

Brasil e Estados Unidos depois das eleições presidenciais

Seja qual for o resultado das próximas eleições nos Estados Unidos, o novo governo deveria dar maior prioridade à relação com o Brasil. Por diversos motivos, desde os atentados de 11 de setembro até o conflito no Oriente Médio, George W. Bush não destinou atenção especial à América Latina. A lógica indica que isso deveria mudar e, sobretudo, que o vínculo com o Brasil deveria ser fortalecido: a liderança de Lula, o status de «grau de investimento» concedido pelas agências qualificadoras de risco financeiro, o alto valor das *commodities* e o papel ativo do Brasil no grupo das potências emergentes fazem com que o país assuma uma importância cada vez maior para a política exterior dos EUA.

RIORDAN ROETT

É evidente que os Estados Unidos negligenciaram a América Latina durante a presidência de George W. Bush. Há muitas razões para isso: os atentados de 11 de setembro de 2001; a incapacidade de garantir segurança satisfatória no Afeganistão; a decisão de invadir o Iraque; a constante violência no Oriente Médio; etc. Mas a verdade é que a região mudou dramaticamente – para melhor em alguns casos, mas não em outros – nos últimos oito anos. Uma importante transição está sendo levada a cabo em Cuba. Governos antiamericanos foram eleitos em alguns países. As esperanças de reforma oferecidas pelo «Consenso de Washington» desvaneceram-se. O objetivo de estabelecer uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) não se concretizou. Os EUA e

Riordan Roett: analista e consultor de temas internacionais; diretor do Departamento do Hemisfério Ocidental e do Programa de Estudos Latino-Americanos da Escola de Estudos Internacionais Avançados (SAIS) da Universidade Johns Hopkins, Washington, D.C.

Palavras-chave: relações bilaterais, eleições, Estados Unidos, Brasil.

Nota: Tradução de Eduardo Szklarz. A versão original deste artigo em inglês está disponível em <www.nuso.org>

a União Européia se viram no lado oposto ao dos países de mercados emergentes nas negociações de comércio global, enquanto a esperança de uma conclusão para a Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) também falhou.

Neste contexto, a próxima administração – seja ela democrata ou republicana – deveria dar prioridade ao Brasil. Sob a liderança do presidente Lula, o Brasil tem emergido de forma lenta, mas inquestionável, como um líder regional e, seletivamente, como um ator global (*global player*). Ainda não se sabe se a Casa Branca encontrará tempo para dedicar ao Brasil a atenção que ele merece, tendo em vista vários itens de agenda pendentes para 2009: duas guerras, uma profunda recessão econômica e uma sensação de crise social cada vez maior. Mas há fortes razões para que a nova administração considere o Brasil um ator importante. Primeiro, ele recebeu o grau de investimento (*investment grade*) de duas das três principais agências de classificação de risco, o que o abriu para novos fluxos de investimento estrangeiro. Segundo, Brasil está a ponto de se tornar um ator importante nos mercados energéticos globais. E, terceiro, como principal ator econômico da região, o governo Lula oferece um exemplo de disciplina fiscal e estabilidade macroeconômica invejado por muitos de seus vizinhos. Certamente há numerosos desafios no caminho do Brasil, mas existe um amplo otimismo de que a próxima administração a assumir o cargo em Brasília, em 2010, estará em condições de abordar efetivamente a próxima etapa da agenda de reforma, seguindo as conquistas do governo Lula¹.

■ O jogo de *ratings*

O jogo de *ratings* tornou-se uma variável fundamental para os países em desenvolvimento que buscam atrair investimento externo. Em sua forma mais simples, as agências de risco americanas – Standard and Poor's (S&P), Fitch e Moody's – monitoram o desempenho econômico dos principais mercados emergentes e conferem um *rating* que representa a visão da agência sobre sua capacidade de satisfazer as obrigações financeiras internacionais (ou a soberania, no jargão dos investidores)². Até que um país em desenvolvimento receba um grau de investimento de uma ou mais das três agências, os fundos de pensão e outros investidores institucionais não estão autorizados a investir no país. O analista de crédito da S&P que anunciou a decisão sobre o Brasil afirmou que «essa nota reflete a maturidade das instituições brasileiras e da política

1. V. Simon Romero e Alexei Barrionuevo: «Quietly, Brazil Eclipses An Ally» em *The New York Times*, 7/7/2008, p. 1, para uma análise da nova estatura do Brasil como um ator regional.

