

Em um mundo de mudanças bruscas e inquietantes, a relação entre os Estados Unidos e o Brasil se destaca como um testemunho único e duradouro das complexidades da diplomacia internacional. As duas nações, extensas e multifacetadas, se encontram em uma encruzilhada decisiva, e seus caminhos se espelham um ao outro de forma reveladora e transformadora. Essa reflexão se estende além dos paralelos culturais para a arena política contemporânea, onde dilemas compartilhados e objetivos comuns ressoam com crescente profundidade.

Os Estados Unidos e o Brasil estão enfrentando o duplo desafio de defender a democracia, resistir ao apelo do populismo e combater as mudanças climáticas. Também estão buscando soluções inovadoras para promover a resiliência sem sacrificar o crescimento econômico. A forma como essas nações enfrentam esses desafios molda seu relacionamento bilateral e serve de modelo para a liderança global. Essa dinâmica é definida em um cenário em que as alianças tradicionais são reavaliadas e novas parcerias surgem, impulsionadas pelas realidades do século XXI.

Na atual conjuntura histórica, os Estados Unidos e o Brasil têm uma oportunidade única de aprofundar seus laços, reconhecendo as sinergias que surgem de suas jornadas paralelas. Desde o desenvolvimento sustentável até a batalha contra a desinformação e a dedicação à defesa dos valores democráticos, surge um vasto cenário para empreendimentos cooperativos. *Uma parceria bicentenária: passado, presente e futuro das relações Brasil-Estados Unidos* convida os leitores a imaginarem os caminhos futuros de uma aliança enriquecida entre os Estados Unidos e o Brasil, explorando as bases estabelecidas por dois séculos de engajamento diplomático e o potencial que eles podem trilhar juntos.

Bruna Santos
(Diretora do Wilson Center Brazil Institute)

O bicentenário do estabelecimento de relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos é uma ocasião momentosa em nossa história diplomática. Um dos primeiros países a reconhecer a independência do Brasil, em 26 de maio de 1824, os Estados Unidos estabeleceram-se, ao longo de todo esse período, como parceiro incontornável do Brasil na comunidade internacional.

Na ordem multipolar que hoje toma contornos, a relação Brasil-EUA pode desempenhar um papel importante para o encaminhamento das grandes questões globais: as mudanças climáticas, o combate ao aquecimento global e a promoção do desenvolvimento sustentável; a redução das assimetrias socioeconômicas entre os países e dentro deles, inclusive a luta contra a fome e a pobreza; a reforma das instâncias decisórias da governança global; a manutenção da paz e da segurança internacionais; o desarmamento e a não proliferação nucleares; a proteção dos direitos humanos e a defesa da democracia.

Mauro Vieira
Ministro de Estado das Relações Exteriores



coleção | RELAÇÕES
INTERNACIONAIS

FERNANDA PETENÁ MAGNOTTA
(ORG.)



Fernanda Magnotta, doutora pelo PPGRI San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), é professora e especialista em política dos EUA, com foco nas relações entre EUA-China-América Latina. À frente do programa de Relações Internacionais da FAAP, em São Paulo, ela é *Senior Fellow* no CEBRI, no Rio de Janeiro, e *Global Fellow* do Wilson Center, em Washington DC. Contribuiu como colunista para o Portal UOL e para a Rádio CBN, além de ser analista de internacional da CNN Brasil. Seu trabalho inclui publicações acadêmicas e artigos de opinião com circulação em diferentes idiomas. Reconhecida internacionalmente, liderou a delegação da Cúpula da Juventude do G20 do Brasil na China, e observou as eleições dos EUA de 2016 em Ohio, convidada pela Embaixada dos EUA. Selecionada para o Programa W30 da UCLA em 2017, está entre os top 30 em gestão acadêmica global. Recebeu bolsa Fulbright para aprofundar os estudos nas relações EUA-China-Brasil durante a gestão Trump na University of Southern California (2022-2023). Suas análises aparecem nos principais meios de comunicação no Brasil e nos EUA frequentemente. Magnotta é palestrante regular de cursos e treinamentos para diplomatas e oficiais militares, coordena projetos envolvendo autoridades, pesquisadores e líderes do setor privado nos dois países. Contribuiu diretamente para a organização das celebrações do bicentenário das relações bilaterais, em 2024, em diversas frentes.

PASSADO, PRESENTE E FUTURO DAS RELAÇÕES BRASIL-ESTADOS UNIDOS

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO
BRASIL

UMA PARCERIA BICENTENÁRIA:
PASSADO, PRESENTE E FUTURO DAS
RELAÇÕES BRASIL-ESTADOS UNIDOS

Fernanda Petená Magnotta (Org.)

coleção | RELAÇÕES
| INTERNACIONAIS

FERNANDA PETENÁ MAGNOTTA
(ORG.)

UMA PARCERIA BICENTENÁRIA:

PASSADO, PRESENTE E FUTURO DAS
RELAÇÕES BRASIL-ESTADOS UNIDOS

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO
BRASIL

coleção | RELAÇÕES
| INTERNACIONAIS

**UMA PARCERIA BICENTENÁRIA:
PASSADO, PRESENTE E FUTURO DAS
RELAÇÕES BRASIL-ESTADOS UNIDOS**

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado	Embaixador Mauro Luiz Jecker Vieira
Secretária-Geral	Embaixadora Maria Laura da Rocha

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente	Embaixadora Márcia Loureiro
Diretor do Centro de História e Documentação Diplomática	Embaixador Gelson Fonseca Junior
Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais	Ministro Almir Lima Nascimento

Conselho Editorial

Ana Flávia Barros-Platiau	Maitê de Souza Schmitz
Daniella Poppius Vargas	Maria Regina Soares de Lima
João Alfredo dos Anjos Junior	Maurício Santoro Rocha
Luís Cláudio Villafañe Gomes Santos	Rogério de Souza Farias

A Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

A FUNAG, com sede em Brasília, conta em sua estrutura com o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI e com o Centro de História e Documentação Diplomática – CHDD, este último no Rio de Janeiro.

FERNANDA PETENÁ MAGNOTTA
(ORG.)

**UMA PARCERIA BICENTENÁRIA:
PASSADO, PRESENTE E FUTURO DAS
RELAÇÕES BRASIL-ESTADOS UNIDOS**



BRASÍLIA – 2024

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H, Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília-DF
Tel.: (61) 2030-9117/9128
Site: gov.br/funag
E-mail: funag@funag.gov.br

Coordenação-Geral de Publicações e Eventos:

Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho

Coordenação de Publicação e Editoração:

Fernanda Antunes Siqueira

Revisão:

Alessandra Marin da Silva
Ana Clara Ribeiro Teixeira
Gabriela Del Rio de Rezende

Equipe de publicação e editoração:

Acauã Lucas Leotta
Eliane Miranda Paiva
Luiz Antônio Gusmão
Nycole Cardia Pereira

Programação Visual e Diagramação:

Denivon Cordeiro de Carvalho

Os artigos que compõem este livro são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição oficial do Ministério das Relações Exteriores e da Fundação Alexandre de Gusmão.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P225

Uma parceria bicentenária: passado, presente e futuro das relações Brasil-Estados Unidos /
Fernanda Petená Magnotta (organizadora) ; prefácio de Mauro Vieira. - Brasília :
FUNAG, 2024.
554 p. - (Coleção Relações Internacionais).

ISBN: 978-85-7631-995-5

1. Relações diplomáticas 2. Relações diplomáticas - Brasil - Estados Unidos 3.
História diplomática - Brasil - Estados Unidos 4. Política externa - Brasil - Estados Unidos
5. Política econômica - Brasil - Estados Unidos 6. Relações culturais - Brasil - Estados Unidos
I. Magnotta, Fernanda Petená II. Série.

CDU: 327(81:73)

SUMÁRIO

Prefácio	9
-----------------------	----------

Mauro Vieira

Introdução.....	13
------------------------	-----------

Fernanda Petená Magnotta

PASSADO

200 anos de uma parceria gradual, mas decisiva: revisitando a trajetória das relações Brasil-EUA, seus desafios, amadurecimento e potencial	19
--	-----------

Rafael R. Ioris

200 anos de relações diplomáticas entre o Brasil e os EUA: encontros e desencontros.....	37
---	-----------

Rubens Barbosa

A diplomacia americana e a independência do Brasil na correspondência dos pais fundadores (1807-1825)	59
--	-----------

Marcos Sorrilha Pinheiro

Segunda Guerra Mundial: empresários brasileiros entre o desenvolvimento autônomo e a relação privilegiada com os Estados Unidos	81
--	-----------

Lucas Amaral Batista Leite e Tullo Vigevani

Triste tarde no Hotel Embajador: notas sobre a coadjuvação brasileira na intervenção norte-americanana na República Dominicana (1965-1966).....	105
--	------------

Filipe Nasser

A política externa da redemocratização brasileira (1985-1992): tensões e oportunidades na relação entre Brasil e Estados Unidos 133
Guilherme Stolle Paixão e Casarões

A imagem dos *think tanks* americanos sobre o Brasil nos governos Lula 1 e 2: homogeneidade e baixa representatividade do país sobre si mesmo..... 153
Tatiana Teixeira

Militarismos e extrema-direita global: um estudo comparativo entre EUA e Brasil..... 181
Clarissa Nascimento Forner

A aliança Brasil-EUA contra os moinhos de vento do globalismo 203
David Almstadter de Magalhães

Relações bilaterais Brasil-Estados Unidos no contexto da nova direita 221
Bárbara Vasconcellos de Carvalho Motta e Anne Gabrielle Carvalho Cruz

EUA e Brasil nos governos Lula (2003-2010, 2023-atual): reflexões de uma parceria 249
Cristina Soreanu Pecequilo

As relações econômicas entre o Brasil e os Estados Unidos: heranças e desafios 265
Filipe Almeida do Prado Mendonça e Isabela Marques Caetano

Brasil-Estados Unidos: convergência, paradoxos e diferenças na promoção da democracia e da paz (1945-2023) 287
Antonio de Aguiar Patriota

PRESENTE

Brasil e Estados Unidos: interdependência em declínio? 305
Carlos Gustavo Poggio Teixeira

Os estudos sobre os Estados Unidos no Brasil: um campo em formação	321
Sebastião C. Velasco e Cruz	
Os brasileiros e os Estados Unidos: a opinião pública em uma década de mudanças	345
Maria Hermínia Tavares de Almeida e Ivan Filipe de Almeida Lopes Fernandes	
Americanismo, antiamericanismo ou desamericanismo?	361
Dawisson Belém Lopes	
Influência e estratégia dos grupos de interesses empresariais nas relações Brasil-Estados Unidos	377
Denilde Oliveira Holz hacker	
JAPER – O que é isso? Brasil e Estados Unidos juntos na luta antirracista	399
Marise Ribeiro Nogueira e Paula Cristina Pereira Gomes	

FUTURO

Brasil e Estados Unidos: uma parceria renovada e promissora ...	423
Maria Luiza Ribeiro Viotti	
Relações bilaterais Brasil e EUA: Que cooperação? Poderíamos ter uma política industrial para promover a transição para uma economia de baixo carbono?	441
Neusa Maria Pereira Bojikian	
Guerras frias, ontem e hoje: percepções da atuação internacional brasileira em tempos polarizados	461
Andre Pagliarini	
Evolução e perspectivas das relações Brasil-EUA: de adversários a parceiros	479
Roberto Abdenur	

**200 anos de parceria Brasil-Estados Unidos: um breve
olhar sobre os resultados econômicos e próximos passos 489**

Abrão Arabe Neto e Fabrizio Sardelli Panzini

**Pós-neoliberalismo? Notas sobre tendências políticas nos
EUA e seus impactos para o Brasil 523**

Eduardo Freitas de Oliveira

Prefácio

Mauro Vieira¹

O bicentenário do estabelecimento de relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos é uma ocasião momentosa em nossa história diplomática. Um dos primeiros países a reconhecer a independência do Brasil, em 26 de maio de 1824, os Estados Unidos estabeleceram-se, ao longo de todo esse período, como parceiro incontornável do Brasil na comunidade internacional.

Em minha carreira, as relações com os Estados Unidos ocuparam lugar especial. Foi a Embaixada em Washington meu primeiro posto diplomático, onde servi, entre 1978 e 1982, como Terceiro, Segundo e, logo, Primeiro Secretário. Anos depois, tive a honra de ser designado, pelo Presidente Lula, Embaixador do Brasil nos Estados Unidos.

À frente de nossa Embaixada, entre 2010 e 2015, também tive o privilégio de acompanhar a visita do Presidente Obama ao Brasil, em março de 2011, do então Vice-Presidente Joe Biden, respectivamente em maio de 2013 e em junho de 2014 (já no contexto da Copa do Mundo do Brasil), e da Presidenta Dilma Rousseff aos EUA, em agosto de 2012. Já como Chanceler da Presidenta Dilma, regressamos a Washington, em agosto de 2015, para uma importante visita de trabalho. Também havia acompanhado, em Brasília, em um longínquo outubro de 2012, a última reunião do Diálogo da Parceria Global (DPG), o principal e mais elevado mecanismo de diálogo político bilateral.

Nossa história diplomática compartilhada é caracterizada por ciclos alternados de aproximações, reaproximações, recomposições, grandes

¹ Graduado em Direito pela Universidade Federal Fluminense (1973) e em Diplomacia pelo Instituto Rio Branco (1974), Mauro Vieira tem também doutorado *honoris causa* em Letras, pela Universidade de Georgetown, em Washington, D.C. (2014). Foi Embaixador do Brasil na Argentina (2004-2010) e nos Estados Unidos da América (2010-2015); Representante Permanente do Brasil nas Nações Unidas em Nova York (2016-2020) e Embaixador do Brasil na Croácia (2020-2022). Foi Ministro das Relações Exteriores do Brasil entre 2015 e 2016, cargo que novamente ocupa desde 1º de janeiro de 2023.

convergências e divergências pontuais. Da “aliança não escrita” dos tempos do Barão do Rio Branco – para recorrer à consagrada expressão do historiador Bradford Burns – ao momento atual, caracterizado por evidente simpatia recíproca e alto grau de inteligência política entre os dois países, percorremos um largo arco histórico.

Os dois maiores países do hemisfério ocidental – democracias de massa multirraciais e multiculturais que em muito se assemelham e também guardam diferenças significativas entre si –, Brasil e EUA estão atados por uma amizade bicentenária marcada por importantes complementariedades e sinergias, a despeito das discordâncias e assimetrias de pontos de vista que surgem naturalmente. Trata-se, afinal, de uma relação complexa, multifacetada e cheia de nuances. Ao Brasil, deverá interessar sempre a manutenção de um relacionamento maduro, equilibrado, pautado por respeito mútuo e em pé de igualdade, em que buscaremos compreender as posições norte-americanas frente aos temas globais, reservando-nos também o direito de apresentar nossas diferenças de pontos de vista.

Na ordem multipolar que hoje toma contornos, a relação Brasil-EUA pode desempenhar um papel importante para o encaminhamento das grandes questões globais: as mudanças climáticas, o combate ao aquecimento global e a promoção do desenvolvimento sustentável; a redução das assimetrias socioeconômicas entre os países e dentro deles, inclusive a luta contra a fome e a pobreza; a reforma das instâncias decisórias da governança global; a manutenção da paz e da segurança internacionais; o desarmamento e a não proliferação nucleares; a proteção dos direitos humanos e a defesa da democracia. O Brasil mantém pontes com toda a comunidade internacional e capacidade universal de diálogo, o que pode ajudar a aproximar posições entre os diferentes, construir consensos e apresentar soluções para os desafios compartilhados.

Em chamada telefônica que mantive com meu colega, o Secretário de Estado Antony Blinken, logo no início do governo, quando me telefonou para empenhar sua solidariedade pelos atos terroristas de 8 de janeiro em Brasília – tendo os atentados análogos contra o Capitólio dois anos antes no retrovisor –, observamos que a comemoração do bicentenário coincidia com a retomada do relacionamento bilateral em sua melhor forma,

facultada pela eleição do Presidente Lula e pela disposição renovada do governo Biden em revitalizar o diálogo com o Brasil na esteira de anos difíceis nos dois países.

Em nossos encontros posteriores, em geral no contexto de reuniões multilaterais – e igualmente nos telefonemas frequentes que temos mantido –, temos sempre reiterado que a efeméride oferece oportunidade singular em termos de potencial em realizações concretas no campo bilateral. Com isso, acreditamos que as comemorações do bicentenário do estabelecimento das relações diplomáticas devem transcender o tom meramente festivo, assumindo um caráter político e diplomático, de estreitamento dos nossos laços em todos os campos e incremento da coordenação em temas globais.

Nesse quadro se insere a visita do Presidente Lula a Washington em fevereiro de 2023, quando foi recebido pelo Presidente Biden na Casa Branca com pouco mais de 40 dias no cargo. O grande número de visitas de autoridades governamentais norte-americanas ao Brasil ao longo de 2023 é igualmente testemunho desse ímpeto de reforçar os vínculos entre nossos governos. O lançamento da iniciativa Lula-Biden sobre direitos trabalhistas, à margem da abertura do Debate-Geral da 78ª Assembleia Geral das Nações Unidas, também oferece bom exemplo do que podemos continuar a fazer juntos em benefício de nossas sociedades. Por ocasião da Cúpula do G20, em Nova Délhi, em setembro de 2023, o Presidente Lula lançou, ao lado do Presidente Biden e do Primeiro-Ministro da Índia, Narendra Modi, a Aliança Global de Biocombustíveis, concebida para estimular a produção global de combustíveis renováveis, especialmente do etanol, no contexto dos esforços em favor da transição energética. São muitas as oportunidades que se abrem para que possamos estreitar os laços diplomáticos, políticos, econômicos e comerciais, científicos e tecnológicos, culturais e humanos entre nossos povos e países.

A obra *Uma parceria bicentenária: passado, presente e futuro das relações Brasil-Estados Unidos*, organizada pela Professora Fernanda Magnotta, não poderia chegar em melhor hora. Mais do que uma necessária retrospectiva, integra um ciclo de eventos e realizações concebido para comemorar a história e projetar o que vem pela frente. Estruturada nos eixos passado,

presente e futuro do relacionamento bilateral, o livro procura ser um elemento vivo do ciclo virtuoso que estamos atravessando.

De nossa longa história diplomática, podemos extrair, da leitura dos capítulos aqui contidos, os aprendizados e as lições para navegar o presente da relação Brasília-Washington; das distintas visões sobre o atual estado de nossas relações – e dos inúmeros programas e agendas que compartilhamos –, podemos começar a construir conjuntamente o futuro; e ao projetar os temas de incidência no porvir dos dois países e do conjunto da humanidade, poderemos nos antecipar aos problemas e desafios e oferecer uma carta de navegação confiável para as gerações vindouras de políticos, diplomatas, empresários, acadêmicos, cientistas, pesquisadores, intelectuais, jornalistas, artistas, ativistas – cidadãos e cidadãs – brasileiros e norte-americanos.

Introdução

Fernanda Petená Magnotta

As relações diplomáticas entre Brasil e Estados Unidos são históricas e importantes. São ancoradas por traços identitários que descrevem os dois países, cada um à sua maneira, como “excepcionais”, dignos de desempenhar um papel singular no mundo. Refletem, além disso, o peso que têm as duas maiores democracias do hemisfério ocidental, cujos recursos materiais e ideacionais tornam impossível ignorar convergências e divergências entre si.

Se, por um lado, temos motivos para celebrar valores compartilhados e agendas comuns, por outro, também precisamos reconhecer que nossa história é repleta de desconfianças mútuas e ambiguidades. Nos termos de Joseph Smith, no clássico *Unequal Giants*, trata-se de uma relação, antes de tudo, profundamente assimétrica.

Com isso em vista, é fundamental para Brasil e Estados Unidos não apenas manter a comunicação estreita, mas empenhar-se na compreensão do outro. O que nos move? Como nos vemos? Como enquadramos o mundo? Nem sempre temos as mesmas repostas para essas perguntas. Contudo, ainda mais importante do que pensarmos da mesma forma, é estarmos dispostos a ouvir, entender e legitimar o racional do outro, construído em função de suas capacidades e a partir de sua própria experiência histórica.

No alvorecer da efeméride que marca os 200 anos de estabelecimento das relações diplomáticas entre os dois países, esta obra pretende servir a este justo propósito: contribuir para a construção de novas pontes desse entendimento recíproco. Assim, *Uma parceria bicentenária* oferece não apenas uma análise detalhada da relação entre os dois países ao longo de dois séculos, mas – nos segmentos “Passado”, “Presente” e “Futuro” – o livro aborda a transformação e os desafios desta interação bilateral complexa com vistas também ao que está por vir.

