhecidas. Ver “Brazil: What’s Next?”, *Americas Quarterly*, inverno de 2011.

⁹ Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), *World Investment Report, 2010*, anexo II.

¹⁰ Além dos relatórios da UNCTAD sobre investimento mundial, ver Peter Gammeltoft, “Emerging Multinationals: Outward FDI from the BRICS countries”, trabalho apresentado na GLOBELICS 6th International Conference, 22-24 de setembro, 2008, Cidade do México, México.

¹¹ Más apostas com moeda usando derivativos custaram a três empresas brasileiras vários bilhões de dólares. 2008. Ver UNCTAD, *World Investment Report, 2009*, 66.

¹² Fishlow deixa claro, porém, que não se deve pressupor casualmente um futuro cor-de-rosa. Ele chama a atenção para as incógnitas ao se lidar com o Congresso, financiamento público, política externa e os preparativos para receber a Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas em 2016.

¹³ Para um balanço dos 77 anos em que o Brasil foi governado por imperadores sob um regime constitucional, ver C. H. Haring, *Empire in Brazil* (Cambridge: Harvard University Press, 1958).

¹⁴ Ver Larry Rohter, *Brazil on the Rise* (Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2010), 276.

¹⁵ A corrupção na política brasileira é às vezes tão gritante que chega a ser desmoralizador. Transparency International classifica o Brasil bem abaixo da média da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (mas à frente da Índia, Rússia e China) no índice de corrupção.

¹⁶ Nelson A. Jobim, *Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras* (Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010), 15.

¹⁷ Artigo 142 da Constituição brasileira ainda confere aos militares a obrigação de manter a ordem constitucional quando solicitados.

¹⁸ Ricardo Vélez Rodríguez, “Lessons from the Carioca War”, *O Estado de S. Paulo*, 1º de dezembro, 2010.

¹⁹ Luigi R. Einaudi, “The Ecuador-Peru Peace Process”, em *Herding Cats*, ed. Chester A. Crocker, Fen O. Hampson, and Pamela Aall (Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1999), cap. 16, 405-429.

²⁰ Alexei Barrionuevo, “President of Brazil Unveils Plan to Upgrade Military”, *The New York Times*, 19 de dezembro, 2008.

²¹ As elites brasileiras frequentemente se identificam com a cultura e a independência francesas, mas a razão básica para o interesse

brasileiro numa relação “estratégica” com Paris é a disposição da França de transferir tecnologia de defesa de propriedade privada. Mesmo isso, porém, não foi suficiente para convencer o Brasil a escolher a aeronave de combate francesa em vez da dos competidores americanos e suecos.

²² O princípio do direito internacional é que o território fica com quem o possui a não ser que por tratado seja resolvido de outra forma: nesse caso, Rio Branco foi bem sucedido em dar o poder da lei à prévia expansão territorial brasileira, que tinha feito zombaria da divisão de terras entre Espanha e Portugal no Tratado de Tordesilhas.

²³ Cynthia Arnson e Paulo Sotero, eds., *Brazil as a Regional Power: Views from the Hemisphere* (Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2010).

²⁴ Luis Bitencourt, conversa privada com o autor, 4 de janeiro, 2011.

²⁵ Agência Estado, São Paulo, 3 de novembro, 2010.

²⁶ Marcos Azambuja, “The BRIC Club, where good things do come in large packages”, in *Brazilian Foreign Policy* (Washington, DC: Ed. Fundação Liberdade e Cidadania, 2010), 33.

²⁷ “Brazil Takes Off”, *The Economist*, 12 de novembro, 2009.

²⁸ Matias Spektor, *Kissinger e o Brasil* (Rio de Janeiro: Zahar, 2009).

²⁹ A formulação do “congelamento de poder” original é do ex-ministro e embaixador junto às Nações Unidas e Estados Unidos, João Augusto de Araújo Castro. Ver “The United Nations and the Freezing of the International Power Structure”, *International Organization* 26, n° 1 (inverno, 1972).

³⁰ Ver Raul Jungmann, “Estratégia Nacional de Defesa (END)”, em Jobim, 477.

³¹ Uma excelente análise das experiências formativas e dos cálculos estratégicos é a de Thomaz Guedes da Costa, “Grand Strategy for Assertiveness: International Security and U.S.-Brazil Relations”, *Challenges to Security in the Hemisphere Task Force*, outubro-dezembro 2009, disponível em <https://www6.miami.edu/hemispheric-policy/Task_Force_Papers/Costa-Grand_Strategy_for_Assertiveness.pdf>.

³² Julia E. Sweig ressalta as bases racionais brasileiras em “A New Global Player: Brazil’s Far-Flung Agenda”, *Foreign Affairs*, novembro/dezembro 2010, 176–178.

³³ Disponível em <www.itamaraty.gov.br>.