2. Fitch Ratings: «Inside the Ratings: What Credit Ratings Mean», Nova York, agosto de 2007.

monetária, como evidenciado pela melhora fiscal e da dívida externa e também pelo avanço na tendência de perspectivas de crescimento»³.

O *rating* não representa um julgamento sobre a política social, o sistema judiciário, eleições justas, etc, o que é um mal-entendido comum. Na verdade, trata-se de uma decisão bastante restrita, mas fundamental para as economias de desenvolvimento rápido. O *rating* recebido pelo Brasil (BBB) está na posição mais baixa entre as classificações do grau de investimento. As agências de risco vão monitorar o desempenho fiscal do Brasil sobre parâmetros correntes e decidir, com o tempo, se o país merece um novo *upgrade* ou – se o Brasil escorregar em políticas macroeconômicas ruins – se merece um *downgrade*. A S&P também enfatizou que

a política fiscal e seus indicadores são as maiores fragilidades de crédito do Brasil (...) [e] as medidas políticas para reduzir o nível de, e a rigidez do, atual gasto do governo, ou ambos, poderiam reforçar a postura fiscal brasileira e contribuir para um maior declínio das taxas de juros reais, com conseqüências positivas para os investimentos e o crescimento, além de uma redução mais rápida no peso da dívida do país.⁴

Com o grau de investimento concedido pela Fitch e a S&P, é provável que a Moody's também faça o mesmo em breve. Uma quarta agência, a DBRS do Canadá, também conferiu um grau de investimento ao Brasil em 5 de junho de 2008. Ao fazê-lo, a DBRS afirmou:

As expectativas de tendências estáveis da DBRS são de que o governo brasileiro continuará implementando uma política macroeconômica prudente após as eleições [municipais] de outubro e as eleições presidenciais de 2010. A tendência também incorpora a visão de que uma economia mais estável oferece condições para melhoras posteriores nas dinâmicas da dívida e uma queda de médio prazo na média das taxas de juros reais. Em conjunto com um Banco Central independente, que adotou uma postura preventiva, a posição do Brasil como um exportador líquido de comida e combustíveis reduz o risco de inflação nos próximos meses.⁵

As avaliações das agências de classificação de risco abrem uma nova perspectiva para as possibilidades de desenvolvimento do Brasil. Também são um passo importante para o país na medida em que permitem que ele se junte aos seus estados parceiros do BRIC – Rússia, Índia e China – como um dos 14 países cujo *rating* da dívida em moeda estrangeira foi elevado em virtude do grau de investimento.

3. Standard & Poor's: «Brazil LT FC Sovereign Credit Rating Raised to Investment-Grade BBB-; Outlook Stable» em *RatingsDirect*, 30/4/2008, Nova York.

4. *Ibid.*

5. DBRS: «Rating Report–Public Finance: Sovereigns. Federative Republic of Brazil», Nova York, 5 de junho de 2008.

Apenas cinco anos atrás, Goldman Sachs, o proeminente banco de investimento de Nova York, cunhou o termo «BRICS». Em uma atualização do conceito, Jim O'Neill, chefe de pesquisas econômicas globais do Goldman Sachs, afirmou:

Estas quatro economias em desenvolvimento têm a população de um tamanho que lhes permite, individualmente, ser tão grandes quanto as maiores economias do mundo nos próximos 30 anos. Se somarmos seu potencial de produtividade a suas populações, o Produto Interno Bruto (PIB) dessas quatro economias poderia exceder o do G-7 em 2035. Nenhuma outra grande economia em desenvolvimento tem esse potencial.⁶