Na seção “Passado”, são apresentadas, primeiramente, reflexões abrangentes que oferecem um balanço dos 200 anos de relações diplomáticas entre Brasil e Estados Unidos, explorando suas diversas fases ao longo dos anos. Na sequência, são discutidos casos selecionados por serem particularmente emblemáticos. O papel da diplomacia norte-americana durante a independência do Brasil; a influência dos empresários brasileiros nas definições da política bilateral durante a Segunda Guerra Mundial; a participação brasileira na intervenção norte-americana na República Dominicana durante a Guerra Fria; as tensões e oportunidades durante o processo de redemocratização do Brasil. Também são empreendidas reflexões sobre períodos específicos, como o relacionamento bilateral durante os dois governos Lula e a ascensão do “trumpismo” nos Estados Unidos e da nova direita nos dois países durante a administração Bolsonaro. Por fim, realiza-se uma apreciação panorâmica das relações econômicas no período e uma análise da parceria no que tange à defesa da democracia e da paz.

A seção “Presente” reflete sobre a atualidade das relações, problematizando a interdependência entre os dois países, analisando o desenvolvimento dos estudos sobre os Estados Unidos no Brasil, a percepção da opinião pública brasileira sobre os Estados Unidos, a lógica de “americanismo” e “antiamericanismo” no Brasil, a atuação dos grupos de interesse empresariais nessa relação, e a cooperação rumo à construção de políticas antirracistas comuns.

O segmento “Futuro” explora as potenciais direções desta parceria. Faz um apanhado, a partir “do estado das coisas”, de agendas promissoras. Discute temas de potencial cooperação – como a transição para uma economia de baixo carbono – e reflete sobre desafios e oportunidades do relacionamento bilateral em um contexto global polarizado. Um breve olhar para o histórico de resultados econômicos também permite pensar em próximos passos para comércio e investimentos. Por fim, são abordadas as tendências políticas nos Estados Unidos e seus possíveis impactos no Brasil, sublinhando a necessidade de adaptação a um novo momento do sistema internacional.

Uma parceria bicentenária destaca-se não apenas pela qualidade de seu conteúdo, mas também por suas características editoriais. Primeiramente, porque a escolha de publicar o livro tanto em português quanto em inglês amplia seu alcance, permitindo que vozes brasileiras sejam ouvidas globalmente, promovendo um diálogo mais inclusivo e abrangente sobre um tema que nos é caro.

Compilar um livro com essas características repousa no compromisso de promover perspectivas que reflitam nossas próprias interpretações e nuances a respeito de uma história que nos têm como protagonistas. Além disso, visa contribuir para a valorização e fortalecimento da produção acadêmica e intelectual do país, ajudando a equilibrar um debate muitas vezes dominado por autores norte-americanos ou europeus no campo da política externa, em geral, e das relações bilaterais, em particular.

Este livro também serve como uma celebração de americanistas e brasilianistas, de agora e do passado, que têm dedicado seus esforços para construir um registro detalhado das relações entre Brasil e Estados Unidos. Trata-se de um tributo ao compromisso contínuo em iluminar os caminhos cruzados que têm moldado o curso das relações e, com isso, gerar reflexão crítica sobre eles.

Nesse sentido, a diversidade dos autores, incluindo acadêmicos e diplomatas de várias gerações, com vasta experiência e conhecimento direto das relações entre Brasil e Estados Unidos, assegura uma análise multifacetada e profunda. Reflete, igualmente, uma preocupação com a diversidade de olhares nesta obra. A contribuição do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Mauro Vieira, por meio do Prefácio, adiciona uma camada de grande valor ao trabalho, sublinha não só a importância das relações diplomáticas no mais alto nível governamental, mas também traz à luz o relato de um interlocutor privilegiado.

Por fim, é simbólico e importante que a publicação dessa obra ocorra sob os auspícios da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), uma instituição respeitável, que há mais de 50 anos dedica-se a promover o conhecimento em relações internacionais no Brasil no seio de nosso Ministério de Relações Exteriores. Políticas públicas costumam ser melhores quando

concebidas de forma plural. Assim, dar voz para comunidades epistêmicas especializadas no processo de “pensar o Brasil” e refletir sobre o seu papel no mundo, é não apenas laudável, como também um importante passo para construir o país em que desejamos viver.

Esperamos que este material se torne uma referência essencial nos estudos das relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos. Almejamos que o livro contribua para promover o entendimento, o debate qualificado e intelectualmente honesto sobre uma relação complexa e repleta de matizes, que precisa ser continuamente revisitada.

PASSADO

200 anos de uma parceria gradual, mas decisiva: revisitando a trajetória das relações Brasil-EUA, seus desafios, amadurecimento e potencial

Rafael R. Ioris¹

Introdução

A oportuna publicação do presente livro ocorre próximo ao aniversário de duzentos anos da enunciação da Doutrina Monroe, em 2 de dezembro de 1823. Concebida então, ironicamente, não pelo presidente dos EUA, cujo sobrenome se consagrou, mas sim pelo seu Secretário de Estado, John Quincy Adams, tal formulação tinha um caráter minimalista e mais prospectivo que efetivo, já que aquele país se encontrava em um momento ainda formativo do que viria a ser, posteriormente, a potência norte-americana. Ainda assim, ao afirmar a excepcionalidade do hemisfério ocidental, que não deveria mais ser objeto de cobiça por partes das potências imperiais europeias, que experimentavam um processo de restauração conservadora, tal postulado deu início a uma longa reflexão sobre as reais intenções dos Estados Unidos, da qual nos ocupamos até os dias de hoje (Morgenfeld, 2023).

Na América Hispânica, onde a fragmentação geográfica e revoltas intestinas passavam a se disseminar, tal doutrina gerou maior preocupação, especialmente na virada do século XX, quando das manifestações mais claras dos interesses imperialistas dos EUA. No Brasil houve uma maior receptividade do postulado Monroe, e mesmo do seu mais belicoso adendo, o chamado Corolário Roosevelt, uma verdadeira autoproclamação do *direito* dos EUA de intervir na região. Em um continente por muito entendido como sob o fenômeno do imperialismo *yankee*, tal dado é um

¹ Professor Titular de História na Universidade de Denver e Pesquisador do Washington Brazil Office e do Instituto Brasileiro de Estudos dos Estados Unidos (INCT-INEU). É autor ou coautor de diversos livros, capítulos de livro e artigos tratando da história do desenvolvimento comparado da América Latina, Política Externa Brasileira e relações EUA-América Latina.

indicativo claro das boas relações históricas experimentadas pelos dois países. Mas mesmo sendo as duas maiores democracias e sociedades do hemisfério ocidental, e tendo mantido um bom relacionamento diplomático, além de um intenso relacionamento econômico, ao longo de quase dois séculos, nunca houve de fato uma parceria estratégica estabelecida de forma duradoura entre Brasil e Estados Unidos, para além de aproximações pontuais, por vezes até mesmo não bem-sucedidas (Ricupero, 1996).

Dado, pois, o potencial não de todo realizado de aproximação entre os dois países, não surpreende que suas linhas históricas de interação tenham sido, por vezes, caracterizadas como uma “aliança informal”, ou, alternativamente, como uma “rivalidade emergente” (Burns, 1966; Moniz Bandeira, 2011). Não se trata aqui de reiterar a noção de uma certa excepcionalidade de longa duração das relações Brasil-EUA, países cuja historiografia já foi demais definida por tal conceituação; mas sim de buscar refletir, em um texto de natureza ensaística e eminentemente sintético, a evolução de um relacionamento bilateral que foi pautado tanto pela constância e bons termos, quanto pela ausência de uma formalização clara da interação. Nesse sentido, ainda que a assimetria estrutural seja, de fato, um elemento constitutivo da relação (Hirst, 2004), busco aqui entender melhor como as duas maiores nações do hemisfério, que partilham um sentimento de serem únicos no continente, poderiam, ou não, terem estreitados maiores laços de cooperação, bem como as potencialidades, limites e riscos de tal quadro.

Do fim do jugo colonial, a ascensão do gigante americano à crise do império sul-americano

Nos primeiros três séculos após a invasão do continente americano por impérios europeus, iniciada na virada do século XVI, numa dinâmica típica da lógica colonial, havia pouca interação entre regiões controladas por distintas metrópoles, já que relações de intercâmbio comercial e socioculturais se davam mais entre América e Europa do que entre colônias distintas. Nesse sentido, não surpreende que não tenha havido muita interação entre os territórios portugueses e ingleses no Novo Mundo até

o início do século XIX. De fato, de organização socioeconômica e modelo administrativo diferentes, tais possessões não tinham condições, ou mesmo interesse, em estabelecer níveis de relacionamento mais intenso até, pelo menos, quando novas dinâmicas socioeconômicas, políticas e mesmo ideológicas começaram a redefinir os parâmetros do jugo colonial, culminando em um turbulento, na maior parte das vezes, processo de emancipação de quase todo o continente (Griffin, 2023).

Dado tal retrospecto, não é de todo surpreendente que o relacionamento entre as novas nações brasileira e estadunidense tenha passado por um lento começo. De fato, embora tenham experimentado processos de emancipação bastante distintos, um marcado pela negociação entre metrópole e colônia, e o outro por uma ruptura muito mais dramática, nos primeiros anos após suas respectivas independências, continuavam a ser realidades socioeconômicas destinadas a manter uma orientação transatlântica em suas respectivas relações diplomáticas. E ainda que tenha havido um pedido de ajuda por parte da nova nação norte-americana às tentativas frustradas de emancipação de partes do território português no Novo Mundo nos últimos anos do século XVIII, os chamados “pais fundadores” dos EUA se esquivaram em se comprometer com qualquer apoio material concreto, e o papel que as ex-Treze Colônias exerceram no processo emancipatório do Brasil ficou restrito ao nível do exemplo histórico.

Duas razões de nível material ajudaram a definir os rumos iniciais cautelosos do relacionamento bilateral. Por um lado, Portugal ofereceu o *status* de “nação mais favorecida” aos EUA já na década de 1780 (Moniz Bandeira, 1978, p. 19); por outro, o fato de que o Brasil assumiu o modelo monárquico de governo ao longo de quase todo o século XIX, tendo inclusive reprimido tentativas de implementação de um governo republicano em distintas rebeliões ao redor do país, antes e depois da independência, fez com que lideranças norte-americanas, assim como de países vizinhos, mantivessem uma certa desconfiança nos interesses do governo imperial do Rio de Janeiro. E mesmo o reconhecimento da independência do Brasil por parte do governo norte-americano, que ocorreu em 26 de maio de 1824, cujo aniversário de duzentos anos celebramos esse ano, derivou mais de interesses práticos do que de uma comunhão profunda de valores

entre as partes, tendo levado, inclusive, a poucos resultados concretos imediatos, no sentido da intensificação do relacionamento.

As relações Brasil-Estados Unidos passariam a assumir crescentemente um grau de relevância recíproca, embora não proporcional, ao longo das décadas seguintes, tendo no comércio o cerne do relacionamento. Os dois países firmaram seu primeiro acordo formal, chamado Tratado de Amizade, Navegação e Comércio, em 1828, e em tais bases, lenta e gradualmente, seguiriam um longo processo de reconhecimento mútuo do rico potencial de interação. Lembremos que a Inglaterra, patrona da manutenção da coroa Orleans e Bragança nos dois lados do Atlântico, continuaria a ser o maior parceiro comercial do império brasileiro, assim como a exercer a maior influência em termos de modelo de governo e ideologias econômicas. Ainda assim, os EUA manejaram bem no sentido de aprofundar novas formas de interação, inclusive como parceiro do império na expansão do comércio de escravos no Atlântico Sul na primeira metade do século, fortalecendo também, pela disponibilidade crescente da emergente frota mercante norte-americana, o comércio entre norte e sul no Atlântico Ocidental (Moniz Bandeira, 1978, p. 64).

Na segunda metade do século, diferenças mais marcantes começaram a se manifestar nas realidades domésticas entre as duas nações. Os EUA aprofundavam de maneira dramática seu processo industrial, enquanto a natureza agroexportadora, e escravocrata, do Brasil se consolidava. De fato, ao passo que a sociedade norte-americana expandia suas classes médias brancas, a custo da expansão territorial sobre populações nativas e da tomada à força de territórios sob controle mexicano, o Brasil permanecia uma nação costeira, com distinções legais entre suas etnias, limitando, assim, o aumento do mercado interno de consumo. E ao passo que a belicosidade característica de uma nação nascida na guerra da independência se firmava no imaginário norte-americano como um “destino manifesto”, no Brasil, o mito fundador de uma excepcionalidade nacional multirracial e pacífica se consolidava na autoimagem do país. A Guerra Civil nos EUA, assim como a Guerra do Paraguai, ambas da década de 1860, geravam novos focos de disputa, já que o governo do Rio de Janeiro reconheceu o *status* de beligerância dos EUA, o que permitia relações comerciais diretas com os estados sulistas, e que navios mercantis privados dos EUA ajudaram

tanto o Uruguai, antes da guerra no Prata, como o próprio governo de Solano Lopez, durante o maior conflito da história da América do Sul.

Para além das relações formais entre governos, por meio de tratados e acordos, relações não estatais, especialmente com base em interesses econômicos, por meio de atores privados, também ajudaram a pautar o relacionamento Brasil-Estados Unidos desde o início do século XIX. De fato, já em meados da década de 1820, uma corporação norte-americana, a New York American Steam Boat Association, navegava pelo rio Amazonas na busca de oportunidades de negócio, ainda que sem autorização do governo do império brasileiro. Tais interesses mercantis se centravam na ideia de expandir serviços de navegação naquele vasto território, claramente não explorado, mas incluíam também a noção, de base geopolítica, de que o Vale do Amazonas representava uma excelente área para a expansão da agricultura de base escrava, ideia que suscitou interesse entre elites dos estados sulistas do EUA, forçando as elites imperiais a assumirem um maior nível de interesse sobre aquela parte significativa do seu imenso território. E, embora alguns líderes brasileiros entendessem que uma maior presença norte-americana na região amazônica poderia ser benéfica ao desenvolvimento do país, atritos diplomáticos relacionados ao tema se sucederam, embora não tenha havido nenhum rompimento formal. O maior temor no Rio de Janeiro era não de que houvesse uma invasão patrocinada diretamente pelo governo em Washington, mas sim que algo similar ao que ocorreu com a província mexicana do Texas – onde famílias norte-americanas se instalaram em grande número, buscando posteriormente a anexação aos EUA – pudesse ocorrer também no Brasil (Martin, 1918).

Mas ainda que atritos e desconfianças mútuas tenham influenciado as relações entre Brasil e Estados Unidos ao longo das primeiras décadas do século XIX, o comércio bilateral permaneceu como o pilar central do relacionamento, como forte superávit para o império brasileiro. Ao longo da segunda metade do século, a produção de café se consolidou como o carro chefe da economia do império, e o crescimento demográfico vertiginoso dos EUA no período fazia com que o país viesse a se tornar o mercado preferencial para cerca de dois terços das exportações do ouro negro do Brasil, o que representava, já na década de 1870, mais

da metade de tudo que era exportado. Interações não estatais também aumentaram, principalmente por meio de negociantes oriundos dos EUA que se estabeleciam no Brasil a fim de intermediar a exportação cafeeira. Outro elemento foi a migração de cerca de 3 mil norte-americanos oriundos dos estados sulistas após a Guerra da Secessão, tendo ajudado no processo de transferência de novas técnicas de produção agrícola, assim como na expansão do ensino do inglês e das religiões Metodista, Batista e Presbiteriana, especialmente no sudeste do país (Moniz Bandeira, 1978, p. 119).

E assim, no último quartil do século XIX, um relacionamento que se havia iniciado de maneira tímida tinha se consolidado, inclusive por meio de isenções tarifárias na importação do café brasileiro por parte dos EUA e maiores investimentos norte-americanos no Brasil e intercâmbios culturais, inclusive com a viagem de D. Pedro II ao país de Lincoln em 1876, nos eventos da comemoração dos cem anos da independência daquela nação. Os Estados Unidos se consolidavam como potência econômica industrial, tecnológica e mesmo bélica, em escala hemisférica. E a proclamação da República no Brasil, no final da década seguinte, permitiria o aprofundamento do relacionamento em escala ainda maior, se expandindo para além do campo comercial, para incluir também a área militar, cultural, legal e mesmo ideológica. De fato, com a tomada do poder por forças aglutinadas ao redor da agenda republicana, os EUA passaram a representar o modelo societário a ser seguido. Desde o novo nome do país (Estados Unidos do Brasil), passando pela nova constituição, em grande medida inspirada no equivalente documento norte-americano, pelo novo alto grau de federalismo administrativo, chegando às novas intenções desenvolvimentistas, em grande parte frustradas, promovidas por Rui Barbosa, o Brasil buscava, de maneira acelerada, emular a experiência norte-americana.

Não é de surpreender que reações contrárias ao afã de “estadunizar” o país surgiriam logo em seguida, inclusive de grupos mais próximos de interesse comerciais europeus (Moniz Bandeira, 1978, p. 146). Ainda assim, o relacionamento Brasil-EUA se aprofundaria, ainda que em passos mais lentos, inclusive por meio de ajuda militar na defesa do novo regime frente às tentativas termidorianas emergentes. O Brasil seria mesmo

o único país da América Latina que não se oporia aos novos desígnios hemisféricos da Doutrina Monroe na virada do século, e a consolidação dos interesses cafeeiros nos novos governos civis no Rio de Janeiro aprofundariam ainda mais o comércio bilateral no mesmo período, levando mesmo à mais dramática reorientação diplomática da história brasileira rumo ao “colosso do Norte”, na primeira década do novo século.

O século XX, Rio Branco e a persistência da guinada americana

A chegada do Barão do Rio Branco ao Ministério das Relações Exteriores, em 1902, e seu longo controle da chancelaria, ao longo da década seguinte, possibilitou a ocorrência da mais importante mudança dos rumos da diplomacia brasileira, a partir de então direcionada, em maior medida, ao continente americano. Talvez surpreenda que tais desdobramentos tenham sido liderados por alguém que tenha servido como diplomata quase que exclusivamente na Europa. Seria mais útil, contudo, pensar que Rio Branco, mesmo tendo implementado a mais consequente redefinição de rumos no foco das relações exteriores brasileiras, não o fez desprezando o relacionamento com países europeus, criando, assim, outro elemento constitutivo da nossa diplomacia, seu caráter universalista e a constante busca por novos parceiros, sem que isso implique a renúncia ao bom relacionamento com parceiros tradicionais. Esse é inclusive um traço marcante da atual diplomacia brasileira, que tem permitido o processo de emergência do Brasil no mundo ao longo dos últimos anos, como será tratado mais tarde.

Os novos direcionamentos encaminhados por Rio Branco não ficaram sem resposta por parte dos EUA, que viram com bons olhos a mudança de regime no Brasil e apoiaram o novo governo republicano, com quem aprofundaram relações comerciais por meio de novos acordos alfandegários bastante favoráveis ao novo governo da maior república da América do Sul. De fato, mesmo antes da ascensão de Rio Branco à chefia da chancelaria brasileira, o encarregado de negócios brasileiro em Washington, Salvador de Mendonça, já buscava delinear o vindouro aprofundamento de relações entre os dois países, chegando mesmo a defender a noção de que a Doutrina Monroe não só não apresentava ameaças aos interesses

brasileiros, como chegava mesmo a ser potencialmente útil ao seu país em disputas territoriais lindeiras que ainda existiam, e cuja resolução final, sob o comando de Rio Branco, faria dele uma celebridade nacional (Burns, 1966, p. 146).

Em linhas gerais, o Barão entendia da mesma forma o potencial de relacionamento entre as duas maiores nações do continente, e buscou, pois, aprofundar o relacionamento com o maior parceiro comercial, não só de café, mas também de borracha e cacau. Ele elevou a representação brasileira em Washington à categoria de embaixada, onde alocou um de seus melhores quadros diplomáticos, quando Joaquim Nabuco assumiu como primeiro embaixador naquela cidade. Mas, se o chanceler brasileiro foi motivado por razões de natureza pragmática, particularmente comerciais, de um país cuja matriz econômica de base agroexportadora ele fielmente apoiava, suas ações refletiam também uma visão maior que percebia que o mundo mudava como um todo, onde o continente americano, os EUA em particular, assumiriam, cada vez mais, um peso maior.

E assim, o século XX iniciava para a diplomacia brasileira, e para o relacionamento entre o país e os Estados Unidos, sob a égide da guinada americana, ou pan-americana, de Rio Branco; reorientação que passaria a definir as linhas gerais do comportamento internacional do gigante sul-americano desde então. Mas embora tendo pautado o novo foco central das relações exteriores do seu país, o superchanceler brasileiro não via, contudo, que o relacionamento Brasil-EUA devesse se dar em bases de subserviência, já que buscava estreitar laços em pé de igualdade ou, pelo menos, com algum grau de autonomia para buscar seus próprios interesses.