³⁴ Peter Hakim, “US-Brazil Relations: Expect More Conflict”, *Infolatam*, 25 de outubro, 2010.

³⁵ A imagem de uma China tropical é do grande sociólogo Gilberto Freyre, *New World in the Tropics: The Culture of Modern Brazil* (New York, Knopf, 1959), págs. 257 e segs.

³⁶ Sotero comenta o impacto incerto do comércio Brasil-China, 78–79.

³⁷ Os Estados Unidos apoiam publicamente o acesso da Índia ao Conselho de Segurança das Nações Unidas e se mantêm silenciosos a respeito das aspirações do Brasil. A Índia, como o Brasil, é uma democracia que funciona. Ao contrário do Brasil, porém, a Índia é uma

potência nuclear que não aderiu ao Tratado de Não Proliferação e não tem o mesmo compromisso do Brasil com o direito internacional. Ver Barbara Crosette, “The Elephant in the Room”, *Foreign Policy*, janeiro/fevereiro 2010, 29–30, que caracteriza a Índia como transgressora em relação a proliferação nuclear, comércio internacional e mudança climática.

³⁸ Um Diálogo de Parceria Econômica, lançado em 2007, ainda se reúne regularmente e trata de assuntos tais como investimentos, cooperação para o desenvolvimento, inclusão social, infraestrutura, aviação civil, segurança de importações e telecomunicações. Excursiona também por outros temas bilaterais que incluem combate à discriminação racial, ciência e tecnologia, política econômica, cooperação para o desenvolvimento na África e no Haiti, afirmação do poder econômico e social da mulher, segurança alimentar, reforma do Conselho de Segurança da ONU, não proliferação, desarmamento e defesa das instituições democráticas na Venezuela, Cuba, Nicarágua e Honduras. Um acordo sobre biocombustíveis que se destinava a aumentar a cooperação em etanol acabou enfocando mais o desenvolvimento da capacidade para biocombustíveis na América Central e Caribe e na África.

³⁹ Rubens Ricupero, “The main lineaments of Brazil’s current foreign policy”, *Brazilian Foreign Policy* (Washington, DC: Ed. Fundação Liberdade e Cidadania, 2010), 7–17.

⁴⁰ Certas interações ainda mais complexas às vezes ocorrem. Algumas empresas americanas no Brasil têm laços com organizações da sociedade civil que tratam de mudança social e ambiental mediante programas de responsabilidade social corporativa. A ênfase dos Estados Unidos nos direitos humanos durante o governo de Jimmy Carter, que irritou muitos brasileiros, foi descrita como uma fonte de “energia” pelos ativistas locais de direitos humanos e pela Associação Brasileira de Advogados.

⁴¹ Antonio de Aguiar Patriota, discurso de 2 de janeiro de 2011, 29. Comparar com a articulação do presidente Barack Obama em abril de 2009, em Praga, sobre a meta dos Estados Unidos de “promover a paz e a segurança de um mundo sem armas nucleares”.

⁴² A renúncia do Brasil, juntamente com os vizinhos Argentina e Chile, de armas de destruição em massa demonstra que a América Latina pode servir de exemplo para outras partes do mundo nessa área crítica.

⁴³ Phillip C. Saunders, *China’s Global Activism: Strategy, Drivers, and Tools*, Institute for National Strategic Studies Occasional Paper 4 (Washington, DC: NDU Press, outubro de 2006), 1. Ver também “U.S. Influence at Risk in Asia without More Active Role in Regional Organizations”, Relatório do Council on Foreign Relations, 4 de novembro, 2009.

⁴⁴ O autor agradece a Peter Hakim por essa advertência e pelos exemplos que se seguem.

⁴⁵ Richard N. Haass et al, “Reviving U.S. Power Abroad from Within”, Council on Foreign Relations, 30 de dezembro, 2010, disponível em <www.cfr.org/publication/23701/reviving_us_power_abroad_from_within.html>.

INSTITUTE FOR NATIONAL STRATEGIC STUDIES

The Center for Strategic Research within the Institute for National Strategic Studies provides advice to the Secretary of Defense, Chairman of the Joint Chiefs of Staff, and unified combatant commands through studies, reports, briefings, and memoranda. The center conducts directed research and analysis in the areas of strategic and regional studies and engages in independent and leading-edge research and analysis in related areas.



The Strategic Forum series presents original research by members of NDU as well as other scholars and specialists in national security affairs from the United States and abroad. The opinions, conclusions, and recommendations expressed or implied within are those of the contributors and do not necessarily reflect the views of the Defense Department or any other agency of the Federal Government. Visit NDU Press online at www.ndu.edu/press.

Nicholas Rostow
Director
Center for Strategic Research

Hans Binnendijk
Director
INSS

Phillip C. Saunders
Director of Studies
Center for Strategic Research