O Fundo Monetário Internacional (FMI) calcula que os BRICS e os mercados emergentes que eles estão ajudando a abastecer responderam por 30% da economia global e 47% de todo o crescimento mundial. Segundo o Instituto de Finanças Internacionais (IIF), em Washington, D.C., uma associação que reúne as maiores instituições financeiras mundiais, os fluxos de capital para os BRICS alcançaram níveis recordes – o investimento estrangeiro direto aumentou mais de 50%, passando de US\$ 167,4 bilhões em 2006 para US\$ 255,6 bilhões em 2007. Desde o aparecimento do termo BRIC no léxico da gestão da riqueza, os fluxos de investimento estão aumentando sua participação no mercado de capitais. Entre novembro de 2001 e 2007, o mercado de ações do Brasil cresceu 369%, o da Índia 499% e o da China 201%.⁷

Em maio de 2008, o IIF divulgou um relatório sobre o *Investor Relations and Data Transparency Practices Ranking* (Ranking de Transparência e Relações com Investidores) dos países emergentes mais ativos no mercado de dívida soberana. O Brasil continua na primeira posição, sendo o único país a alcançar a nota mais alta. O *ranking* se baseou em 20 critérios de avaliação que buscavam identificar a qualidade e a agilidade da revelação de dados fiscais e macroeconômicos, a navegabilidade do site de Relações com Investidores (IR), o acesso à equipe de IR e a eficácia dos canais de comunicação entre os investidores e a instituição.

Ao contrário do pânico do mercado financeiro ocorrido quando o presidente Lula foi eleito pela primeira vez, em 2002, o Brasil agora é visto como uma economia em fase de amadurecimento. Após o governo de Fernando Henrique Cardoso, os mercados

Ao contrário do pânico do mercado financeiro ocorrido quando o presidente Lula foi eleito pela primeira vez, em 2002, o Brasil agora é visto como uma economia em fase de amadurecimento ■

6. Jim O'Neill: «The BRICS Economies Must Help Form World Policy» em *Financial Times*, 23/1/2007, p. 8.

7. Matthew Vincent: «BRIC Offer Investors a Varied Harvest» em *Financial Times*, 6/5/2008.

temeram que a administração de Lula se voltasse ao seu passado socialista e desestabilizasse a economia. Isso não aconteceu, e a confiança dos mercados foi rapidamente recuperada. De fato, ao longo dos últimos seis anos, a equipe econômica brasileira se mostrou altamente competente e capaz de lançar as bases para as decisões das agências de classificação de risco.

Para os EUA, o Brasil é o parceiro lógico no Hemisfério Ocidental para o século XXI. O país está finalmente realizando seu potencial econômico e financeiro. Tem um sistema político dinâmico e estável. Ainda há temas importantes que precisam ser abordados – alta dívida pública, uma rígida estrutura fiscal, um avanço irregular na redução das distorções econômicas, pressões sociais que restringem o crescimento, entre outros –, mas de forma geral o país está caminhando na direção certa. O Brasil também continuará a atrair investidores dos EUA, e os laços financeiros e de investimentos vão se tornar mais fortes com o tempo, particularmente a partir do grau de investimento concedido pelas agências de classificação de risco.

À medida que o Brasil se tornar um ator regional cada vez mais dinâmico, será do interesse de longo prazo dos EUA associar-se a um dos «winners» do hemisfério ■

Do ponto de vista da política exterior, também é evidente que, dada a realidade dos regimes populistas/nacionalistas em países como Venezuela, Equador, Bolívia e Nicarágua, um parceiro estável do BRIC vai ancorar os interesses dos EUA no hemisfério. À medida que o Brasil se tornar um ator regional

cada vez mais dinâmico, será do interesse de longo prazo dos EUA associar-se a um dos «winners» do hemisfério. As diversas iniciativas lideradas pelo Brasil na região são freqüentemente ignoradas:

- O Brasil é um líder no Mercosul, o Mercado Comum do Sul.
- O Ministério de Relações Exteriores do Brasil, o Itamaraty, comandou o processo de organização do Fórum de Diálogo IBAS, que reúne as três maiores democracias do Sul: Índia, Brasil e África do Sul.
- O Brasil sediou a primeira cúpula entre a América do Sul e os países árabes.
- Desde 2004, o Brasil tem exercido o comando militar da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH).
- O Brasil tem sido um líder no processo de criação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), que pretende unir duas organizações de livre comércio existentes – o Mercosul e a Comunidade Andina – como parte de um processo contínuo de integração sul-americana.