De fato, ao apoiar, ou pelo menos aceitar, os desígnios norte-americanos de crescente relevância hemisférica, com aspirações de natureza talvez mesmo global, Rio Branco buscava garantir espaço de manobra para que seu país ficasse livre para exercer um certo grau de hegemonia dentro dos contornos da América do Sul – marco característico da atuação internacional brasileira até os dias de hoje, comprovando novamente a durabilidade da reorientação diplomática do Barão. Mas,

ainda que o relacionamento Brasil-EUA fosse quase único em termos de funcionalidade no hemisfério no período, não houve a formalização de uma aliança formal entre seus governos (Burns, 1966). Essa situação refletia características estruturais ligadas a ambições norte-americanas de autonomia em questões internacionais, e indicava a existência de uma realidade que se manteria ao longo do tempo, levando a novas iterações onde a partilha de interesses não foi suficiente para a consolidação de uma maior aproximação.

E, assim, a década de 1920 foi marcada pela expansão econômica e cultural dos EUA no mundo, assim como no Brasil, algo que, de fato, já vinha ocorrendo desde a eclosão da Primeira Grande Guerra e a associada decadência europeia. Investimentos norte-americanos se expandiam ao redor do território brasileiro e a dependência de tais fundos, assim como do mercado consumidor dos EUA, era chave para a prosperidade excludente do período no Brasil. E seria, pois, na década seguinte, dentro de um amplo processo de reorganizações administrativas, reorientações culturais e redefinições econômicas de novos blocos no poder, seja no Brasil, assim como nos EUA, que o relacionamento entre os dois países iria adquirir novos contornos, não lineares, ou de subserviência, mais sim mais maduros e profundos.

As chegadas ao poder Getúlio Vargas, no sul, e de Franklin Delano Roosevelt, no norte do continente, representaram a possibilidade de que suas respectivas nações pudessem, finalmente, revisar o papel do Estado na economia e sociedade em geral, tornando-se, assim, um ator chave para a persecução de novos projetos de desenvolvimento nacional em cada nação. Se tal processo buscava, no início, dar conta de desafios estruturais domésticos, no final da década, com o limiar de um novo conflito mundial, que se prometia ainda mais intenso, os novos rumos perseguidos pelo Estado Novo e pelo New Deal assumiram relevância ainda maior para cada país, assim como para o seu relacionamento mútuo. Especialmente com a atuação de Oswaldo Aranha, um dos líderes iniciais da chamada Revolução de 30, primeiro como embaixador em Washington e depois como chanceler ao longo do Estado Novo (1937-1945), em defesa de uma maior aproximação aos EUA dentro de um governo claramente ambíguo sobre o tema, o relacionamento bilateral assumiu novas, mais profundas,

complexas e transformativas dimensões. Em especial, o eixo econômico da interação se expandiria além do âmbito comercial, para abranger também a coordenação interestatal de um projeto de industrialização tardio, mas que se tornaria um dos elementos mais constitutivos, assim como, posteriormente, um fator complicador, das relações Brasil-EUA, na segunda metade do século.

Mas ainda que o aprofundamento de projetos em comum – como as várias missões de planejamento da economia brasileira promovidas pelo governo dos EUA ao longo das décadas de 1940 e 1950 (Missão Cooke, Missão Abbink, Comissão Mista, etc.) (Ioris, 2014) – ajudasse a definir a intensificação do relacionamento bilateral, novos atritos, gerados em grande parte pela falta de compreensão da realidade e lógica em ação em cada lado da equação, também passariam cada vez mais a serem sentidos. A Guerra Fria mudaria, de maneira decisiva, a dinâmica das relações Brasil-EUA na segunda metade do século XX, que, embora não tenham culminado em um rompimento estrutural formal, merecem uma análise própria.

O pós-guerra, a Guerra Fria e a complexificação do relacionamento

O apoio dado pelo Brasil aos EUA na luta contra o fascismo europeu durante a Segunda Guerra Mundial gerou expectativas, por parte das elites brasileiras, assim como da América Latina, como um todo, de um aprofundamento da parceria estabelecida durante a chamada Política de Boa Vizinhança, definida por melhores termos comerciais Norte-Sul, maior diálogo e respeito ao direito de não intervenção, assim como a busca de projetos de cooperação comum. Essa visão seria rapidamente frustrada pelo governo norte-americano. De fato, ainda em meio aos conflitos, já ficava claro que os EUA buscariam novos rumos, não mais hemisféricos, mas sim globais, para sua política externa, que teria, assim, que fazer jus ao seu novo *status* como superpotência mundial.

Assim, embora nos anos 1950, enquanto a Guerra Fria ainda não teria assumido toda a sua violência na América Latina – o que ocorreria de maneira efetiva, com a exceção do triste caso da Guatemala em 1954, somente após a conquista de Havana pelos barbudos da Serra Maestra,

em janeiro de 1959 –, tenha sido mais ou menos possível manter um certo grau de bom relacionamento bilateral, no final da década, e especialmente no início dos anos 1960, ficava clara a crescente frustração mútua com os termos da interação. De fato, os EUA sob a gestão do republicano Dwight Eisenhower já tinham uma certa dificuldade em entender os rumos desenvolvimentistas aspirados pelas gestões presidenciais do Brasil no período. E, embora o presidente Juscelino Kubitschek tenha feito a mais assertiva tentativa de conectar o país hegemônico hemisférico com as aspirações de crescimento e transformações econômicas regionais, via a sua proposta de uma Operação Pan-Americana em prol do desenvolvimento latino americano, tais esforços tiveram receptividade largamente formal em Washington, e JK viria mesmo a diversificar suas opções, com o surpreendente reestabelecimento de relações comerciais com a União Soviética no final da década (Ioris, 2014).

Se o jovem e ambicioso Kennedy simbolizava novos ares no contexto doméstico norte-americano, e sua anunciada Aliança para o Progresso regional parecia finalmente responder aos anseios latino-americanos de cooperação para o desenvolvimento, a histórica Conferência de Punta del Este, de agosto de 1961, revelava, por sua vez, o aprofundamento da polarização ideológica no continente, onde opções mais radicais de mudança se consolidavam e o reformismo proposto pelos EUA acabaria refutado pela aceleração dos eventos de meados dos anos 1960. No contexto pós-Revolução Cubana, os EUA não aceitaram a tentativa do Brasil de diversificar seu espectro de relacionamentos internacionais no início da década, chegando, cada vez mais, a entender medidas reformistas de um governo nacionalista moderado, sob João Goulart, como excessivamente próximo da agenda comunista internacional, vindo, pois, a impor às elites nacionais, cada vez mais, opções binárias típicas da Guerra Fria (Loureiro, 2017). E assim, mesmo que o empresarial-militar de 1964 no Brasil tenha sido, em grande medida, fruto de eventos domésticos, entre os quais a incapacidade do regime em curso de responder à intensificação de demandas advindas de campos ideológicos opostos, o colapso forçado da democracia brasileira refletiu também na política externa norte-americana, que, apesar da sua retórica grandiloquente em defesa dos valores liberais democráticos, viria, de fato, a cumprir um

papel nefasto no apoio de regimes de exceção no Brasil, assim como ao redor de todo o continente.

Após o golpe de 1964, as relações Brasil-EUA assumiriam um caráter cada vez mais complexo. Se, nos primeiros anos do novo regime, tratava-se da tentativa de um alinhamento quase automático (“o que é bom para os EUA é bom para o Brasil”), a partir do final da década, novas dinâmicas dentro do regime, que assume, ironicamente, um viés mais desenvolvimentista, implicariam na tentativa de redefinir os termos da relação a fim de permitir maiores níveis de autonomia que pudessem permitir que o país, cuja economia passava por enormes transformações, pudesse buscar a promoção de seus interesses de maneira mais ampla. Em meio a tais transformações, complexas, por vezes mesmo contraditórias, quando a política externa brasileira não sempre estava alinhada à norte-americana, houve, contudo, um processo continuado de internacionalização da economia brasileira, principalmente por meio da penetração crescente dos mercados produtor e consumidor brasileiros de capitais e tecnologias dos EUA (Evans, 1979).

Certamente não faltaram tentativas de diminuir tal tendência, seja por meio da promoção de um maior papel do Estado na economia brasileira, seja pela diversificação de parceiros comerciais, inclusive na esfera socialista, assim como na área de cooperação tecnológica, como, por exemplo, com a formalização de um acordo nuclear com a Alemanha Ocidental (Patti e Spektor, 2020). Mas, embora tais esforços tenham cumprido seu papel, e o crescente peso da economia brasileira na economia global tenha feito o governo dos EUA reconhecer a relevância crescente do Brasil na região (Spektor, 2009), ao final do regime militar, o Brasil tinha assumido um maior grau de inserção no mercado capitalista global, dentro de um processo de modernização conservadora e dependente, em grande medida, dos desígnios da maior potência capitalista global.

De fato, a crise da dívida dos anos 1980 forçou a retração dos últimos projetos autonomistas por parte do governo e industriais brasileiros, já que o país se viu mais dependente do apoio financeiro de organismos internacionais liderados pelos EUA, cujo apoio implicava a liberalização do mercado doméstico (Moniz Bandeira, 2011; Vigevani, 1995). O Brasil

se tornava assim, novamente, mais dependente economicamente dos EUA, país que agia na esfera internacional, no período, assertivamente na promoção de uma agenda de reformas de viés neoliberal, pró-mercado e antissocial. Mas se até o final do processo de redemocratização no Brasil, no final da década, tal aproximação derivava mais de necessidade do que de escolha, na virada do século, haveria uma entusiasmada ampliação das linhas do alinhamento.

O pós-Guerra Fria, o século XXI e o possível amadurecimento das relações dentro de um mundo cambiante

A década de 1990 no Brasil foi definida, em grande medida, pelas sucessivas tentativas de implementar um caminho de modernização liberal da economia. E se no início do período, sob a presidência de Fernando Collor de Mello, tal processo se deu quase que de maneira militante, senão mesmo propagandística, onde tudo que era supostamente norte-americano significava a modernidade a ser seguida, com a chegada de Fernando Henrique Cardoso à presidência, e a correspondente presença de Bill Clinton, o Presidente promotor da globalização liberal, na Casa Branca, a relação Brasil-EUA assumiu um caráter mais maduro e diverso, mesmo que isso não tenha significado um alinhamento estreito linear. Lembremos que esse era o momento de uma realidade que foi definida como um mundo unipolar, quando a supremacia norte-americana global era dada como certa. Mas embora FHC tenha tido bons resultados na aproximação entres os dois países, em grande parte por meio da diplomacia presidencial, e tenha também continuado no processo de liberalização da economia, a modernização econômica nacional passava também pelo fortalecimento de atores domésticos capazes de atuar em mercados globais – processo que teria início já no governo militar e que seria aprofundado no governo Lula no início dos anos 2000.

De fato, embora representasse um polo ideológico e partidário oposto ao de Cardoso, houve muita continuidade da política externa de Lula, especialmente na consolidação da liderança brasileira na América do Sul e na diversificação ainda maior de parceiros comerciais e aliados geopolíticos ao redor do mundo. Interessantemente, mesmo enquanto

ampliava relacionamentos com países do Sul Global, Lula manteve um ótimo relacionamento com o republicano George W. Bush, quem, contudo, não manteve seu prometido foco inicial na América Latina – o que ironicamente permitiu maior espaço de ação para a liderança do Brasil na região (Ioris, 2011).

Tais dinâmicas continuaram ao longo da segunda década do século XXI, já que Obama, embora simbolizasse uma mudança histórica no contexto interno, manteve o longo curso de relações cordiais, mas largamente formais, ou sem nenhum interesse mais assertivo de aprofundamento com o maior vizinho da região. Trump, com seu desinteresse ativo para com a América Latina, para além do uso da imagem do latino para uso político doméstico, consolidaria ainda mais o quadro, embora Bolsonaro tenha tentado promover uma aliança estreita para com o maior líder da extrema-direita mundial (Ioris e Moll Neto, 2023).

É reconfortante, pois, que, ao celebrarmos os duzentos anos do reconhecimento da nação brasileira pelo governo dos EUA, seus respectivos líderes, Lula e Biden, tenham defendido, em encontro no início de 2023, o valor inerente da democracia, e tenham buscado encaminhar, ainda que de forma ainda tímida, como usualmente feito, projetos em comum, especialmente na área ambiental (Ioris, 2023a). Ao mesmo tempo, é claro que a dependência estrutural do Brasil para com os EUA é hoje significativamente menor, e que a economia brasileira conta com vários novos parceiros comerciais, e sua diplomacia é muito mais complexa e multilateral (Ioris, 2023b). De fato, dentro do contexto cambiante do mundo em que vivemos, é certo que, nos primeiros anos do século XXI, o Brasil tem buscado cada vez mais espaço próprio de ação, movendo-se para além de uma política histórica de acomodação com os EUA para assumir uma postura mais autônoma na esfera internacional (Espósito Neto, 2023).

Os resultados de tais esforços, se conduzidos de maneira mutuamente respeitosa e benéfica, poderiam certamente ser de grande valia para ambos os países, já que representariam um amadurecimento da relação. Mas é inegável que passamos, ao longo dos últimos anos, de um mundo largamente unipolar, sob a liderança econômica, diplomática e

tecnológica dos EUA, para um mundo crescente mais complexo em curso de experimentar não só uma estrutura bipolar, mas talvez mesmo uma nova guerra fria (Abrams, 2022).

Uma nova realidade hemisférica se avizinha, e seria de se esperar que tais movimentos venham a criar riscos e preocupações. Nada disso teria necessariamente que implicar em atritos ou desentendimentos, desde que tais dinâmicas possam se desenvolver com maturidade, diálogo e compreensão mútua. Mas dado que, como apontamos acima, o relacionamento entre os EUA e Brasil foi pautado tanto pela partilha de interesses e projetos comuns, quanto pela recorrência de uma lógica hierárquica, quando não mesmo paternalista, espera-se que ambos os lados disponham de habilidade, maturidade, assim como de coragem e ousadia, para realizar o grande potencial comum que dispõem como as duas maiores nações, economias e democracias do hemisfério.

Um maior conhecimento, assim como um maior grau de reconhecimento mútuo sobre os interesses, necessidades, lógica e mesmo temores recíprocos, seria de grande utilidade nesse processo. Espero que o presente texto possa ajudar na consecução de tais objetivos.

Referências

ABRAMS, Elliot. *The New Cold War*. *Council on Foreign Relations*, 4 mar. 2022. Disponível em: <<https://www.cfr.org/blog/new-cold-war-0>>. Acesso em: 13 mar. 2024.

BURNS, E. Bradford. *The Unwritten Alliance: Rio-Branco and Brazilian-American Relations*. New York: Columbia University Press, 1966.

ESPÓSITO NETO, Tomaz. Temas, atores e agendas nas relações entre Brasil e Estados Unidos: um olhar à luz da produção acadêmica brasileira no século XXI. In: SILVA, André Luiz Reis da (org.). *Repensando a Política Externa Brasileira (1822-2022): novas abordagens e interpretações*. Curitiba: Appris, 2023.

EVANS, Peter. *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*. Princeton: Princeton University Press, 1979.

GRIFFIN, Patrick. *The Age of Atlantic Revolution: The Fall and Rise of a Connected World* Kindle Edition. New Haven: Yale University Press, 2023.

HIRST, Monica. *The United States and Brazil: A Long Road of Unmet Expectations*. New York: Routledge, 2004.

IORIS, Rafael R. Lula and Biden: Common Challenges and Potential Shared Efforts to Come. *Washington Brazil Office*. Feature Article, v. 2, n. 6, 2023a. Disponível em: <<https://www.braziloffice.org/en/articles/lula-and-biden-common-challenges-and-potential-shared-efforts-to-come>>. Acesso em: 13 mar. 2024.

IORIS, Rafael R. Lula's diplomatic dance is nothing new for Brazil or its leader – what has changed is the world around him. *The Conversation*, 25 maio 2023b. Disponível em: <<https://theconversation.com/lulas-diplomatic-dance-is-nothing-new-for-brazil-or-its-leader-what-has-changed-is-the-world-around-him-205001>>. Acesso em: 13 mar. 2024.

IORIS, Rafael R. *Transforming Brazil: a History of National Development in the Postwar Era*. New York: Routledge, 2014.

IORIS, Rafael R. Os padrões de interação Brasil-EUA na Era Lula: rumo a um relacionamento maduro? In: FREIXO, Adriano de *et al.* *A política externa brasileira na Era Lula: um balanço*. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011, p. 89-102.

IORIS, Rafael R.; MOLL NETO, Roberto. Trump e Bolsonaro: expressões neo-fascistas da frustrada tentativa de redefinir as assimétricas relações entre o Brasil e os EUA. *Estudos Ibero-Americanos*, v. 49, n. 1, p. 1-17, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.15448/1980-864X.2023.1.43408>>. Acesso em: 13 mar. 2024.

LOUREIRO, Felipe P. The Alliance for Progress and President João Goulart's Three-Year Plan: the deterioration of US-Brazilian Relations in Cold War Brazil (1962). *Cold War History*, v. 17, n. 1, p. 61-79, 2017.

MARTIN, Percy Alvin. The Influence of the United States on the Opening of the Amazon to the World's Commerce. *Hispanic American Historical Review*, v. 1, n. 2, p. 146-162, 1918.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Presença dos Estados Unidos no Brasil: dois séculos de história*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

MORGENFELD, Leandro Ariel. *Nuestra América frente a la doctrina Monroe: 200 años de disputas*. Buenos Aires: CLACSO, 2023.

PATTI, Carlo; SPEKTOR, Matias. “We Are Not a Nonproliferation Agency”: Henry Kissinger’s Failed Attempt to Accommodate Nuclear Brazil, 1974-1977. *Journal of Cold War Studies*, v. 22, n. 2, p. 58-93, 2020.

RICUPERO, Rubens. O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon; STEINFUS, Ricardo; CASTRO, Sergio Henrique Nabuco (coords.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. Volume 1: crescimento, modernização e política externa. São Paulo: Nupri, 1996, p. 15-46.

SPEKTOR, Matias. *Kissinger e o Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

VIGEVANI, Tullo. *O contencioso Brasil x Estados Unidos da informática: uma análise sobre formulação da política exterior*. São Paulo: Alfa-Omega, 1995.

200 anos de relações diplomáticas entre o Brasil e os EUA: encontros e desencontros

Rubens Barbosa¹

A história do relacionamento diplomático entre o Brasil e os EUA começa com uma controvérsia. Dá-se como pacífico que o reconhecimento do Brasil pelos EUA ocorreu em 1824, com o governo Monroe. Repete-se inclusive que os EUA foram o primeiro Estado a reconhecer a independência do Brasil. A razão desse erro histórico talvez resida no fato de que o credenciamento do primeiro encarregado de negócios do Brasil em Washington, José Silvestre Rebello, seja considerado como o reconhecimento da independência. Chegado na capital dos EUA em abril de 1824, procurou cumprir suas instruções no sentido de obter o reconhecimento da independência do governo norte-americano. Depois de entendimentos com o Secretário de Estado, Adams, os EUA colocaram como condição para o encontro de Rebello com o Presidente Monroe a concordância do Imperador com o acordo de Portugal com o Reino Unido sobre a supressão do tráfico de escravos. Embora a manifestação verbal e escrita de Rebello nunca tenha comprometido completamente o Império com o fim do tráfico negro, a resposta foi considerada satisfatória e o Presidente Monroe recebeu o encarregado de negócios do Brasil

1 Mestre pela *London School of Economics and Political Science* em 1971. Foi Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda; Subsecretário-Geral de Integração, Comércio Exterior e Assuntos Econômicos do Ministério das Relações Exteriores e Coordenador da Seção Brasileira do Grupo do Mercosul; Principal negociador pelo Brasil da Rodada Uruguaiana no então GATT até 1999; Presidente da Associação dos Países Produtores de Café (APPC); Embaixador do Brasil junto à Associação Latino Americana de Integração (ALADI) (1987-1990); Embaixador do Brasil em Londres de 1994 a 1999 e Embaixador em Washington de 1999 a 2004. Colunista do jornal *Estado de S. Paulo*, é autor, entre outros, *O Dissenso de Washington* (2011), *Interesse Nacional e Visão do Futuro* (2012), *Um diplomata a serviço do Estado* (2018) e *O lugar do Brasil no mundo* (2022). Membro da Academia Paulista de Letras. Consultor de negócios; Presidente da Associação Brasileira da Indústria do Trigo (ABITRIGO), do Centro de Estudos de Defesa e Segurança Nacional e do Instituto de Relações Internacionais e Comércio Exterior (IRICE); Presidente Emérito do CEBEU – Conselho Empresarial Brasil – Estados Unidos; Membro do Conselho Deliberativo da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB); Membro do Gacint - Grupo de Análise da Conjuntura Internacional da USP; Integrante de diversos outros Conselhos, como da empresa CSU *CardSystem S.A* e Veirano Advogados; Editor responsável pela revista *Interesse Nacional*.

independente em 26 de maio de 1824, que passou a ser interpretado como a data do reconhecimento tácito do Brasil independente pelo governo de Washington.