- Em dezembro de 2007, o presidente Lula compareceu à Cúpula de Buenos Aires com cinco outros líderes sul-americanos para estabelecer o Banco do Sul.

Várias dessas iniciativas são muito recentes. É possível que nem todas tenham sucesso, mas elas indicam que o Brasil é um ator cada vez mais importante na diplomacia regional. Além disso, à medida que essas novas instituições amadurecerem, elas terão um papel mais importante para o elo político e econômico entre a região e o mundo.

■ **Brasil: um gigante das matérias-primas e *commodities***

O segundo motivo pelo qual os Estados Unidos devem considerar uma parceria mais estreita com o Brasil é que a extraordinária riqueza de recursos do país agora tem uma dimensão global. O Brasil é o maior produtor mundial de minério de ferro, café e açúcar, e ocupa as primeiras posições no *ranking* de produção de soja, carne de porco e de boi, milho e diversos alimentos. Mas é no campo da energia que o potencial brasileiro se mostra maior.

Em janeiro de 2008, a Petrobras, um gigante energético controlado pelo Estado, anunciou a descoberta de um enorme campo de petróleo em águas profundas, com potencial para transformar o Brasil em um país exportador. Estima-se que as reservas do campo Tupi, localizado na costa do Sudeste, sejam equivalentes a 5 a 8 bilhões de barris de petróleo leve. O Tupi é a maior descoberta de óleo desde que foi encontrado um campo com 12 bilhões de barris no Caçaquistão, em 2000. Com essa nova descoberta, os 12,2 bilhões de barris de reservas comprovadas do Brasil passariam para cerca de 17,2 bilhões, colocando-o à frente do Canadá (17,1 bilhões) e México (12,9 bilhões). Na escala mundial, o país ficaria numa posição entre a China e a Nigéria⁸. Também em janeiro de 2008, foi anunciada a descoberta de um enorme reservatório de gás natural na mesma região do Tupi, batizado de Júpiter. E em abril de 2008, o governo declarou que engenheiros haviam identificado outro grande campo de petróleo: o Carioca⁹. Estima-se que o Carioca contenha até 33 bilhões de barris, ainda sujeitos a comprovação.

Atualmente, a Petrobras vende 90% de seus produtos de petróleo refinado no mercado interno. Para garantir seu futuro como exportadora, a empresa está construindo duas novas refinarias com início das operações previsto para

8. Alexei Barrionuevo: «Hot Prospect for Oil's Big League» em *The New York Times*, 11/1/2008.

9. Ed Crooks: «Petrobras Confident Over Deep Water Well» em *Financial Times*, 30/4/2008.

2010 e 2014, respectivamente, o que vai aumentar a capacidade de refino do país em cerca de 40%. A companhia também pretende investir em unidades para expandir sua produção de diesel a partir de óleo pesado. Consciente dos perigos ambientais decorrentes desse aumento na produção, a Petrobras está investindo US\$ 8,6 bilhões na redução da emissão de enxofre em suas 11 refinarias. É importante enfatizar que, embora o Brasil tenha se tornado um exportador líquido de petróleo dois anos atrás, ele continuou a importar óleo leve para atender às necessidades domésticas, enquanto exporta predominantemente óleo pesado. A recente descoberta de campos de petróleo leve é um passo importante do Brasil em direção ao seu objetivo de adquirir auto-suficiência energética na próxima década.