O governo brasileiro saudou o encontro como o reconhecimento da independência, embora o governo norte-americano não tivesse emitido nenhuma declaração nesse sentido e continuasse a tratar de todos os assuntos diretamente com Lisboa e não com o Rio de Janeiro. Fontes históricas brasileiras e norte-americanas (neste caso, inclusive os diários do Secretário de Estado, John Quincy Adams) caracterizam esse ato como o início das relações diplomáticas entre os dois países. No discurso do State of the Union, em 7 de dezembro de 1824, o Presidente James Monroe menciona, sem aludir ao reconhecimento, que

A chargé d'affaires has been received from the independent Government of Brazil. That country, heretofore a colonial possession of Portugal, had some years since been proclaimed by the Sovereign of Portugal himself an independent Kingdom. Since his return to Lisbon a revolution in Brazil has established a new Government there with an imperial title, at the head of which is placed a prince, in whom the regency had been vested by the King at the time of his departure. There is reason to expect that by amicable negotiation the independence of Brazil will ere long be recognized by Portugal herself.

O registro oficial, tanto em Brasília, quanto em Washington, é um equívoco no tocante à data do estabelecimento de relações diplomáticas com os EUA. Na realidade, há um duplo equívoco. O estabelecimento das relações diplomáticas entre o Brasil e os EUA só ocorreu por acordo firmado, entre os dois países, em 29 de outubro de 1825, depois que Portugal e a Grã-Bretanha reconheceram a independência do Brasil. Os EUA não quiseram se atritar com Portugal. O primeiro país a reconhecer a independência não foi nem os EUA, nem a Grã-Bretanha; foi a Argentina em 1823, por razões relacionadas com a disputa pela Província Cisplatina, hoje o Uruguai.

Principais episódios do relacionamento bilateral no Império

Historicamente, as relações entre o Brasil e os EUA nos últimos 200 anos podem ser caracterizadas como um processo marcado por desconfianças e suspeitas recíprocas, na maior parte do tempo.

As raízes históricas das desconfianças e suspeitas entre os dois países são encontradas no período do Império. O relacionamento entre os EUA e o Brasil se desenvolveu em clima de desconfiança e suspeitas, explicado pela diferença de regimes e de estrutura das duas sociedades. Os EUA consideravam o regime monárquico no Brasil uma “anomalia” e o Brasil percebia os EUA como um foco de subversão. As relações entre o Brasil e os EUA, assim, não foram tão suaves, como geralmente se supõe. A Independência do Reino do Brasil em 7 de setembro de 1822 não foi reconhecida de imediato.

Os EUA consideravam o Brasil como o representante da Europa na América e viam com preocupação o surgimento no sul do Continente de um país independente que poderia rivalizar com Washington.

Em 1823, o Presidente James Monroe, levando em conta a pretensão da Santa Aliança de submeter as ex-colônias ibéricas, retirando a autonomia destas, formulou o que ficou conhecido como a Doutrina Monroe, pela qual qualquer invasão de qualquer parte da América, particularmente as nações cuja independência já tivesse sido reconhecida por Washington, seria tido como um ataque contra a paz, o poder e a soberania dos EUA. O Brasil aprovou a decisão do governo dos EUA como uma forma de se proteger de qualquer ameaça contra sua soberania e integridade territorial.

A influência exercida pelos EUA não era apenas ideológica, ao divulgar a forma republicana de governo. Interesses comerciais e políticos levaram os EUA a se envolverem em quase todas as sublevações domésticas no Brasil, como a Sabinada, a Cabanagem, a Balaiada e a Revolução Farroupilha que ocorreram na primeira metade do século XIX.

No século XIX, o governo brasileiro suspendeu por três vezes (1827, 1847 e 1869) as relações diplomáticas com os EUA, apesar de que, desde 1848, já destinasse ao mercado norte-americano a maior parte de suas exportações, sobretudo de café. O relacionamento entre os dois países

só melhorou a partir de 1870, quando o Brasil se tornou dependente do mercado americano para o escoamento do café.

Em 1860 e 1865, a Guerra Civil nos EUA e a Guerra do Paraguai foram responsáveis por grande atividade diplomática do Brasil. Os EUA sempre se opuseram à política do Império na bacia do Prata e ajudaram a resistência de José Artigas contra o Brasil na Banda Oriental, havendo registro de vários incidentes entre os dois países durante a Guerra Cisplatina. Na guerra da secessão, em 1860, o Brasil se declarou neutro, embora o Imperador tenha manifestado sua simpatia pelos sulistas. Sucessivos atritos e estranhamentos foram derivados de atitudes pouco diplomáticas de representantes norte-americanos relacionadas com a autorização do uso de portos brasileiros por navios sulistas e pelo reconhecimento da beligerância dos confederados. O governo brasileiro autorizava o ingresso de navios sulistas em portos brasileiros. Em 1863, o navio Alabama foi autorizado a atracar em Salvador. Posteriormente o Alabama foi apreendido e afundado pelo Reino Unido, o que provocou forte reação de Washington quase chegando a declarar guerra contra Londres. O pedido de indenização por parte dos EUA foi resolvido mediante arbitragem e um dos árbitros escolhidos por Londres foi o Brasil. Apesar das restrições ao tráfico de escravos ainda existente no Brasil, Dom Pedro II foi convidado a ser um dos árbitros, (quem o representou foi o Barão de Itajubá), em função dos bons resultados de sua visita ao Reino Unido e aos EUA, inaugurando a Diplomacia Imperial.

A guerra da Tríplice Aliança com o Paraguai em 1865 esteve presente no relacionamento do Brasil com os EUA. Os EUA também se envolveram na guerra, estimulando o governo de Assunção, fornecendo armas ao lado paraguaio e até oferecendo mediação, recusada pelo Brasil. Os sucessivos atritos ocorridos durante a Guerra do Paraguai tinham como origem o interesse dos EUA em evitar uma presença mais forte do Brasil na região e uma resposta à posição ambígua do Império na Guerra de Secessão. A reação da Chancelaria à intervenção norte-americana (os EUA suspenderam, por breve período, as relações com o Brasil) foi vigorosa e em determinando momento chegou-se a ameaçar o rompimento das relações entre os dois países. Além de ter de defender o interesse brasileiro na aliança dos EUA com o Paraguai, a diplomacia nacional teve de romper

relações com o Peru, outro apoiador de Solano Lopez, e a teve de lidar duramente com a Bolívia, que vinha apoiando o Paraguai, para conseguir sua neutralidade.

As relações com Washington tornaram-se tensas em decorrência das ações do governo norte-americano para a colonização da Amazônia, com a proposta feita por Abraham Lincoln de transferir para o norte do rio Amazonas parte da população negra, com a eventual criação da República do Amazonas, como mencionado seguidamente nos EUA. Associada ao destino manifesto de expansão de suas fronteiras, a iniciativa encontrou reação do governo brasileiro. Havia a percepção por parte do governo brasileiro de que os EUA alimentavam o propósito de conquistar aquela região. A ação diplomática e o silêncio de Dom Pedro II foram responsáveis pelo fim dessa ideia, que implicaria a cessão de território, como ocorreu com a concretização dessa iniciativa na Libéria. A suspeita foi reforçada pela pressão de Washington para a abertura, se possível de forma pacífica, pela força se necessário, do rio Amazonas. As pressões para a abertura do rio Amazonas à livre navegação despertavam a suspeita de que a Amazônia poderia ser perdida para os EUA. O Brasil não cedeu e o rio Amazonas permaneceu fechado, afastando-se a perspectiva de formação de colônias norte-americanas.

Esses fatos podem estar no subconsciente nacional relativamente à preocupação com a ocupação da Amazônia, que vem até nossos dias.

Outro episódio externo com os EUA foi a imigração para o Pará (Santarém) e São Paulo (Santa Bárbara e Americana) de Confederados em meados de 1865. Patrocinados por Dom Pedro II, cerca de 3.000 sulistas resolveram abandonar suas terras nos EUA, desiludidos com a derrota dos Estados do Sul que defendiam a escravidão. Em 1867, depois de longas discussões sobre a liberdade de navegação do Rio Amazonas, o governo brasileiro permitiu o trânsito de navios mercantes estrangeiros.

A partir de 1870, as relações diplomáticas entre Brasil e os Estados Unidos melhoraram, mas a desconfiança não desapareceu. Em 1876, na celebração do centenário da Independência, D. Pedro II fez uma bem-sucedida visita aos EUA. Em 1887, o Presidente Grover Cleveland propôs a formação de uma *Zollverein*, ou seja, uma união aduaneira, com troca de

produtos livres de todos os direitos. O imperador D. Pedro II manifestou certa simpatia pela ideia, mas o governo brasileiro não levou adiante a proposta.

As relações com os EUA, como indicado, experimentaram momentos de tensão, mas foram ganhando importância no final do período imperial pelo crescimento do comércio bilateral, em especial pela exportação de café, e pela emergência dos EUA como uma potência de alcance global.

Principais acontecimentos no relacionamento bilateral na República

O século XX começa para os dois países com grandes mudanças. O Brasil se torna República e reorganiza sua economia com o fim do trabalho escravo. Começa, para os Estados Unidos, um movimento de expansão comercial e militar que leva, primeiro, a disputar com a Espanha o controle político e militar de seu entorno marítimo, nas Antilhas e na América Central, e depois no arquipélago das Filipinas. Por outro lado, passa a disputar com o Império Britânico o controle comercial e, depois, financeiro das economias do continente, antes dependentes da potência europeia.

O Brasil foi o primeiro a perceber o declínio britânico e a ascensão da nova potência, com a qual passou a desenvolver um comércio promissor. O Barão do Rio Branco desempenhou papel relevante nesse processo. Compartilhando a suspeita americana com relação às potências europeias e sua visão a respeito dos riscos da instabilidade política e militar na América espanhola, o Barão orientou as ações brasileiras no continente de modo a evitar conflitos e reforçar as convergências entre os interesses dos dois países.

Logo após a Proclamação da República, registraram-se dois acontecimentos envolvendo os EUA. A questão de Palmas em 1890, relacionada à contestação territorial com a Argentina, na qual a aceitação de dividir ao meio a área em disputa gerou forte reação na opinião pública brasileira, impedindo a sua ratificação pelo Legislativo. A disputa só foi resolvida a favor do Brasil, com a defesa feita pelo Barão do Rio Branco, com base na teoria do *Uti Possidetis*, em 1895, pela arbitragem do Presidente dos EUA, Cleveland. Na guerra civil contra Floriano Peixoto, liderada por

setores da Marinha, comandada por Serzedelo Correa e Custodio de Melo, conhecida como a Revolta da Armada, em 1893, a diplomacia brasileira atuou junto ao governo de Washington em virtude da intervenção naval norte-americana, em apoio aos rebeldes e marinhas estrangeiras.

Antes de executar a política de aproximação com os EUA, Rio Branco teve de superar as suspeitas recíprocas, relacionadas à questão territorial com a Bolívia. A situação tornou-se delicada pela presença, desde 1899, de investidores norte-americanos por meio de companhia, Bolivian Syndicate, cuja criação havia sido negociada com La Paz e contava com o apoio do governo de Washington.

Depois de diversos incidentes, como a navegação não autorizada de navio de guerra com cônsul americano a bordo, o apoio para a negociação de um acordo entre o governo da Bolívia concedendo o Acre à empresa Bolivian Syndicate e a ameaça de intervenção dos EUA, Rio Branco, no exercício do estrito interesse nacional, determinou o fechamento do rio Amazonas, dificultando o acesso dos funcionários da companhia ao território em litígio e forçando a capitulação dos investidores. Em 1903, a questão foi resolvida com o pagamento de indenização ao Bolivian Syndicate e a negociação de um tratado de fronteiras com a Bolívia.

Superado esse episódio, a relação bilateral floresceu e passou a ser considerada como uma verdadeira aliança não escrita entre os dois países: o Brasil procurava mobilizar apoio às iniciativas americanas ou, pelo menos, não lhes opor resistência aberta, enquanto recebia respaldo tácito dos Estados Unidos para obter os resultados mais favoráveis possíveis em seus acordos de limites com os vizinhos sul-americanos. Brasil e EUA coincidiam tanto na aplicação da Doutrina Monroe (o Brasil tinha seu próprio entendimento de seu significado, diferente dos EUA), como na questão do Pan-americanismo.

A Grande Guerra (1914-1918) não alterou a relação entre os dois países que, inicialmente, permaneceram neutros. Mas o conflito afetou de forma drástica a normalidade do comércio com a Europa. Os Estados Unidos se tornaram, a partir de 1927, o maior parceiro comercial do Brasil, superando a Inglaterra nas importações nacionais. Em outubro de 1917, o Brasil rompeu a neutralidade e participou marginalmente do esforço

de guerra ao lado dos Estados Unidos, que haviam declarado guerra, em abril do mesmo ano. O Brasil apoiou as iniciativas do Presidente Wilson, de realização da Conferência da Paz de Paris, bem como a criação da Sociedade das Nações, e Wilson se empenhou, sem sucesso, em obter, para o Brasil, um assento como membro não permanente de seu Conselho.

No entre guerras, a crise da bolsa de Nova Iorque em 1929 e a Revolução de 1930 no Brasil abalaram a crescente convergência entre os dois países. Os Estados Unidos voltaram a isolar-se e permaneceram vários anos sem adotar uma política efetiva de participação global. O Brasil concentrou sua atuação internacional na negociação da dívida externa, na obtenção de novos créditos e na garantia de preços mínimos para *commodities nacionais*. Em busca de alternativas para a dependência do comércio e dos investimentos americanos, o Brasil adotou uma política de amizade e cooperação oscilante entre Paris, Londres, Berlim e Roma, potências que se alinhavam de forma cada vez mais conflitante no cenário europeu.

Com a aproximação da Segunda Guerra, duas percepções da elite brasileira afetaram de forma decisiva nossas relações com os Estados Unidos. De um lado, surgia a oportunidade para explorar as rivalidades nascidas da necessidade dos dois blocos de contar com aliados políticos seguros e dispor de fornecedores confiáveis de alimentos e materiais estratégicos, o que foi feito com sucesso por Getúlio Vargas. De outro lado, a corrida armamentista na Europa e na Ásia punha em evidência a grande fragilidade da sociedade e da economia brasileira e sua vulnerabilidade militar.

A partir de 1941, os dois países adotaram vários acordos que permitiram a aquisição de armamento pelo Brasil e o fornecimento de insumos estratégicos, acordos de financiamento para a instalação do primeiro grande complexo industrial brasileiro, em Volta Redonda, e um acordo secreto cedendo bases para instalações militares no Nordeste.

Os militares, cujos chefes possuíam formação profissional europeia – francesa ou germânica – deram-se conta de que, na falta de um processo rápido e efetivo de industrialização do setor produtivo e de modernização do Estado, o país se encontraria à mercê de uma eventual ação militar,

caso a guerra viesse a eclodir. Após a entrada dos Estados Unidos na guerra (dezembro de 1941), a pressão sobre o Brasil para tomar partido pelos aliados contra o eixo Roma-Berlim-Tóquio tornou-se irresistível e veio a prevalecer, levando à ruptura diplomática (janeiro de 1942), à declaração de guerra (agosto) e, por fim, à participação direta no conflito, com a criação da Força Expedicionária Brasileira (novembro de 1943) e o desembarque de tropas na Itália em julho de 1944.

Depois da aproximação política e econômica comercial com a Alemanha, o Brasil decidiu apoiar as forças aliadas e ampliou fortemente o relacionamento com os EUA. Uma base militar no nordeste brasileiro e a compra de borracha amazônica eram prioridades estratégicas para Washington. Chegou a ser preparado pelo Pentágono plano de emergência para a ocupação de parte do território brasileiro (nordeste), caso o governo Vargas não se juntasse aos aliados. Em janeiro de 1942, realizou-se no Rio de Janeiro a III Reunião Hemisférica de Consulta de Chanceleres. O Brasil – por meio de seu Chanceler Oswaldo Aranha que presidiu o encontro – teve papel crucial, especialmente pela relutância de alguns países em relação à adesão aos aliados, principalmente a Argentina e Chile. O objetivo do encontro era confirmar a solidariedade continental aos EUA e oferecer proteção de Washington aos produtos e bens produzidos na região que poderiam servir ao esforço de guerra. Duas semanas depois da Conferência, Brasil e EUA assinaram acordo de cooperação envolvendo a produção de borracha na Bacia do Amazonas e a maneira como seria feita a venda para os EUA, no valor de US\$ 100 milhões. O Brasil, na época, era um grande produtor mundial da borracha – não existiam produtos sintético – e a Malásia e outros países que começavam a ter relevância no mercado global estavam na esfera de influência do Japão, também em guerra. A visita do Presidente Franklin D. Roosevelt em janeiro de 1943 foi o momento político em que a influência das relações tradicionais com os EUA fez com que o Itamaraty se envolvesse em uma série de negociações, inclusive no apoio à Declaração das Nações Unidas com o endosso da Carta do Atlântico, que definiu os objetivos dos países aliados, que culminaram com a declaração de guerra do Brasil contra a Alemanha. A passagem de Franklin Roosevelt pelo Nordeste para encontrar-se com Getúlio Vargas em janeiro de 1943, após encontro em Casablanca com

Winston Churchill, está relacionada com as negociações para o envio de tropas para a guerra, a utilização da base de Natal, a montagem de um amplo programa de cooperação para a exportação de borracha para os EUA e o fornecimento de material bélico ao Brasil. Como consequência dos entendimentos com Roosevelt, foi autorizada a construção de uma base aérea em Natal para o transporte de forças militares e equipamento bélico para o teatro do norte da África. Nessa visita, o ministro do exterior, Oswaldo Aranha, – que Vargas deixou de incluir em sua comitiva no encontro com Roosevelt – preparou uma detalhada informação, elencando as contrapartidas que Vargas deveria solicitar para a adesão do Brasil à guerra (“ceder na guerra para ganhar na paz”), incluindo a criação de indústria siderúrgica, que viria a estimular a industrialização do país e o desenvolvimento econômico. Com o ataque a navios brasileiros, o Brasil declarou guerra à Alemanha e enviou uma força expedicionária para lutar na Itália, o único país da América Latina a fazê-lo. Aranha definiu a política externa desse momento como sendo de “apoio aos EUA no mundo, em troca de seu apoio na América do Sul”.

Com decisão de forte simbolismo, o Brasil foi admitido a firmar a Declaração das Nações Unidas que deu origem à criação da ONU. A aliança com o Brasil na Segunda Guerra propiciou aos Estados Unidos também vantagens políticas, dada a mobilização, pelo Brasil, dos países latino-americanos em favor do esforço de guerra, que resultou, por exemplo, no fortalecimento do Sistema Interamericano de Segurança.

No imediato pós-guerra, as expectativas do lado brasileiro eram muito altas. Esperava-se que os Estados Unidos cumprissem os compromissos de apoiar a modernização da economia, das Forças Armadas e da máquina estatal brasileiras, transferir conhecimentos científicos e tecnológicos necessários a um desenvolvimento sustentado. Do ponto de vista político, o Brasil foi levado a desempenhar um papel desproporcional aos seus recursos reais de poder nas negociações do novo quadro institucional do pós-guerra, como a criação da ONU, a Conferência de Bretton Woods, que criou o sistema financeiro internacional – com o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional –, participou da criação do GATT (precursor da OMC), e foi candidato dos americanos a ser membro permanente do

Conselho de Segurança das Nações Unidas, sendo preterido pela França, em virtude do veto da Inglaterra e da Rússia.

Com o fim da guerra, a partir de 1945, intensificou-se a tensão entre os EUA e a União Soviética, dando origem à Guerra Fria que, por várias décadas, dividiu o mundo em dois campos: ideológico e militar. A lua-de-mel nas relações entre Brasil e Estados Unidos durou apenas o período da Segunda Guerra e do imediato pós-guerra, logo seguido por uma atitude ambivalente de ambas as partes, sobretudo a partir de 1949. O advento da Guerra Fria e a necessidade de contenção da temida expansão soviética, na segunda metade dos anos 1940, colocaram em segundo plano os objetivos regionais dos Estados Unidos, relegando o Brasil a um papel pouco relevante entre os compromissos globais daquele país. Em contrapartida, a Europa, especialmente a Alemanha, passou a definir o eixo fundamental da política externa americana. Ao contrário de outras áreas periféricas, como o Oriente-Médio e o Extremo-Oriente, a América Latina, e com ela o Brasil, perdeu muito de seu significado estratégico para os EUA.