O segundo fator que aumentou o perfil do Brasil em âmbito global é seu bem-sucedido desenvolvimento de biocombustíveis, em particular do etanol produzido a partir da cana-de-açúcar. Em 2007, as usinas de cana do Brasil produziram cerca de 6 bilhões de galões de etanol. Estima-se que essa produção terá aumentado 160% em 2016. O Brasil é o maior produtor mundial de cana-de-açúcar, e há um enorme potencial de crescimento nessa área. O etanol já representa 30% dos combustíveis automotores no país. O Brasil recentemente introduziu um combustível misto, composto por 24% de álcool e 76% de gasolina; e um número cada vez maior de carros no país funciona com es-

Para os EUA, que são altamente dependentes de petróleo importado, faz sentido uma forte relação com o Brasil no campo energético. Não apenas porque ela estabelecerá uma relação energética com um fornecedor estável, mas porque ela permitirá que os EUA diminuam sua dependência dos fornecedores do Oriente Médio ■

ses dois combustíveis. Além disso, uma quantidade crescente de veículos conta com um tanque de gás natural que possibilita a escolha entre etanol/gasolina e gás natural. Essas inovações continuarão em um esforço por reduzir o consumo de petróleo no país, já que ele pretende se tornar um exportador na próxima década. O próprio etanol se tornará um importante produto de exportação nos próximos anos.

Para os EUA, que são altamente dependentes de petróleo importado, faz sentido uma forte relação com o Brasil no campo energético. Não apenas porque

ela estabelecerá uma relação energética com um fornecedor estável, mas – o que é mais importante – porque ela permitirá que os EUA diminuam sua dependência dos fornecedores do Oriente Médio e, nas Américas, da Venezuela.

Dada a ampla gama de opções que o Brasil poderá oferecer aos mercados mundiais – gás natural, petróleo e biocombustíveis –, uma parceria estratégica com o país deve ser uma alta prioridade para a próxima administração da Casa Branca.

Uma dificuldade para a cooperação em matéria de etanol é o fato de que os agricultores americanos também produzem etanol, mas de milho. Produtores/lobistas de milho têm tido sucesso em introduzir proteções no *Farm Bill* para excluir do mercado dos EUA mais do que uma pequena quantidade de etanol brasileiro. Enquanto as destilarias brasileiras conseguem produzir etanol a 22 centavos o litro, o etanol de milho produzido nos EUA custa 30 centavos. A nova administração vai precisar de uma forte liderança política para lidar com uma das forças políticas mais poderosas em Washington. Mesmo assim, o tema da dependência de energia continuará a ser uma preocupação por muitos anos. O etanol da cana-de-açúcar é certamente uma alternativa lógica para os EUA.

Um exemplo final da crescente importância do Brasil na economia mundial são suas reservas de minério de ferro – um componente fundamental do processo de produção do aço. A Vale, gigante brasileiro do minério de ferro, é a segunda mineradora mundial e o maior produtor mundial desse mineral. Juntamente com o Rio Tinto Group, da Austrália, e da BHP Billiton, ela controla cerca de 60% do fornecimento global de minério de ferro. A Vale está expandindo suas atividades para a produção de níquel, cobre e carvão, e adquiriu bens na Austrália, no Canadá e na China. Em 2006, a companhia comprou a Inco, uma mineradora canadense, por US\$ 17,4 bilhões, tornando-se líder mundial na produção de níquel. Com a crescente demanda global de minério de ferro, os preços do produto aumentaram em porcentagens de dois dígitos em quatro dos últimos cinco anos. Em junho de 2008, foi anunciado que produtores de aço chineses concordaram sobre um aumento recorde nos preços de minério de ferro anuais. Os chineses aceitaram pagar à anglo-australiana Rio Tinto até 96,5% a mais por seu suprimento de minério de ferro este ano, o maior incremento anual até então – e bem acima dos 9,5% de aumento pago em 2007. A Vale vai claramente se beneficiar desse acordo¹⁰.