A elite nacional, sobretudo as burocracias de Estado, em especial diplomatas e militares, ressentiram profundamente a persistência dos problemas fundamentais do País, a despeito de ter feito a escolha certa na Segunda Guerra, cumprindo todos os seus compromissos. Apesar do rompimento das relações comerciais e diplomáticas com os países da órbita soviética, da abertura comercial e liberalização do câmbio, e do apoio político aos Estados Unidos em todos os foros, o Brasil continuava carente de recursos para enfrentar o déficit nas contas externas, a dívida externa e um crescimento industrial medíocre.

Apesar da frustração quanto à inexistência de auxílio militar e social por parte dos EUA, o alinhamento com Washington e o anticomunismo levaram ao rompimento das relações do Brasil com a URSS em outubro de 1947. Na Conferência de Petrópolis, em agosto de 1947, foi aprovado o texto do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), o primeiro de uma série de acordos de defesa negociados pelos EUA. Na ONU e depois na Organização dos Estados Americanos (OEA), criada em 1948, a política externa brasileira seguia estritamente as posições

dos EUA, não sem reparos de setores itamaratianos. Longo impasse perdurou em torno de temas como a renegociação da dívida externa, novos investimentos, apoio ao desenvolvimento e à modernização das Forças Armadas, e transferência de Ciência e Tecnologia, particularmente de tecnologia de caráter estratégico e os compromissos de não proliferação nuclear. Não obstante, todo o período entre o governo Eurico Gaspar Dutra e o governo Jânio Quadros – quando se introduziu a chamada política externa independente – ficou conhecido como de “alinhamento automático” do Brasil à política externa dos EUA.

Em 1950, no segundo governo Vargas, a política externa continuou a sofrer a influência dos EUA. O governo brasileiro queria ampliar o desenvolvimento econômico com mais aproximação e colaboração de Washington, por se sentir credor pelo apoio na Segunda Grande Guerra. A Guerra da Coreia nessa época favoreceu mais um ato de apoio brasileiro às pretensões dos EUA, quanto ao prolongamento da guerra e quanto à assinatura, na IV reunião da OEA, em 1951, do TIAR, criando um bloco hemisférico de defesa. Inspirado por Vargas, a diplomacia buscou o apoio dos EUA para medidas visando ao desenvolvimento econômico, a expansão de programas para a redução das desigualdades sociais que resultaram na criação da Comissão Mista Brasil-EUA para o desenvolvimento econômico. Com o apoio de Washington, a Comissão Mista aprovou projetos que seriam financiados pelo Eximbank e pelo Banco Mundial, mas que nunca se concretizaram, em virtude da extinção da Comissão Mista em 1953. O Brasil já não tinha a importância estratégica de antes da guerra para os EUA. O Brasil ainda assinou acordos com os EUA, em 1952 e 1954, para a venda de minérios como urânio e tório, que não chegaram a ser cumpridos com o suicídio de Vargas.

A fase que inclui os governos Jânio Quadros e Joao Goulart (Jango) e o regime militar, marcada por contenciosos e tentativas frustradas de cooperação, foi de certa forma prenunciada pelo intenso ativismo externo do governo Juscelino Kubitschek, com impacto direto sobre as relações com os EUA, que combinavam alinhamento político e militar com constantes fricções nas áreas de comércio, não proliferação, desarmamento e investimento oficial direto.

Entre 1955 e 1960, a política externa foi dominada pelos preparativos e lançamento da Operação Pan-Americana. Após 1958, com um quadro de endividamento crescente, estagnação das exportações nacionais e inflação em alta, Juscelino atuou na política externa com uma retórica nacionalista e uma diplomacia econômica liberal. Ao mesmo tempo, foi muito ativo na atração de investimentos estrangeiros alternativos e na abertura de novos mercados, inclusive entre os países socialistas.

A OPA teve início em 1958 com uma carta de Juscelino ao Presidente Eisenhower, com o pedido de apoio dos EUA para um Plano Marshall hemisférico, no contexto de uma visita do então vice-Presidente Nixon à América Latina, recebida com manifestações de grande hostilidade popular. O foco do argumento brasileiro foi que a falta de desenvolvimento industrial condenava a América Latina à pobreza e ao atraso – em seguida esse argumento foi estendido aos países subdesenvolvidos em geral – o que oporia uma barreira intransponível à convergência com os objetivos americanos na Guerra Fria. A OPA visava à adoção de um programa de desenvolvimento econômico para a América Latina, envolvendo o alívio da dívida externa, regimes especiais de comércio, com proteção contra a flutuação dos preços das *commodities*, investimento oficial em um programa amplo de desenvolvimento industrial e transferência de ciência e tecnologia. Os objetivos centrais da Operação eram a aplicação de capital privado nas áreas mais pobres, o aumento dos créditos internacionais e a organização dos mercados de *commodities*. A iniciativa não teve maiores consequências práticas pelo pouco apoio de Washington. Os EUA preferiram lançar a sua Aliança para o Progresso, que teve como subprodutos algumas das propostas da OPA, como a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), para estimular o comércio intrarregional. O Brasil assinou em 1957 com os EUA um acordo para usos civis da energia atômica. Os Estados Unidos observavam essas iniciativas com reserva e o Brasil mostrava insatisfação com os resultados da OPA, muito aquém do esperado e recebeu com ceticismo a iniciativa de Washington para a região.

A chamada Política Externa Independente, que começou com Jânio Quadros e continuou com Joao Goulart, em especial com o Ministro

San Tiago Dantas, foi um marco na história das relações externas do Brasil e ainda hoje é lembrada como uma referência relevante, sobretudo nos momentos de alinhamentos automáticos a ideologias ou aos EUA. O Brasil, contrariando a política norte-americana, depois da revolução comandada por Fidel Castro, manteve uma atitude positiva em relação a Cuba, expressada na reunião de Punta del Este em 1961, condenando a invasão dos EUA na Baía dos Porcos e condecorando Che Guevara.

A nova decepção com a indiferença dos Estados Unidos com relação à suposta dívida política com o Brasil, em função da intensa convergência durante a Segunda Guerra, continuou afetando o relacionamento bilateral a partir de então. Com a política externa independente, iniciada no governo Jânio e consolidada no governo Jango, saiu de cena a expectativa de recompensas econômicas e políticas por “bom comportamento”, isto é, em contrapartida a uma convergência estreita com os interesses e objetivos dos Estados Unidos. O argumento central era o de que a Guerra Fria, com seu corolário de corrida nuclear levaria, senão à destruição, à miséria e à insegurança. A paz só seria obtida pelo desarmamento, e a prosperidade mediante a ajuda técnica e financeira aos países subdesenvolvidos.

Os EUA tiveram importante participação na preparação e na deposição de João Goulart, com o envolvimento direto do Presidente Johnson e a perspectiva de apoio militar, se fosse necessário para apoio aos militares revoltosos. No governo militar – de 1964 a 1985 – a política externa sofreu forte modificação e evoluiu de uma política dita independente para a de um alinhamento automático com os EUA. Apenas por um breve intervalo, durante o primeiro governo militar do General Castelo Branco, prevaleceram as chamadas “fronteiras ideológicas”, com o pressuposto de que os interesses e objetivos dos países do bloco americano eram subordinados aos da Guerra Fria. Mas a ideia de que os interesses comerciais, financeiros e de política científica do Brasil seriam buscados, onde quer que fosse necessário e possível, prevaleceu como eixo central das relações bilaterais, estabelecendo os limites para a colaboração e as bases para as tensões entre os dois parceiros.

O pano de fundo conflituoso continuou em grande parte durante todo o período militar, a despeito de uma margem de alinhamento, sobretudo em temas que afetavam as “fronteiras ideológicas”.

Durante o período militar, cresceram as suspeitas sobre o interesse externo de ocupação da Amazônia. Estudos do Hudson Institute of Washington sobre a criação de um grande lago naquela região e a percepção da ameaça externa para o controle de recursos minerais ampliaram as suspeitas em relação à ambição dos EUA nessa questão.

A doutrina dos círculos concêntricos colocou as relações com os EUA em um nível especial, em função do apoio ao movimento insurrecional contra o governo João Goulart. As preocupações geopolíticas relacionadas com a Guerra Fria com a União Soviética passaram a ter precedência. Foi o momento em que o então Embaixador em Washington e futuro Ministro do Exterior declarou que o que era bom para os EUA, era bom para o Brasil. O Brasil rompeu relações com Cuba, participou e dirigiu a intervenção militar para derrubar um governo eleito democraticamente na República Dominicana em 1965, interrompendo a tradicional linha de não intervenção. Essa postura continuou nas intervenções políticas internas no Chile para a desestabilização do governo socialista de Salvador Allende (1973) e na operação Condor em outros países da região, sobretudo Uruguai e Argentina. A partir do governo Costa e Silva, a política externa, refletindo as políticas econômicas internas com forte ênfase desenvolvimentista e nacionalista, foi gradualmente sendo matizada e com mais independência em relação às considerações geopolíticas e com maior preocupação com os interesses nacionais. A questão da democracia e dos direitos humanos aos poucos minaram o relacionamento com os EUA. A reação às críticas dos EUA no tocante ao desrespeito aos direitos humanos pelas denúncias de torturas a presos políticos concretizou-se no governo Geisel com o rompimento de acordo militar com os EUA. A política nuclear ganhou uma dimensão especial com o acordo nuclear com a Alemanha, com a pretensão de desenvolver artefato nuclear e com a recusa de assinar o Tratado de Não Proliferação, contrariando a política norte-americana.

A partir de 1974, quando assume o poder o General Ernesto Geisel, as condições domésticas de ambos os países sofrem mudanças relevantes que

vão ter impacto nas relações bilaterais. Nos Estados Unidos cresceu muito a oposição às intervenções políticas e militares no exterior, sobretudo em apoio a governos corruptos e autoritários como no Sudeste Asiático, provocando um recuo no ativismo americano, inclusive na América Latina. O governo Jimmy Carter levou essa política ao outro extremo, à medida que a guerra suja empreendida por militares do continente, com apoio das agências de segurança americanas, até então uma ação virtuosa, passou a ser enxergada como um pecado, a ser punido e corrigido.

No Brasil, o “milagre econômico” foi interrompido com a primeira crise do petróleo, que deu início a uma recessão internacional e desencadeou uma redução significativa do nosso crescimento industrial. Em seu discurso de posse, Geisel definiu suas prioridades externas em termos de servir aos interesses nacionais, de comércio internacional, de insumos vitais para a indústria e o consumo, e de acesso às tecnologias de última geração. Em diferentes pronunciamentos a diplomacia brasileira deixou claro que as relações bilaterais com os Estados Unidos e as orientações multilaterais do Brasil teriam como alvo objetivos práticos em vez de especular sobre convergências ou divergências. A política externa independente teve, portanto, continuidade, então sob a rubrica de “Pragmatismo Responsável”.

As divergências, como seria de se esperar, não tardaram a se manifestar. No caso da política energética, era urgente a diversificação do fornecimento de petróleo e a busca de fontes alternativas de energia, sendo uma das opções brasileiras a construção de usinas nucleares para a produção de energia elétrica. O governo Carter estava, por sua vez, empenhado em combater a proliferação nuclear e adotou medidas restritivas ao fornecimento de insumos e equipamentos nucleares, frustrando a conclusão do projeto da usina de Angra dos Reis, sob contrato com uma empresa americana, a Westinghouse.

Como Juscelino diante da reticência americana de investir na implantação de um parque industrial automotivo, encarado como um passo estratégico para a autonomia industrial brasileira, Geisel também se voltou para eventuais parceiros europeus. Bem-sucedido, o país concluiu um acordo com a então Alemanha Federal – aliada dos EUA – para

desenvolver em conjunto um processo alternativo de enriquecimento de urânio. O governo Carter exerceu toda a pressão que dispunha para obter a rescisão do contrato, frustrando as pretensões do Brasil e da Alemanha.

O ativismo da era Carter em questões como direitos das populações indígenas, não proliferação, defesa da democracia, e dos direitos humanos, quase levou a uma ruptura das relações diplomáticas, quando um relatório do Congresso sobre violações de direitos humanos, com severas críticas sobre o Brasil, foi respondido com a denúncia do Tratado de Assistência Militar Brasil-Estados Unidos, inoperante na prática, mas simbólico dos anos de relação especial entre os dois países no imediato pós-guerra.

Esse foi o período de maior atrito entre o Brasil e os Estados Unidos, contribuindo, para isso, iniciativas e medidas tomadas pelo Brasil em temas sensíveis para ambos os países, como o reconhecimento diplomático dado pelo Brasil ao Movimento Pela Libertação de Angola, uma das facções em luta naquele país, precipitando o reconhecimento internacional de sua independência (1975); o voto na Assembleia Geral da ONU, a favor da condenação do sionismo como uma forma de racismo (1975); o Tratado de Cooperação Amazônica (1978) entre o Brasil e os demais países da região que, embora sem resultados práticos, funcionava como uma espécie de Doutrina Monroe, para afastar os países de fora da região – os Estados Unidos e os demais industrializados – de qualquer pretensão de interferir na solução de eventuais problemas da região; ou ainda um acordo de cooperação nuclear com o Iraque (governo Figueiredo, 1980), entre outros.

O esforço de abertura e de modernização da economia teve como elemento estratégico uma política de integração econômica regional, com a criação do Mercosul (1991), a primeira iniciativa para o estabelecimento de uma área de livre comércio na América do Sul e a iniciativa de integração física da infraestrutura do subcontinente. Em contraste, as iniciativas americanas de integração econômica do Continente Americano, incluindo a Iniciativa para as Américas do governo Bush (pai) e a negociação da Área de Livre Comércio das Américas, no governo Clinton, foram recebidas com reticência pelo Brasil.

Com isso, as áreas de menor convergência entre os dois países se deslocaram da dimensão política e de investimentos para a dimensão

regional, especialmente no que diz respeito ao comércio. No caso da Iniciativa para as Américas, um projeto de alívio da dívida externa, acompanhado de modestos investimentos e de uma proposta ainda pouco clara de livre comércio, destinado aos países latino-americanos, apesar de saudado com entusiasmo pela maioria dos países da região, foi recebido com muitas reticências pelo Brasil, que, ao mesmo tempo, anunciou a formação de um mercado comum com a Argentina, o Uruguai e o Paraguai – o Mercosul. Sem o apoio do Brasil, a iniciativa não prosperou.

A proposta da criação de livre comércio em todo o continente pelo governo Clinton (a Alca), foi recebida no Brasil com dupla suspeita. Setores do governo e da sociedade acreditavam que uma Alca interromperia a evolução até então vitoriosa do Mercosul, que aumentara sensivelmente não só o volume, como também nosso saldo de comércio com a região, alimentado por exportações industriais, que melhoravam a qualidade de nossa pauta. Temia-se, além disso, que a agenda de abertura da economia visasse áreas que só eram relevantes – e sensíveis – para a economia brasileira, como produtos industriais e serviços, mas que em nada ameaçavam a imensa maioria dos países do continente, o que deixaria o Brasil isolado para defender seus interesses. O Brasil manteve-se como o principal interlocutor dos Estados Unidos durante todo o processo de negociação da Alca, tendo assumido o papel de copresidente da fase final de negociações, quando a agenda em pauta, em decorrência da capacidade de articulação de nossa diplomacia, tornara-se mais negociável para o Brasil. Entretanto, com as mudanças nos contextos domésticos de ambos os países e nas negociações internacionais no âmbito da Rodada Doha, as negociações da Alca foram abortadas por acordo tácito entre os principais interlocutores, já no governo Lula (2003).

Com a redemocratização, a partir de 1985, nos sucessivos governos de José Sarney, Fernando Collor, Fernando Henrique Cardoso, as relações com os EUA e com os países da região continuaram como prioritárias para a política externa, mas a China passa a ser um parceiro estratégico, como definido pelos dois países, e se torna o principal parceiro comercial do Brasil.

A atitude de autonomia do governo brasileiro com relação aos Estados Unidos se manteve, mas com um grau de atrito mais atenuado. De um lado, era importante afastar os fantasmas da dívida externa, que estava sendo negociada principalmente com credores americanos, com mediação do Fundo Monetário Internacional. Além disso, a hiperinflação afastava novos investidores, prejudicando a retomada do crescimento, e uma economia fechada, com controle de preços e do câmbio, e discriminação contra empresas estrangeiras, dificultava a aceitação do Brasil como um parceiro aceito na comunidade internacional.

O esforço dos governos democráticos para superar as suspeitas nos planos dos direitos humanos, dos direitos das populações indígenas e das minorias, na resolução dos conflitos sociais, principalmente no campo e na região amazônica, assim como a atuação positiva do Brasil em alguns regimes internacionais relevantes, como o GATT e o FMI, contribuíram para alimentar uma agenda positiva com os Estados Unidos. O governo FHC pediu a convocação do TIAR, como um gesto significativo de apoio aos EUA, quando do ataque terrorista as torres em Nova York em 2001. Nos governos Lula e Dilma Rousseff, o Brasil se colocou contra a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), apoiou o regime de Hugo Chávez na Venezuela e manifestou-se contra a guerra no Iraque, causando tensão com o governo de Washington. No início do primeiro governo Lula, as relações bilaterais foram institucionalizadas com a criação de mecanismos permanentes de coordenação e formalizado o Diálogo Estratégico. Em 2010, com Barack Obama, a Estratégia Nacional de Segurança norte-americana definiu o Brasil como um dos novos centros de poder global. Desencontros continuaram a ocorrer como o grave incidente diplomático entre os dois países durante o governo Dilma, quando foi tornada pública a espionagem da National Security Agency dos EUA no governo e em empresas brasileiras, o que motivou o adiamento da visita presidencial de Estado a Washington da Presidente Dilma Rousseff.

O governo Jair Bolsonaro rompeu com as posturas tradicionais da política externa brasileira e com os métodos de trabalho do Itamaraty. Nos primeiros dois anos, prevaleceu atitude ideológica negativa condenando o multilateralismo (antiglobalismo) e a esquerda nas relações internacionais (China), sendo priorizado o relacionamento bilateral. O alinhamento

automático com os EUA, ou melhor, com as atitudes e políticas do Presidente Donald Trump, inaugurou uma política presidencial ultra ideológica que incluiu outros países conservadores, como a Hungria e a Polônia. Essa política presidencial tornou o Brasil estreitamente associado aos EUA (alinhamento automático) no comércio exterior e nas agendas de instituições internacionais, privilegiou igualmente Israel, por influência dos grupos evangélicos, com a declarada intenção de mudar a Embaixada de Tel Aviv para Jerusalém, e o Chile de então, também pelo viés conservador. Dentre os poucos avanços positivos com os EUA, pode ser mencionado a assinatura, em 2019, do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas, que tornou viável a utilização do Centro de Lançamentos de Alcântara. Por influência ideológica, o governo Bolsonaro afastou-se da Argentina, radicalizou a militância contra a Venezuela, chegando a fechar todos os Consulados do Brasil nesse país, em atitude contrária aos interesses brasileiros, e abandonou a prioridade de integração regional. No plano global, foram criados muitos problemas com a China, o principal parceiro externo do Brasil, no momento em que deveria ser tomada a decisão sobre a nova tecnologia 5G, e a ação nas instituições multilaterais limitava-se a seguir a agenda norte-americana, em especial da área de costumes.

No momento atual, as relações entre o Brasil e os EUA passam por um dos momentos mais desafiadores, pelas transformações por que passam a economia e a nova ordem internacional, pelas guerras na Ucrânia e Gaza e seus impactos sobre as políticas internas e externas dos EUA e do Brasil. As transformações globais, com a nova economia e com a nova ordem internacional, criaram grandes desafios geopolíticos.

O primeiro ano do governo Lula, em 2023, levou o Brasil de volta ao cenário internacional, com sua voz presente em todos os organismos multilaterais. As questões de meio ambiente e da América Latina tornaram-se prioridades da política externa. O governo brasileiro reafirmou a posição de equidistância no tocante as tensões entre EUA e China e quanto às guerras da Rússia na Ucrânia e de Israel contra o Hamas.

Declarações sobre a guerra na Ucrânia e especialmente sobre a guerra em Gaza e as ações bélicas de Israel não afetaram as relações Brasil-EUA, como ficou demonstrado pelo encontro do Secretário de Estado, Antony

Blinken, com Lula, em fevereiro de 2024, quando, além de questões globais, foram tratados assuntos de interesse dos dois países.

Em relação ao BRICS houve mudança de posição ao apoiar o aumento de países membros por inspiração chinesa, o que poderá transformar o bloco em um movimento antiocidental. As novas prioridades facilitaram a aproximação com os EUA e iniciativas conjuntas, lideradas pelos presidentes Lula e Biden, nas questões de meio ambiente e mudança de clima, na de biocombustível e na de defesa dos trabalhadores e fortalecimento dos sindicatos. Foram realizados exercícios militares conjuntos na Amazônia e modificado o regime de concessão de vistos para americanos. Brasil e EUA estão atuando juntos para permitir que as eleições presidenciais na Venezuela em 2024 sejam transparentes e acompanhadas por organizações internacionais. A crise entre a Venezuela e a Guiana e a ameaça de ocupação de território contestado pelo regime de Maduro poderão trazer o envolvimento dos EUA em um conflito na América do Sul, com interesse direto do Brasil. O ministro Fernando Haddad propôs um “*status* privilegiado em negociações bilaterais com os EUA, mais consistente do ponto de vista social e ambiental”. A presidente do Export-Import Bank de Washington, Reta Jo Lewis, registrou que os EUA querem ampliar as relações comerciais com o Brasil com financiamentos nas áreas de energia renovável, telecomunicações e infraestrutura. A médio prazo, o tema que poderá aproximar e ampliar o relacionamento entre o Brasil e os EUA é o meio ambiente e a mudança de clima. Tema global, de grande relevância, em que o Brasil é uma potência, assim como na questão de segurança alimentar e energia renovável. Será por esses temas que a relação entre Brasília e Washington poderá se desenvolver, caso a política externa brasileira não seja contaminada por considerações ideológicas ou partidárias, acima do interesse nacional. O Brasil vai sediar o G20 e o BRICS em 2024 e em 2025 a COP 30, eventos de grande significação política global. Brasil e EUA poderão, sem preconceitos, estabelecer uma ampla colaboração para obter avanços concretos nessas áreas.

A diplomacia americana e a independência do Brasil na correspondência dos pais fundadores (1807-1825)

Marcos Sorrilha Pinheiro¹

Apresentação

No dia 26 de maio de 1824, José Silvestre Rebello se apresentava ao Presidente dos EUA, James Monroe, que o reconhecia como *Chargé d’Affaires* do Brasil para os Estados Unidos. Assim tinha início as relações diplomáticas entre os dois países. Pouco mais de um ano depois, em 29 de outubro de 1825, Condé Raguet foi reconhecido por Dom Pedro I para cargo homólogo no Brasil. Raguet havia chegado em solo brasileiro no dia 8 de setembro de 1822, coincidentemente um dia após a declaração de independência, ainda que essa data somente ganharia o devido reconhecimento décadas mais tarde (Kraay, 2010).

Porém, antes mesmo da chegada do primeiro embaixador americano ao Brasil, as relações entre os dois países haviam se mostrado bastante dinâmicas. Desde a declaração de sua independência e da criação de seu primeiro modelo de governança, ainda em forma de confederação, em 1781, os EUA buscaram estabelecer um acordo comercial com Portugal que lhe permitisse acesso aos portos brasileiros. Não obstante os tratados tenham sido estabelecidos e as relações comerciais tenham prosperado entre os dois países, a intenção dos americanos de exportar mercadorias diretamente para o Brasil permaneceu frustrada até o início de 1809. Contudo, se as relações comerciais não foram formalmente estabelecidas, não é verdade que elas não existiram. Conforme demonstrou Charles

1 É professor do Departamento de História da Universidade Estadual Paulista, campus de Franca-SP. Tem experiência na área de História, com ênfase em História Intelectual no Continente Americano (séculos XIX e XX), atuando principalmente nos seguintes temas: cultura política, identidades nacionais e intelectuais e política. Atualmente é professor da Disciplina de História dos EUA e pesquisador da história americana com foco no período denominado *Early America*.

Lyon Chandler (1946), em um artigo bastante antigo, a circulação de barcos americanos nos portos brasileiros não foi pequena no período entre 1792 e 1805.

De qualquer maneira, os intercâmbios entre Brasil e EUA não se limitaram a trocas comerciais informais. Sendo a primeira república do continente, os vizinhos do norte serviram de inspiração para grupos separatistas insatisfeitos com a forma pela qual a Coroa Portuguesa comandava sua colônia. O caso mais conhecido foi o da Inconfidência Mineira de 1789. Dois anos antes de ela vir à tona, o estudante de medicina de Coimbra, José Joaquim Maia e Barbalho (Vendek), que viria a se juntar ao movimento insurrecionista, encontrou-se com Thomas Jefferson na França, solicitando ajuda americana para a organização de um levante em Minas Gerais. Este encontro está detalhadamente explorado em *O Livro de Tiradentes*, organizado por Kenneth Maxwell (2013).

Diante de tais prerrogativas, esse capítulo apresenta os resultados da pesquisa realizada junto ao epistolário dos pais fundadores em dois bancos de dados: *Founders Online*², arquivo mantido pelo *National Archives* com o suporte de mais seis instituições³ e o *Rotunda*⁴, arquivo digital mantido pela Universidade da Virgínia. A busca pelos documentos foi feita por meio de palavras-chave relacionadas ao território brasileiro, o que resultou na seleção de 63 cartas escritas ou destinadas aos presidentes e secretários de Estado no período que vai de agosto de 1807 até julho de 1825, com algumas exceções. A leitura dessas fontes teve por objetivo saber como os eventos que marcam o processo de Independência do Brasil apareceram descritos no epistolário dos Pais Fundadores e quais foram suas impressões sobre o evento.

O historiador Luiz Carlos Villalta (2022) afirma que a compreensão da emancipação brasileira, da forma como se deu, é tributária de outras três transformações anteriores: a chegada da Família Real ao Brasil, em

2 Disponível em: <<https://education.blogs.archives.gov/2013/09/18/founders-online/>>. Acesso em: 11 abr. 2024.

3 Massachusetts Historical Society, Harvard University Press, Yale University Press, Columbia University Press, Princeton University Press e University of Virginia Press.

4 Disponível em: <<https://www.upress.virginia.edu/rotunda/>>. Acesso em: 11 abr. 2024.

1808; a Revolução Pernambucana de 1817; e a Revolução Liberal do Porto de 1820.

A primeira transformação foi responsável por converter o Brasil em sede de uma monarquia europeia, atraindo grupos de pessoas importantes, negociantes e proprietários rurais do atual sudeste brasileiro que passaram a flutuar em torno da figura do Príncipe Regente, ganhando com isso vantagens sociais, políticas e econômicas. Esta nova realidade redundaria naquilo que Maria Odila da Silva Leite (1972) chamou de “interiorização da metrópole”, ou seja, um movimento responsável por converter parte da colônia em metrópole e, ao mesmo tempo, promover a exploração das regiões norte e nordeste pelos grupos próximos ao poder real.

A segunda transformação pode ser entendida como uma resposta à “interiorização da metrópole” e converteu-se em um evento extremamente marcante para a independência do Brasil: a Revolução Pernambucana. Durante 75 dias, boa parte da região onde hoje se encontram os estados de Pernambuco, Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Norte e parte do Ceará declarou-se independente do Brasil, defendendo a formação de uma república inspirada na terceira etapa da Revolução Francesa de 1789. A experiência pernambucana representou uma das primeiras manifestações de descontentamento com o domínio português e de aspiração por uma república liberal no território brasileiro.

A terceira etapa foi responsável pela disseminação de ideias antiabsolutistas e a defesa de uma maior autonomia das províncias portuguesas, especialmente no Brasil. A Revolução Liberal do Porto defendeu a instauração de uma monarquia constitucionalista em Portugal e a elaboração de uma nova Constituição para o Império. No caso das capitâneas brasileiras, à medida que assimilavam o discurso vindo da Europa, entravam em contato com um vocabulário pelo qual passaram a expressar suas insatisfações com a exploração promovida pela metrópole cuja capital era o Rio de Janeiro.

Estabelecidos esses três marcos como pontos nevrálgicos para o desenvolvimento do processo de independência do Brasil, cabe partir para a apresentação dos conteúdos das cartas que fazem menções a esses

eventos e como eles foram mobilizados pelos governantes e diplomatas americanos. Aos poucos ficará nítido o esforço por parte da diplomacia em municiar os tomadores de decisão em Washington DC para que eles se posicionassem diante dos novos rumos que a história reservava ao Brasil.

A vinda da Corte ao Brasil e os interesses americanos (1807-1812)

O interesse americano pelo Brasil ganhou novos contornos a partir de 1807. O medo dos governantes dos Estados Unidos era o de que Dom João VI abandonasse a neutralidade e aderisse ao sistema continental imposto por Napoleão Bonaparte. No verão daquele ano, o governante francês “informou à monarquia de Bragança de Portugal que deveria fechar seus portos ao comércio britânico”. Ainda que o objetivo de Napoleão fosse o de sufocar a economia inglesa, os americanos temiam que isso pudesse também afetar seus negócios. A relutância de Portugal em aderir à intimação não se dava apenas por conta de sua proximidade aos ingleses, mas também pelo temor de que isso poderia colocar “em risco suas participações coloniais (Brasil em particular) e prosperidade comercial” (Mikaberidze, 2020, p. 117).

As coisas ficariam ainda mais tensas quando a aliança entre a monarquia espanhola e o governante francês começou a entrar em colapso no final do outono daquele mesmo ano. Napoleão aproveitou-se da disputa de poder entre o Rei Carlos IV e seu filho Fernando VII para minar a legitimidade da coroa espanhola (Mikaberidze, 2020, p. 121). A partir de então, rumores de que o próximo passo de Napoleão seria o de atacar Portugal começaram a chegar em Lisboa, circulando entre as pessoas próximas ao Príncipe Dom João.

Ainda assim, alguns apostavam que a movimentação das tropas napoleônicas ao oeste não passava de um blefe, para fazer com que os portugueses finalmente tomassem um lado na contenda; outros viam um perigo real e iminente de que os monarcas portugueses tivessem o mesmo fim que seus equivalentes no território europeu. Começou, então, a discussão de planos para garantir o controle das colônias portuguesas por parte dos Braganças. Enviar para o Brasil o Príncipe da Beira, Dom

Pedro, ou providenciar uma mudança completa da Família Real e seus súditos para Salvador.

Como nos apresenta Rodrigo Lopes (2015), planos de levar a corte portuguesa para o Brasil existiam ao menos desde 1796. Nas cartas analisadas para essa pesquisa, referências à transferência da Família Real aparecem mencionadas em 1801. Em carta destinada a James Madison, então Secretário de Estado do governo de Thomas Jefferson, William Loughton Smith escreveu em 6 de julho: “relata-se que uma força naval britânica está navegando entre Lisboa e Cádiz. Seu propósito provavelmente é impedir que a Espanha reforce o Egito ou ataque Portugal, e talvez transportar a família real portuguesa para o Brasil”. Smith era um advogado e político da Carolina do Sul. Quando escreveu essa carta, atuava como embaixador dos EUA em Portugal.

De qualquer modo, ainda que a ideia e os rumores sobre uma partida da monarquia portuguesa não fossem novos, o fato é que no outono de 1807, as discussões para que esse plano se concretizasse ficaram ainda mais intensas. É isso o que demonstra uma série de cartas escritas por William Jarvis a James Madison entre agosto e novembro daquele mesmo ano. Jarvis era um comerciante com boas relações com Espanha e Portugal. Em 1805, foi nomeado cônsul dos EUA em Lisboa por Thomas Jefferson.

Em 20 de agosto de 1807, em carta enviada por Jarvis a Washington D.C, ele comenta sobre o ultimato dado por Napoleão a Dom João. Segundo analisou o diplomata, a “proposta” feita pelo governante francês ao monarca português, caso aceita, teria como grande consequência a perda de suas colônias, entre elas o Brasil. Conforme escreveu:

há consideráveis rumores aqui há vários dias, como mencionei em minha última carta, de que o Imperador Napoleão teria exigido que os portos de Portugal fossem fechados ao comércio da Grã-Bretanha. [...] Portugal sem suas colônias é um corpo sem alma, um país que atualmente exporta mal o suficiente de produtos cultivados internamente para pagar sua importação de produtos alimentícios apenas. Devido à superioridade da Marinha Britânica, o comércio, se não a posse do Brasil deve cair nas mãos dessa nação.

Em primeiro de setembro, Jarvis mencionou uma possível invasão francesa a Portugal, entendendo-a como uma chance remota, o que o levou a dizer que a situação era favorável aos portugueses. Ao mesmo tempo, contou que havia uma movimentação de seis navios ingleses em Lisboa, supostamente destinados a realizar a transferência da Corte para o Brasil. Porém, o diplomata acreditava que tudo isso não passava de um jogo de cena para impor limites aos interesses de Napoleão. Leia-se:

acabei de ser informado de que seis navios de guerra portugueses estão sendo preparados para o mar, mas ninguém, até agora, sabe com qual objetivo. Possivelmente para sugerir, se pressionados demais, que a Família Real seguirá para o Brasil. Isso, entre várias outras coisas, tem sido discutido. [...] Eu ainda acho que dinheiro foi ou será oferecido, colocando um fim nessa querela.

A partir de então, o humor de Jarvis oscilou entre a crença de que a partida da família real ocorreria ou não. Em algumas epístolas ele afirmava que o plano era o de enviar apenas o Príncipe da Beira. Em outros escritos, sugeria que tudo não passava de uma grande encenação para dissuadir os franceses. O fato é que até o início de novembro, Jarvis não tinha uma opinião clara sobre o que estava se passando nos gabinetes de Lisboa. No dia 9 daquele mês, por exemplo, ele disse acreditar que um acordo estava sendo costurado para que Portugal tomasse partido da França e fechasse seus portos para os ingleses. Justamente por isso, ele foi uma das muitas testemunhas que assistiu incrédulo à partida da Família Real de Portugal no dia 29 de novembro. Naquele mesmo dia, ele escreveu para Madison contando o que havia se passado:

no momento em que escrevo, o Esquadrão Português, composto por 8 navios de linha de batalha, 2 fragatas e 4 Embarcações menores, está em movimento. O Príncipe Regente e toda a Família Real embarcaram; o Duque de Cardenal, primeiro Príncipe do sangue, o ()ional [sic] Anadie e o Sr. D'Araujo, Ministro da Marinha e Relações Exteriores, o Marquês de Pombal e vários outros Nobres,

junto com um número de Oficiais do Governo, Servos, etc. Poucos ou quase nenhum Soldado, exceto o Corpo Naval, embarcaram.

A carta se encerra com a expectativa de que as tropas francesas chegassem a Lisboa naquela noite ou, no mais tardar, no dia seguinte. Quase um mês depois, em 21 de dezembro, Jarvis volta a escrever, agora contando a Madison sobre a ocupação francesa e como isso afetaria os negócios americanos. Entre outras medidas, os navios americanos poderiam seguir com seus negócios, sem hastear a bandeira do país.

Desde o ocorrido, as missivas de Jarvis ganharam um tom pessimista quanto ao destino de Portugal ao passo que exaltavam o novo papel que o Brasil assumiria no panorama internacional. Até mesmo por isso, no dia 29 de janeiro de 1808, sugeriu sua realocação para Salvador, para assumir o papel de cônsul-geral no Brasil, caso contasse com a aprovação do Presidente Jefferson, evidentemente.

Enquanto Jarvis escrevia, a esquadra levando Dom João e a Família Real já havia chegado a Salvador, em 22 de janeiro. Madison recebera atualização dessa viagem por James Leander Cathcart, um marinheiro/diplomata de origem irlandesa, que escreveu ao secretário de Estado, diretamente da Ilha da Madeira, em 3 de janeiro, para contar da passagem das embarcações rumo ao Brasil no dia 11 de dezembro.

Entre as várias leituras de conjuntura feitas por Jarvis, quase todas equivocadas, aquela em que ele atentava para o papel de protagonismo que o Brasil assumiria estava correta. Porém ele não estava só nessa análise. Assim que soube da chegada da corte portuguesa ao Brasil, Henry Hill, um comerciante e diplomata que havia servido aos EUA em Havana, escreveu uma longa epístola para James Madison. No texto, de 17 de fevereiro, Hill afirmou que “o Brasil, este país extenso e rico, está prestes a trocar sua dinastia colonial por uma soberania independente”, sendo aquele o momento para os Estados Unidos se apresentarem como parceiros de primeira hora. Para que isso fosse possível, Hill tomou a liberdade de se dirigir ao secretário de Estado com “algumas sugestões que me ocorreram em relação à abertura de um intercâmbio comercial entre os Estados Unidos e o Brasil”.

Primeiramente seria preciso garantir um acordo de livre comércio com o Príncipe Regente e, depois, afastar a possibilidade de que a Grã-Bretanha monopolizasse tais relações comerciais. Conforme desenvolveu, a administração dos Bragança sobre o Brasil seguiria parecida como foi em Portugal (corrupta, católica e presa a tradições), mas agora com muito mais terra e sem seus velhos inimigos os cercando. Por outro lado, os vizinhos do Brasil, as colônias espanholas, eram tão rudimentares quanto os portugueses, então o Príncipe logo perceberia que seria necessário abrir os portos para outras nações livres, como os EUA. Era preciso, então, ganhar a confiança de Dom João, antes que ele optasse pela exclusividade britânica.

Dois dias depois, ele voltaria a escrever a Madison, agora comentando sobre a declaração dada por Dom João VI na chegada ao Rio de Janeiro. Para Hill estava claro que toda a soberania do Reino havia sido transferida ao Brasil, fazendo dele um lugar especial. Hill alertava que incentivar o comércio com o Brasil seria uma ótima resposta aos opositores do governo, insatisfeitos com o embargo imposto por Jefferson em 1807, podendo servir como ativo eleitoral para a disputa que se avizinhava e que contaria com Madison como candidato. Era, portanto, chegada a hora de Thomas Jefferson entrar em ação, escrevendo uma carta de boas-vindas ao Príncipe. Além disso, caso fosse do agrado do presidente, Hill se dispunha a levar a carta, assumindo o cargo de cônsul dos EUA no Rio de Janeiro. Conforme segue:

eu me sentiria grato e altamente honrado novamente por ter a oportunidade, em outras circunstâncias e com mais experiência, de demonstrar o zelo que sinto pela honra e interesses do meu país, e de promover os objetivos da administração. [...] penso que poderia ajudar em tal objetivo e ficaria muito satisfeito com uma nomeação para o Rio de Janeiro como Cônsul, para a qual peço que considere a minha candidatura.

A ótima apresentação de Hill sobre as potencialidades comerciais com o Brasil e as estratégias a serem adotadas fizeram com que ele fosse escolhido para encaminhar a carta de boas-vindas ao Príncipe. Além

disso, seria oferecido um cargo de cônsul em Salvador e não no Rio de Janeiro, conforme ele havia sugerido. É isso o que aparece na carta de James Madison a ele, em 3 de maio de 1808: “é apropriado informar que o presidente tem a intenção de comissioná-lo como cônsul para São Salvador, no Brasil, e que você deve solicitar pessoalmente a aprovação do governo no Rio de Janeiro para a nomeação”. Jefferson confeccionou a carta a Dom João no dia 5 de maio e, no dia seguinte, Madison voltou a escrever para Hill, dando mais detalhes sobre sua missão:

O objetivo desta nomeação é manifestar ao Príncipe Regente os sentimentos amigáveis que continuam a ser cultivados pelos Estados Unidos, incentivar a continuidade desses sentimentos e promover disposições favoráveis a um comércio, que se presume ser consistente com a política aplicável à transformação do Brasil de um estado colonial para sua condição atual.

Ainda nessa carta, Hill é informado de que o presidente nomeará outra pessoa para ser o cônsul dos EUA no Rio de Janeiro, porém, durante o período que ele permanecesse na cidade, na espera da aprovação de seu cargo, pelo Príncipe, ele deveria estar atento sobre todas as informações importantes referentes ao novo status do Brasil, reportando sempre que possível ao Departamento de Estado.

Nos meses seguintes, uma série de cartas foram trocadas entre Madison e Hill com o objetivo de alinhar os detalhes da viagem do diplomata ao sul do continente, desde os custos das viagens, salários e valores pagos pelo frete da embarcação. A primeira carta escrita por Hill em território brasileiro data do dia 12 de outubro. Nela, ele conta sobre seu encontro com o Príncipe no dia 29 de setembro. Naquela ocasião, ele entregou a carta escrita por Thomas Jefferson, com os seguintes dizeres:

Tendo tomado conhecimento da segura chegada de Vossa Alteza Real à cidade do Rio de Janeiro, tenho o prazer de cumprir o dever de oferecer-lhe minhas sinceras felicitações por meio do Sr. Hill, um cidadão respeitado dos Estados Unidos, que está especialmente encarregado da entrega desta carta. [...] Da parte dos Estados Unidos, asseguro-lhe

que esses que até agora foram seus objetivos dominantes serão cultivados de maneira mais particular com Vossa Alteza Real e seus súditos do Brasil, e eles esperam que esse país, tão favorecido pelos dons da natureza, agora elevado a uma posição sob seus auspícios imediatos, encontrará na troca de necessidades mútuas e suprimentos o verdadeiro elemento de uma amizade duradoura com os Estados Unidos da América.