Entre 2002 e 2006, a média anual de retorno para os acionistas da Vale – apreciação do share mais dividendos – foi de 54,6%, o maior entre as companhias

10. Javier Blas e Rebecca Bream: «Chinese Agree 96% Rise in Iron Ore Prices» em *Financial Times*, 24/6/2008.

públicas com capitalização de mercado de mais de US\$ 50 bilhões. No primeiro trimestre de 2008, a Vale foi a terceira companhia estrangeira com papéis mais negociados na Bolsa de Valores de Nova York. A empresa informa que cerca de dois terços de seus 420 mil acionistas estão nos EUA¹¹. Uma mostra desse status global emergente da companhia é a construção de escolas técnicas e a divulgação de anúncios de recrutamento de pessoal no exterior – sinal da escassez de geólogos e engenheiros entre as companhias mineradoras mundiais. A Vale planeja gastar US\$ 59 bilhões em expansão nos próximos cinco anos, gerando ao redor de 62.000 empregos, dos quais 33.000 serão contratados pela companhia e o restante por seus fornecedores e outros parceiros. A empresa vai concentrar seus esforços na construção de escolas técnicas e no desenvolvimento de cursos especializados, em parceria com instituições de ensino no Brasil e, numa etapa seguinte, no exterior.

Essa política reflete uma das fraquezas do desenvolvimento brasileiro: o sistema de educação do país não consegue prover os recursos humanos que companhias como a Vale necessitam cada vez mais. À medida que o Brasil se torna global, a agenda da reforma educativa se relaciona cada vez mais com o investimento e a competitividade. A Vale também tem investido milhões de dólares em infra-estrutura física – estradas, portos, unidades de armazenamento, etc –, o que mostra a incapacidade do governo federal de fazê-lo.

■ «Os deleites do tédio»

Em um recente artigo, a revista *The Economist* comparou o Brasil com seus companheiros BRICS¹². A publicação encontrou três diferenças fundamentais – e positivas. Primeiro, a divisão entre cidade e interior não é tão assustadora como na Índia e na China, já que 83% dos brasileiros vivem hoje em cidades. Segundo, o país apresenta uma democracia multipartidária consolidada e uma liberdade de expressão que o ajudam a debater mudanças sociais, o que não acontece na Índia nem na China. Finalmente, o Brasil não exhibe as formas de nacionalismo que se exacerbam nos outros três países de tempos em tempos. Após abordar os três principais problemas que impedem o crescimento estável – inflação, dívida e falta de democracia – o Brasil agora começou a abordar desafios sociais fundamentais.

11. Antonio Regalado: «Brazilian Mining Titan Takes on Global Giants» em *Wall Street Journal*, 25/4/2008.
 12. «The Delights of Dullness» em *The Economist*, 19/4/2008.

Programas como o Bolsa-Família, um mecanismo de transferência de dinheiro que beneficia 11 milhões de famílias pobres, destinando-lhes recursos contanto que seus filhos freqüentem a escola e sejam vacinados, têm sido relativamente bem-sucedidos. De fato, o governo brasileiro está assessorando o da Índia sobre como substituir subsídios alimentares em zonas rurais por algo similar. Uma recente pesquisa confirma que 23 milhões de brasileiros migraram das classes D e E (as duas mais baixas) para a classe C, cujas marcas distintivas são um apartamento alugado, um carro e alguns itens domésticos novos. O emprego no setor formal está em ascensão e os salários subiram. Isto, combinado com o programa Bolsa-Família, fez a diferença para diminuir a desigualdade – o sintoma mais persistente das falhas do passado brasileiro.

■ Conclusão

Ao tomar posse em 2009, a nova administração precisará rever as opções e as prioridades de sua política exterior. No contexto das relações desgastadas entre os EUA e muitos países da América Latina, o Brasil emerge como um parceiro lógico. A ascensão do Brasil como um líder regional e como um ator global em expansão pode complementar os interesses dos EUA. À medida que a participação do Brasil no grupo BRIC se tornar um componente importante da política exterior brasileira, os EUA terão um bom parceiro para debater e negociar sobre uma ampla gama de temas que são importantes para ambos, incluindo energia, finanças e investimento, comércio e meio ambiente, para citar alguns. E à medida que o BRIC começar a desempenhar um papel político de maior envergadura na política mundial, uma associação mais estreita entre os EUA e o Brasil vai trabalhar a favor dos EUA¹³. ☐

13. Patrick Donahue: «BRIC Nations Summit Seeks to Turn Economic Might into Clout» em *Bloomberg – Economy & Business*, 15/5/2008.