Além do relato do encontro com Dom João, Hill aproveitou para descrever as primeiras impressões sobre o comércio com o Brasil, destacando algumas mercadorias que poderiam encontrar mercado naquelas terras, bem como as suas tarifas. Hill partiu para Salvador e de lá escreveu uma série de cinco cartas no dia 10 de novembro e outra em 18 de novembro. São as únicas cartas que encontramos de Hill ainda nesse período. Sabe-se que ele ficou em Salvador até 1819, quando voltou ao Rio de Janeiro, deixando o Brasil pouco antes da chegada de Condé Raguet ao país, em 1822.

Quanto ao consulado do Rio de Janeiro, em 6 de março de 1809, o recém-empossado Presidente dos EUA, James Madison, indicou o nome de Thomas Sumter Jr para assumir o posto de Ministro Plenipotenciário da Corte Portuguesa. O pai de Sumter havia lutado ao lado de James Monroe durante a Revolução Americana. Monroe, por sua vez, acabara de assumir o cargo de secretário de Estado. Sumter ficou no Rio de Janeiro até 1819.

A primeira carta que encontramos do novo ministro no Brasil foi escrita em 1º de maio de 1811, não havendo registros anteriores. Nela, porém, encontramos uma pista de o porquê o governo americano havia perdido interesse no Brasil, dado o número reduzido de cartas saídas do país após o ano de 1808. Segundo Sumter, a organização de uma resistência armada a Napoleão tanto em Portugal quanto na Espanha fazia crer que o lugar de protagonismo dado ao Brasil não duraria muito tempo. Conforme escreveu para Monroe:

Houve um momento (imediatamente após a emigração) em que muito foi iniciado e realizado para estabelecer um

governo aqui que, com o tempo, poderia prescindir de ajuda estrangeira e se libertar do controle estrangeiro. No entanto, à medida que as esperanças aumentavam em Portugal e na Espanha, o desejo diminuía com a necessidade.

É interessante observar que Sumter partilhava da opinião escrita por Hill ainda em 1808 de que o Brasil se tornaria independente, mas que isso se perdeu com o tempo. Em outra carta escrita em primeiro de outubro de 1812, temos uma segunda pista sobre o arrefecimento do interesse americano no Brasil: a entrada dos EUA em uma guerra contra a Inglaterra, a chamada *Guerra de 1812* e que duraria até 1815.

É verdade que, além do aumento da resistência portuguesa contra as tropas napoleônicas e do início da Guerra de 1812, o fato é que o Plano de Hill de se antecipar à Inglaterra para tornar os EUA o parceiro primordial da Corte no Brasil demonstrou-se infrutífero. Desde antes da saída da Família Real para o continente americano, a preferência dada aos ingleses havia sido garantida por meio de acordos que previam, entre outras coisas, a escolta de Dom João ao Brasil. De qualquer maneira, se do ponto de vista diplomático as coisas não saíram como se esperava, não é verdade que no campo comercial a aproximação não tenha sido vantajosa. Em 1809, antes da chegada de Sumter ao país, Henry Hill e o Ministro de Relações Exteriores da Corte do Brasil, Dom Rodrigo de Sousa Coutinho, negociaram os direitos de comércio de cidadãos americanos com o Brasil. Com isso, já naquele ano, as importações dos Estados Unidos para o Brasil atingiram a marca de US\$ 883.732,00 contra os pouco mais de US\$ 1.041,00 em mercadorias que aqui chegaram em forma de contrabando vindo dos EUA (Wilson, 1927, p. 379).

A Revolução Pernambucana de 1817

Em 1815, foi assinado o tratado de Viena, que visava restabelecer a ordem entre as potências europeias com o fim das guerras napoleônicas. Entre os itens acordados, reconheceu-se a permanência da Corte Portuguesa no Brasil, elevando a colônia à condição de Reino Unido. Este é um fato importante para a historiografia da independência do Brasil como afirmado. Com ela, o processo de “Interiorização da Metrópole” se

consolidou, causando dissonâncias entre as elites do sudeste (próximas da Coroa e seus benefícios) com suas contrapartes no norte e nordeste. A reação mais contundente a esse movimento veio com a Revolução Pernambucana de 1817.

Nas correspondências analisadas, não há qualquer menção ao referido tratado no que diz respeito especificamente ao seu impacto para o Brasil. Diferentemente do que pode ser visto no caso da proclamação de independência de Pernambuco. Meses antes de a revolução estourar na província nordestina, Henry Hill escrevera para James Monroe, ainda Secretário de Estado, informando que as coisas não iam bem na relação entre o Brasil e os EUA. Segundo ele, isso era devido a alguns fatores externos, mas sobretudo “à falta de talento, informação, diligência, habilidade, assiduidade e respeito pessoal e dignidade em nosso representante na Corte do Rio de Janeiro”, leia-se, Thomas Sumter Jr. Talvez Hill almejasse um posto na capital e escrevera ao futuro presidente, que tomaria posse em março daquele ano, tentando persuadi-lo.

De qualquer maneira, quando a revolução foi iniciada, este se tornou o assunto principal das cartas, mobilizando atores importantes da política americana daquele momento, como o próprio Presidente Monroe e os ex-Presidentes Madison, Jefferson e John Adams. Jefferson foi o primeiro a escrever sobre o assunto, já em 14 de maio de 1817, em uma carta endereçada ao seu amigo francês de outras revoluções, o Marquês de Lafayette:

Portugal, almejando uma expansão de seu domínio no sul, perdeu sua grande província do norte, Pernambuco, e não ficarei surpreso se o Brasil se revoltar em massa e enviar sua família real de volta a Portugal. O Brasil é mais populoso, mais rico, mais enérgico e tão sábio quanto Portugal.

A atenção dada ao evento tem duas explicações. A primeira, pois ela acontecia ao mesmo tempo em que as colônias espanholas enfrentavam suas guerras por independência. De certa maneira, Pernambuco foi inserida nesse mesmo contexto. Madison, agora ex-Presidente, escreveu para Richard Rush, então Procurador-Geral dos EUA, explicando tal relação em uma correspondência de 27 de junho:

o evento em Pernambuco, se não causado por opressão real, pode não dar, neste momento, uma virada favorável no sentimento dos soberanos europeus em relação à cena revolucionária na América do Sul? A luta da parte espanhola, com a aparência de livrar-se de um jugo estrangeiro, apela meramente para o interesse e simpatia desses soberanos. Aquela no Brasil pode ser vista por eles como um ataque a um trono doméstico, e como um exemplo no Novo Mundo, adicionando-se aos que têm inspirado tanto alarme no Velho Mundo.⁵

A segunda explicação está atrelada ao fato de que, assim que se declarou a independência de Pernambuco, a província mandou um embaixador para os EUA com o intuito de conseguir o apoio financeiro e militar dos vizinhos do norte para as lutas de independência. Seu nome: Antonio Gonçalves da Cruz. Segundo pesquisa publicada por Flávio Cabral (2015), tão logo chegou aos EUA, Cruz tratou de usar a imprensa local para divulgar o que se passava em Pernambuco. Além disso, estabeleceu contato com os principais nomes da Revolução Americana.

Conforme Monroe escreveu para Madison, em 16 de maio de 1817, o embaixador de Portugal em Washington, José Correa da Serra, foi até o gabinete de Monroe para alertar sobre uma possível visita de Cruz, aproveitando para apresentar “uma nota, dirigida em tom forte, contra os insurgentes etc. Ele compartilha fortemente do sentimento antirrevolucionário sobre esse assunto, mais do que é estritamente consistente com seu caráter liberal e filosófico”. Poucos dias depois, Cruz visitou John Adams, conforme ele escreveu ao amigo Jefferson, em 26 de maio.

A presença do “embaixador” pernambucano realmente tirou o sono de José Correa. Sobre isso, Rush escreveu a Madison, em 18 de junho, para contar que o diplomata lhe havia feito uma visita, quando

5 O interesse pelas independências da América espanhola também possui outras motivações do que apenas diplomáticas e políticas. Segundo Catlin Fitz em seu livro *Our Sisters Republics* (2016), após o final da Guerra de 1812, um sentimento patriótico tomou conta da população comum dos EUA que passou a associar os movimentos por independência ao sul do continente como uma espécie de continuação do grande projeto republicano inspirado pelos EUA.

confessou ter publicado, de forma anônima, artigos contrários à revolução pernambucana no jornal *National Intelligencer*. A revolta de Correa não demonstrava apenas uma preocupação com a forma como as notícias seriam recebidas nos EUA, pois as informações trazidas por Cruz estavam defasadas. No artigo escrito de maneira apócrifa para o jornal, ele chegou a informar ao público que o movimento havia sido desmantelado desde 26 de março.

De qualquer maneira, não foi pela pressão de Correa que as autoridades americanas resolveram não ajudar os insurgentes do nordeste brasileiro. Porém, deve-se destacar que José Correa da Serra era um dos diplomatas com maior trânsito em Washington DC naquele período. Foi nomeado por Dom João VI para o cargo nos EUA no início de 1816, conforme carta enviada pelo próprio Príncipe a James Madison em 1º de fevereiro daquele ano. Durante esse período, não se envolveu apenas em assuntos da política externa, mas a temas relacionados ao estudo da botânica e da filosofia, o que o aproximou de Thomas Jefferson, de quem se tornou amigo e frequentador contumaz de sua fazenda, Monticello. Tanto por isso, sua partida dos EUA, em 1820, foi tão lamentada pelo ex-presidente em carta escrita em 29 de novembro daquele ano: “acredito que nenhum estrangeiro nunca tenha levado consigo mais sinceras recordações dos amigos que deixou para trás”. Não por menos, os posicionamentos de Correa frente à Revolução do Porto também chamariam atenção de Jefferson.

A Revolução Liberal do Porto de 1820 e a Independência do Brasil

A revolução Liberal do Porto é também um daqueles eventos que ajudam a compreender a independência do Brasil dentro de sua complexidade. A notícia de um movimento dedicado a colocar limites ao poder do Rei e advogar por maior autonomia do parlamento cruzou o Atlântico, trazendo esperança de que a centralização representada pelo Rio de Janeiro trouxesse maiores liberdades às províncias do norte. Aplausos à elaboração de uma nova constituição vista como a chance de se estabelecer um novo pacto político. Os ventos de transformação também tiveram impacto sobre a vida dos soberanos, obrigando Dom João a jurar

à nova Constituição e, posteriormente, partir em retirada a Portugal, onde deveria residir o trono do rei.

Aos poucos o entusiasmo com a revolução foi perdendo espaço no Brasil e a Constituição passou a ser tida como imposição (Slemian, 2022). Aquilo que parecia um sopro de esperança para o estabelecimento de províncias com mais autonomia e maior representação dos brasileiros na Assembleia Constituinte (Cortes), acabou se convertendo em decepção. Primeiramente, as Cortes buscaram eliminar instituições absolutistas criadas pela monarquia portuguesa na época em que esteve no Brasil. Em seguida, houve um movimento de retirada do Rio de Janeiro de qualquer tipo de protagonismo. No segundo semestre de 1821, por exemplo, os decretos 124 e 125 estabelecidos pelas Cortes exigiam a volta de Dom Pedro, o Príncipe Regente do Brasil e nomeavam novos comandantes de armas para as províncias. Também houve a discussão em torno do fechamento dos tribunais superiores criados no Rio de Janeiro que seriam de fato encerrados no final do ano. Por fim, tropas foram enviadas para as cidades da Bahia, Pernambuco e Rio de Janeiro com o intuito de combater possíveis levantes.

Diante de tais decisões, o temor de que Portugal colocasse adiante um plano de “recolonização do Brasil” começou a ganhar espaço. Com ele, a ideia de independência tomou corpo na virada de 1821 para 1822, espalhando-se pelas províncias do Reino, por meio da persuasão de líderes políticos. Assim, Dom Pedro foi convencido a abraçar essa causa para evitar o surgimento de movimentos separatistas, como aquele de Pernambuco.

Os eventos relacionados à Revolução Liberal do Porto aparecem de maneira rápida nas correspondências analisadas, principalmente naquelas escritas por Thomas Jefferson, entre 1820 e 1821. Em carta escrita em 29 de novembro de 1820, Jefferson repercutiu com Francis W. Gilmer, um antigo pupilo de José Correa da Serra, sobre a partida do embaixador. O ex-presidente comentou sobre os possíveis efeitos da organização das Cortes em Portugal e como elas poderiam servir de exemplo para outras aspirações no Brasil, o que poderia trazer ainda mais preocupações ao amigo. Jefferson ponderou se Correa partira frustrado com a falta de um posicionamento do governo dos EUA quanto aos eventos ocorridos em

Portugal. Assim, finalizou a carta ao seu interlocutor, afirmando: “embora nossos deveres nos obriguem a desejar o sucesso desses movimentos revolucionários, eles não nos proibem de orar por seus efeitos favoráveis em sua [de Correa] fortuna; e certamente, em espírito, ele deve seguir com eles”.

Pouco mais de seis meses depois, Jefferson voltou a comentar sobre o Brasil e a possibilidade de que a instabilidade provocada pelas Cortes trouxesse um novo destino ao país. Em 23 de julho de 1821, ele escreveu a Thomas Sumter Jr, que acabara de deixar seu posto de ministro plenipotenciário dos EUA no Brasil, regressando para a Carolina do Sul, sua terra natal. Para além das boas-vindas pelo retorno, Jefferson ponderou:

Parabenizo-o sinceramente por seu retorno seguro ao seu próprio país e por ter escapado dos perigos para a saúde que grandes mudanças de clima às vezes podem causar. Acredito também ser possível que perigos de outra natureza possam ameaçar o Rio de Janeiro por um tempo: pois suponho que a partida do rei possa se tornar o sinal para cenas de violência que constituem o início e o curso de uma revolução em países não preparados para o autogoverno.

Jefferson não estava errado, no início de 1822 o discurso da independência ganhava cada vez mais força, como dito anteriormente. Desde a última carta do ex-presidente, as menções ao Brasil se silenciam. Não há menção à Declaração de Independência de 7 de setembro, tampouco à aclamação de Dom Pedro, em 12 de outubro. As menções voltaram a aparecer em 12 de novembro de 1822, quando William Short, importante diplomata e ex-secretário de Thomas Jefferson, escreveu para o ex-presidente com notícias sobre José Correa da Serra e seu novo papel no governo de Portugal, deputado eleito por Évora. Nessa mesma carta, ele faz menção a Dom Pedro, celebrando o fato de que o novo Imperador havia mostrado para a Europa que na América era possível que existissem países sem a proteção de suas metrópoles. Por outro lado, lamentava que a opção brasileira tenha sido pela manutenção da monarquia encabeçada por um herdeiro do antigo regime. Mas, como um representante da diplomacia americana de sua época, finalizou a carta de maneira pragmática: “o que

temos a ver com isso? Tudo o que devemos pedir é que eles ingressem no sistema americano ao sacudir o jugo europeu”.

Pouco tempo depois, Jefferson recebeu uma nova correspondência com notícias sobre Correa da Serra e o Brasil. Henry Dearborn, nomeado embaixador dos EUA em Lisboa, contou suas primeiras impressões sobre a vida em solo europeu. O diplomata confirmou a suspeita de Jefferson de que o amigo português estava desapontado com o governo americano, prometendo se opor a tratados futuros entre Portugal e os Estados Unidos, a não ser que “ofereçamos uma vantagem importante”. Naquela oportunidade não sabiam que o mandato de Correa da Serra seria breve, tendo falecido em setembro daquele mesmo ano.

A carta seguiu narrando um pouco das experiências aprendidas. Em suas considerações sobre o agora rei Dom João VI, Dearborn o descreveu como um líder amado por seu povo e feliz por ter se “livrado” da esposa, Carlota Joaquina, que havia sido deportada de Portugal após tramar uma conspiração contra seu marido. A única consideração de desconforto em relação a Dom João é quanto aos altos gastos mantidos pelo monarca em sua tentativa de reaver o território do Brasil. Segundo contou o embaixador:

Portugal estaria indo muito bem se o governo e o povo pudessem se curar da epidemia furiosa de manter o Brasil subjogado. Eles estão esgotando seus recursos ao enviar expedições infrutíferas ao Brasil, um assunto sobre o qual considero apropriado ficar completamente em silêncio aqui.

Essa citação é muito interessante e traz mais substrato às recentes descobertas da historiografia brasileira sobre o processo de emancipação do Brasil. Ao contrário do que foi sugerido por muito tempo, a separação brasileira de sua antiga metrópole não foi consensual ou desprovida de conflitos. É possível perceber que a vontade de reaver o Brasil havia se convertido em uma espécie de epidemia junto ao povo, sendo que os esforços não eram apenas dispendiosos como se convertera em um tabu, assunto a ser evitado nos comentários públicos. Conforme demonstrou Hélio Franchini (2019), as lutas pela independência do Brasil ocorreram entre 1822 e 1823, mobilizando sessenta mil militares, em combates

desenvolvidos em três teatros de operação, no sudeste, no norte e nordeste do país, provocando a morte de até cinco mil pessoas, para além de milhares de feridos e prisioneiros de guerra. As operações militares seguiram até o ano de 1824 na região da Cisplatina, sendo que as hostilidades por parte de grupos pró-Coroa somente tiveram fim com o reconhecimento do Brasil por Portugal, em 1825.

Considerações finais

O reconhecimento dos EUA ao Brasil veio um ano antes, em 1824, como é sabido. Nas cartas analisadas não há menção a esse fato, tampouco a agora chamada Doutrina Monroe, o que reforça a análise feita por Harry Ammon (1981) de que o discurso do presidente ao Congresso, em dezembro de 1823, teve muito menos impacto no universo da diplomacia americana do que agora se atribui a ele. Além disso, estava atrelado a interesses eleitorais para a disputa das eleições presidenciais do ano seguinte.

Assim, a história das relações entre Brasil e EUA durante o processo de independência brasileira poderia terminar aqui, sem maiores menções às datas e fatos que habitam frequentemente os materiais escolares. Contudo é possível dar outros traços a esse quadro. No verão de 1825, José Silvestre Rebello, o primeiro embaixador do Brasil nos EUA, organizou uma excursão pela Virgínia, fazendo questão de passar pelas terras de James Madison para conhecê-lo. Essa vontade chegou aos ouvidos do ex-presidente por intermédio de Daniel Brent, chefe de gabinete do Departamento de Estado, que recomendou a visita do embaixador brasileiro dessa maneira: “este senhor reside entre nós há vários anos, e nenhum agente estrangeiro já foi, ou é, mais estimado aqui do que ele; e é com base nisso, tanto quanto na sua amabilidade, que confio na minha desculpa pela liberdade que tomo”.

A intenção de Rebello com o encontro não era meramente diplomática, mas uma forma de se integrar à cultura e à história do país que o acolhera. Como explica Álvaro da Costa Franco (2009, p. 13), “Silvestre Rebello procurou, logo ao chegar os Estados Unidos, estabelecer vínculos

com entidades culturais e científicas. Como reflexo desta atividade, foi feito membro honorário do *Columbia Institute* [...] ao qual fez doações de livros e coleções botânicas”. Rebello sabia que havia resistências ao Brasil, por conta de sua opção pela monarquia e, por isso, era preciso demonstrar boa vontade para despertar no pragmatismo americano as oportunidades de negócio.

Assim sendo, o encontro solicitado de fato aconteceu. Porém, Rebello não apenas conheceu a Madison como aos outros ex-presidentes que viviam na Virgínia, Jefferson e Monroe. Conforme descreveu em um de seus despachos feito em 26 de agosto de 1825:

Fiz uma visita aos três ex-presidentes, que vivem nestas vizinhanças, fui otimamente recebido, e achei Jefferson um sábio, que ainda conserva a pinta revolucionária; Madison, um diplomático polido, que ainda se não esqueceu de que a bandeira deve cobrir a propriedade; e Monroe, o que ele é: um excelente homem (Franco, 2009, p. 273).

Coincidentemente, esses são os três nomes que estiveram mais ativos e dedicados à política externa dos EUA durante o período em que o Brasil experimentava, sem saber, o desenvolvimento de seu processo emancipatório. Municidados por seus diplomatas, como visto, escolheram não intervir na questão, mantendo a tradição americana daquela época inaugurada por George Washington. Mesmo assim, não deixaram de vislumbrar um bom relacionamento com o Brasil e a oportunidade de se converter em um parceiro de primeira hora.

De qualquer forma, não deixa de ser curiosa a maneira como Rebello se refere a eles e como isso se relaciona aos eventos descritos até aqui. A diplomacia brasileira com os EUA, após décadas em compasso de espera por sua independência, teve início com um aperto de mão e reverência de um “estimado senhor”, com “um sábio revolucionário”, “um diplomata polido” e “um excelente homem”.

Bibliografia

Fontes

- From William Loughton Smith, 6 July 1801 (Abstract)
- To James Madison from William Jarvis, 20 August 1807
- To James Madison from William Jarvis, 1 September 1807
- To James Madison from William Jarvis, 9 November 1807
- To James Madison from William Jarvis, 29 November 1807
- To James Madison from William Jarvis, 21 December 1807
- To James Madison from James Leander Cathcart, 14 January 1808
- To James Madison from William Jarvis, 29 January 1808
- To James Madison from Henry Hill, 17 February 1808
- To James Madison from Henry Hill, 19 February 1808
- From James Madison to Henry Hill, 3 May 1808
- From Thomas Jefferson to João Maria José Luis, 5 May 1808
- To James Madison from Henry Hill, 12 October 1808
- To James Madison from Henry Hill, 10 November 1808
- To James Madison from Henry Hill, 10 November 1808
- To James Madison from Henry Hill, 10 November 1808
- To James Madison from Henry Hill, 18 November 1808
- To James Monroe from Thomas Sumter, Jr., 1 May 1811
- To James Monroe from Thomas Sumter, Jr., 1 October 1812
- To James Madison from João, Prince Regent of Portugal, 1 February 1816
- To James Monroe from Henry Hill, 1 January 1817
- From Thomas Jefferson to Lafayette, 14 May 1817
- From James Monroe to James Madison, 16 May 1817
- From John Adams to Thomas Jefferson, 26 May 1817
- From Richard Rush to James Madison, 18 June 1817

From James Madison to Richard Rush, 27 June 1817

To James Madison from Thomas Jefferson, 29 November 1820

From Thomas Jefferson to Thomas Sumter, 23 July 1821

To Thomas Jefferson from William Short, 12 November 1822

To Thomas Jefferson from Henry Dearborn, 8 February 1823

To James Madison from Daniel Brent, 29 July 1825

Referências

AMMON, Harry. The Monroe Doctrine: Domestic Politics or National Decision? *Diplomatic History*, v. 5, n. 1, Winter 1981, p. 53-70.

CABRAL, Flávio José Gomes. Highly Important! Revolution in Brazil: a divulgação da república de Pernambuco de 1817 nos Estados Unidos. *Clio-Revista de Pesquisa Histórica*, n. 33.1, 2015.

CHANDLER, Charles Lyon. List of United States Vessels in Brazil, 1792-1805, Inclusive. *The Hispanic American Historical Review*, v. 26, n. 4, nov. 1946, p. 599-602.

DIAS, Maria Odila Leite da Silva. A interiorização da Metrópole (1808-1853). In: MOTA, Carlos Guilherme (org.). *1822: Dimensões*. São Paulo: Perspectiva, 1972, p. 160-184.

FITZ, Catlin. *Our Sister Republics: The United States in an Age of American Revolutions*. New York/London: Liveright, 2016.

FRANCHINI NETO, Hélio. *Independência e morte: política e guerra na emancipação do Brasil (1821-1823)*. 1. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2019.

FRANCO, Álvaro da Costa (org.). *Brasil-Estados Unidos, 1824-1829*. Rio de Janeiro: CHDD; Brasília: FUNAG, 2009.

KRAAY, Hendrick. A invenção do Sete de Setembro, 1822-1831. *Almanack Braziliense*, São Paulo, n. 11, p. 52-61, maio 2010.

LOPES, Rodrigo Touse. *Um Império para salvar o reino. A ideia do império luso-brasileiro nos discursos de D. Rodrigo de Sousa Coutinho (1778-1808)*. Londres: Novas Edições Acadêmicas, 2015.

MAXWELL, Kenneth (org.). *O Livro de Tiradentes*. São Paulo: Penguin/Cia das Letras, 2013.

SLEMIAN, Andréa. Ideias em ação. In: CHAVES, José Inaldo; LEAL, Bruno. *Várias faces da independência do Brasil*. São Paulo: Editora Contexto, 2022, p. 51-70.

VILLALTA, Luíz Carlos. O processo político. In: CHAVES, José Inaldo; LEAL, Bruno. *Várias faces da independência do Brasil*. São Paulo: Editora Contexto, 2022, p. 19-50.

WILSON, Digby A. American Consulate General at Rio de Janeiro. *The American Foreign Service Journal*, v. IV, n. 12, dez. 1927, p. 377-380; 404-412.

Segunda Guerra Mundial: empresários brasileiros entre o desenvolvimento autônomo e a relação privilegiada com os Estados Unidos

Lucas Amaral Batista Leite¹

Tullo Vigevani²

Introdução

Ao escrever um capítulo em livro que comemora o bicentenário das relações Brasil-Estados Unidos, nos parece adequado retomar um debate que vem sendo travado há muitas décadas, desde o século passado, e que não deixa de ser forte na atualidade. O período que discutiremos são os anos compreendidos entre 1930 e 1942, durante a Segunda Guerra Mundial. O debate é sobre a autonomia nacional, o desenvolvimento e as relações do Brasil com os Estados Unidos. Veremos como há questões discutidas ao longo dos anos cujo sentido permanece atual.

O regime instituído no Brasil em 1930, segundo diferentes autores, foi fundamental para o fortalecimento do Estado nacional, proporcionando elementos essenciais para sua consolidação. Diferentes fatores contribuíram para isso, inclusive fatores externos. Neste texto

-
- 1 Conduz pesquisa de Pós-Doutorado na Universidade Federal de Uberlândia e é professor associado da Fundação Armando Alvares Penteado. Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUCSP), foi pesquisador visitante na Georgetown University, onde fez doutorado-sanduíche (BEPE-FAPESP) com pesquisa sobre História e Política Externa dos Estados Unidos no século XIX e XX. Coordenador do Observatório do Continente Africano e cocoordenador do Grupo de Estudos em Estados Unidos, ambos na FAAP. Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU) e do Grupo de Estudos Defesa e Segurança Internacional (GEDES/UNESP).
 - 2 É professor titular de Ciência Política na Universidade Estadual Paulista (UNESP) e nomeado professor emérito, concluiu seu doutorado em História Social pela Universidade de São Paulo. Ele possui uma rica produção acadêmica, com artigos em periódicos especializados, capítulos de livros e livros publicados, enfocando temas como Mercosul, política externa do Brasil e globalização. Vigevani participou de diversos eventos acadêmicos nacionais e internacionais, orientou muitos trabalhos de pós-graduação e liderou vários projetos de pesquisa. Atualmente, ele coordena projetos e mantém colaborações com diversos coautores. É pesquisador do CEDEC e do INCT-INEU, e atua como bolsista de produtividade em pesquisa.

temos a atenção voltada à análise do papel da burguesia industrial brasileira na formulação de um projeto de desenvolvimento econômico e industrial, assim como sua relação com o poder político. É crucial compreender a capacidade do governo Vargas em direcionar a política internacional brasileira, especialmente após dezembro de 1941, seguindo o contexto pós-Pearl Harbour. A participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial não foi determinada apenas por fatores externos; o governo Vargas teve certa margem de escolha, como evidenciado pelas diferentes políticas adotadas por outros países da América Latina a partir de 1942.

No Brasil, há um intenso debate sobre as motivações por trás das políticas militares, de industrialização e de relações exteriores naqueles anos (Vigevani, 1989). A interpretação dessas motivações e a existência de estratégias de longo prazo que possam articular um projeto nacional hegemônico são questões complexas. É sugerido neste texto que nenhum segmento dominante da época detinha sozinho a capacidade de formular um projeto nacional. A política externa não é determinada apenas por circunstâncias imediatas, mas é influenciada por uma série de variáveis, mesmo em um país da periferia como o Brasil, com uma história recente.

A inserção de um país no sistema internacional, especialmente durante o período considerado, não pode ser explicada apenas pela divisão em esferas de influência, determinadas pelos poderes políticos, estratégicos e pelas condições econômicas que regem o comércio e os investimentos, portanto pelos interesses dos Estados mais poderosos. Além desses fatores, as ideias, sentimentos e objetivos dos detentores do poder em cada país, desempenham um papel significativo na formulação das políticas externas. Segundo Aron (1979), teórico do liberalismo realista nas Relações Internacionais, o comportamento dos Estados não é determinado exclusivamente pelas relações de força ou afinidades de classe e políticas. É necessário considerar a natureza dos Estados e os objetivos dos governantes. Nesse contexto, os conceitos de sistemas homogêneos e heterogêneos, propostos por Papaligouras e adotados por Aron (1979), são relevantes. Sistemas homogêneos agrupam Estados com princípios políticos semelhantes, enquanto sistemas heterogêneos reúnem Estados com princípios contraditórios. Na história das relações internacionais, é comum observar a coexistência e interação entre esses

dois tipos de sistemas. O Brasil nas décadas de 1930 e 1940 exemplifica essa dinâmica, estando mais economicamente vinculado aos Estados Unidos, mas também mantendo relações com potências de sistemas políticos distintos, como a Alemanha, além de outros.

Considerações acerca do período histórico

Apesar da ditadura estabelecida no Brasil em novembro de 1937, que poderia sugerir afinidades políticas com regimes fascistas, parte das classes dominantes compreendia a importância de se alinhar ao sistema norte-americano, refletindo uma adaptação às estruturas dominantes em diferentes campos, com implicações nas políticas e ideologias do país. Por outro lado, a diversidade dos sistemas políticos não impede a formação de alianças. Em 1942, Vargas demonstrou cautela na formulação da política externa durante a abertura da III Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas³, indicando a complexidade das relações internacionais e a necessidade de considerar múltiplos fatores na tomada de decisões políticas:

A agressão aos Estados Unidos, no oceano Pacífico, a que se seguiu a declaração de guerra da Alemanha e da Itália ao grande país amigo, tinha, necessariamente, de agrupar-nos ainda uma vez. Aqui estamos, portanto, representantes soberanos da família americana de pátrias livres e amantes da Paz, para reafirmar à nação bruscamente atacada a nossa solidariedade unânime e resolver, com prudência e decisão, o que convier à segurança e à proteção de nossos povos. O programa desta Terceira Conferência, elaborada por uma comissão ilustre de homens públicos afeitos ao trato dos problemas comuns, dita a ordem das questões a regular, atribuindo às de defesa a primazia que não podem deixar de ter (Vargas, 1942 *apud* Silva, 1972).

3 Convocada a pedido do governo do Chile em razão do ataque japonês contra os Estados Unidos em 7 de dezembro de 1941. Foi realizada no Rio de Janeiro, Brasil, entre 15 e 28 de janeiro de 1942. Para ata completa, ver: <<https://www.oas.org/consejo/sp/RC/Actas/Acta%203.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2024.

Após a conclusão da III Reunião de Consulta, na qual o Brasil se posiciona como um aliado dos Estados Unidos na América Latina, embora mantendo margens de segurança, as preocupações centrais mudam significativamente. Surge a necessidade de aproveitar o novo vínculo para benefício próprio, buscando maneiras de obter tratamento favorável por parte da potência à qual o país se vincula, uma associação que, em grande parte, se mostra irreversível no mesmo período histórico.

É importante notar que, neste momento, a posição de Vargas reflete uma busca pela utilização de um elemento que já estava presente na política exterior brasileira há algum tempo – como visto na posição do Brasil durante a Primeira Guerra Mundial e nas ações de Ruy Barbosa. No final de janeiro de 1942, ao se dirigir a Roosevelt, Vargas destaca esse elemento da política brasileira, vinculando-o aos Estados Unidos. Essa articulação evidencia uma estratégia de maximização dos benefícios da associação com os EUA, revelando a complexidade das relações internacionais diante das circunstâncias políticas e econômicas da época:

A atitude do Brasil estava de longa data traçada. Ditava-a nossa constante posição de vanguardeiros nos movimentos de confraternização continental reforçada pelas relações de inalterada cordialidade existente entre os nossos dois países, tornadas mais sólidas e objetivas nestes últimos anos pelo alargamento do intercâmbio econômico e cultural, obra de aproximação que muito deve à sua vigilante assistência. Obedecemos aos imperativos da nossa condição de povo americano e de sinceros e leais amigos do Estado do Continente agredido por um país que a ele não pertence (Vargas, 1942).

O discurso proferido por Vargas em junho de 1940, frequentemente citado como uma demonstração significativa da tentativa do governo brasileiro de manter uma posição neutra, e até mesmo simpatizante ao Eixo, talvez possa ser mais bem compreendido se considerado como um apelo à opinião pública interna, em especial às Forças Armadas, ao invés de uma tentativa de estender a mão em direção aos países fascistas, justamente no momento em que a queda de Paris simbolizava

a força destes últimos (Vigevani, 1989). Inicialmente, Vargas reconhece a solidariedade americana e, em seguida, de maneira coerente com os princípios que embasam o Estado Novo, exalta a força, o sentimento de patriotismo e o progresso nacional:

[...] Já não existem antagonismos no Continente: estamos unidos por vínculos de estreita solidariedade a todos os países americanos, em torno de ideais, aspirações e no interesse comum da nossa defesa [...]. Marchamos para um futuro diverso de quanto conhecíamos em matéria de organização econômica, social ou política, e sentimos que os velhos sistemas e formas antiquadas entram em declínio. Não é, porém, como pretendem os pessimistas e os conservadores empedernidos, o fim da civilização, mas o início, tumultuoso e fecundo, de uma nova era. Os povos vigorosos, aptos à vida, necessitam seguir o rumo das suas aspirações, em vez de se deterem na contemplação do que se desmorona e tomba em ruína [...]. Em vez desse panorama de equilíbrio e justa distribuição dos bens da terra, assistimos à exacerbação dos nacionalismos, as nações fortes impondo-se pela organização baseada no sentimento da Pátria e sustentando-se pela convicção da própria superioridade [...]. Felizmente, no Brasil, criamos um regime adequado às nossas necessidades, sem imitar outros nem filiar-se a qualquer das correntes doutrinárias e ideológicas existentes. O aparelhamento completo das nossas forças armadas é uma necessidade que a nação inteira compreende e aplaude. Nenhum sacrifício será excessivo para tão alta e patriótica finalidade (Vargas, 1940).

A compreensão da política exterior brasileira durante a guerra levanta questões sobre se ela foi principalmente resultado do pragmatismo do governo Vargas e da habilidade do grupo dirigente, ou se há fatores sociais que influenciaram significativamente, ligados a algum tipo de projeto de longo prazo. Enquanto alguns argumentam que o pragmatismo foi dominante, outros sugerem a existência de elementos de um projeto

histórico autônomo para o Brasil. Gambini (1977), por exemplo, enfatiza o pragmatismo, sugerindo que o Estado Novo refinou sua capacidade de aproveitar as vantagens temporárias decorrentes das rivalidades entre os Estados Unidos e a Alemanha, em detrimento de um projeto histórico autônomo para o Brasil. Esta perspectiva coloca ênfase na busca de vantagens imediatas e táticas em meio às circunstâncias da guerra, sem uma visão clara de longo prazo. Essa discussão sugere a complexidade da formulação da política exterior brasileira, envolvendo uma interação entre considerações pragmáticas de curto prazo e possíveis aspirações ou interesses de longo prazo. A análise desses aspectos é crucial para uma compreensão abrangente das motivações e direcionamentos da política externa do Brasil durante o período da guerra. Esta interpretação se assemelha à de Wirth que afirma textualmente que “Vargas só aceitará a cooperação militar com os Estados Unidos se conseguisse uma boa troca. Provavelmente, se não obtivesse mais concessões dos Estados Unidos seria fortemente pressionado a cooperar com a Alemanha” (1970, p. 116).

Segundo outras interpretações, os determinantes da política externa brasileira durante o período da guerra são, em última instância, os eventos históricos, especialmente as consequências do conflito militar, que a partir do final de 1939, influenciaram as escolhas do Brasil em uma direção específica. Reconhecendo a base factual sólida dessas análises, surge a preocupação em entender se existem elementos na sociedade brasileira que possam fornecer *insights* sobre perspectivas de longo prazo.

Nesse sentido, a conclusão central na análise de Moura (1980) sobre essas questões se destaca. A inserção internacional de um país é determinada por uma série de fatores. Durante esse período, é difícil identificar qualquer classe ou setor com um projeto nacional de grande influência política. Nem a burguesia industrial, nem os proprietários agrícolas, nem os militares, nem mesmo a elite dominante do aparelho estatal apresentavam tal projeto. Contudo, a inserção internacional de um país com o grau relativo de sofisticação política, social e econômica como o Brasil, dependia, em grande medida, dos interesses das suas forças sociais, especialmente daquelas capazes de se tornarem protagonistas nesse cenário. Moura retoma a ideia de que o alinhamento não é resultado automático de condicionadores econômicos e geográficos, “é um processo

longamente negociado e isto supõe alguma força por parte do aliado subordinado” (1980, p. 188).

Pode-se argumentar que a participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial, incluindo o envio da Força Expedicionária Brasileira (FEB), reflete a presença de interesses nacionais na formulação das políticas estatais. O isolamento e a mediação desempenham papéis importantes, contribuindo para a busca de vantagens dentro dos limites da capacidade brasileira. Essas vantagens englobam a aspiração por poder internacional, juntamente com os interesses corporativos de vários segmentos da sociedade. É, portanto, precipitado afirmar peremptoriamente, como o faz Seitenfus, que “o Brasil não teve uma política externa independente e autônoma durante o período 1930-1942. O grande, mas fraco Brasil não pode permitir-se altear a voz e tem de forçosamente buscar a composição” (1985, p. 431). Neste texto buscaremos compreender melhor as diferentes interpretações e identificar o pensamento dos representantes dos interesses industriais. Lembrando que este último estava apenas surgindo.

Simonsen, que será um importante, às vezes solitário, mesmo que autorizado pelos seus pares, porta-voz deste projeto, vislumbra no sistema norte-americano a fonte mais significativa de ensinamentos, ainda em dezembro de 1918, no fim da I Guerra Mundial, período no qual as relações econômicas fundamentais do Brasil com o exterior ainda se dão em outras direções.

A política dos industriais brasileiros

Roberto Simonsen construiu sua agenda política com uma preocupação central: o desenvolvimento econômico e industrial do Brasil. Ele acreditava na necessidade de uma forte intervenção do Estado para promover o crescimento e a industrialização a fim de reduzir a dependência em relação às importações estrangeiras e estimular a produção nacional. Decorre daí, portanto, a premissa de que seu nacionalismo econômico buscava garantir vantagens ao Brasil a partir de um projeto autônomo.

Simonsen inclusive chama a atenção para a industrialização americana e dos benefícios decorrentes dela para a população. Dirigindo-se aos operários que trabalham em suas empresas, buscando incutir “a

disciplina inteligente e consciente” e a ideia de “cooperação cordial”, o exemplo que cita é o norte-americano. “Nos Estados Unidos as empresas mais bem organizadas, isto é, as que conseguem produzir mais barato, são as que pagam os mais altos salários” (Simonsen, 1973, p. 437). Gorender avança mais neste enfoque, e chega afirmar que:

[...] os porta-vozes da burguesia industrial – Simonsen, Horácio Lafer, Euvaldo Lodi, Guilherme Guinle e outros, timbram em estabelecer identificação entre Industrialização e Interesse nacional, repelem as acusações de artificialismo da indústria brasileira, enfatizam sua legitimidade e se batem por uma política explícita de intervenção do Estado em favor da iniciativa privada capitalista (1982, p. 65-66).

O discurso de Simonsen, proferido após assumir a presidência do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP), em 1937, oferece uma síntese significativa de suas ideias sobre a relação entre industrialização, independência nacional e modernização. Ele demonstra preocupação com essas questões, ao mesmo tempo em que identifica elementos do modelo norte-americano para o Brasil, apesar de ressaltar a importância da autonomia. A análise indica a falta de autonomia da burguesia industrial na elaboração de um projeto hegemônico, evidenciada pela preocupação em manter boas relações com o Estado e buscar sua proteção política:

Neste memorável momento brasileiro em que ao benéfico influxo de uma sábia orientação administrativa se encaminham e se consolidam as grandes conquistas feitas pela nação na larga estrada do progresso, não parece fora de propósito, na solene instalação do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo, procurar fixar, ainda que palidamente, o que tem feito em nosso país a atividade industrial. A indústria brasileira nasceu das necessidades locais, cresceu e evoluiu entre as maiores dificuldades, e apesar disso já tem em seu ativo assinalados serviços à nação. [...] Em toda parte as indústrias são consideradas padrão de adiantamento de um povo. [...] Se é certo que a base da estrutura econômica do Brasil deve repousar na cultura da terra, não é menos

certo que no estágio atual da civilização, a independência econômica de uma grande nação, seu prestígio e sua atuação política como povo independente no concerto das nações só podem ser tomados na consideração devida, possuindo este país um Parque Industrial eficiente, na altura do seu desenvolvimento agrícola. Assim, os brasileiros que combatem a implantação e disseminação das indústrias no país, fazem consciente ou inconscientemente obra a favor das nações estrangeiras, interessadas na conquista de nossos mercados, trabalhando para que retrogrademos à posição de uma colônia dos produtores estrangeiros à mercê ainda de um bloqueio econômico em caso de guerra. Nos Estados Unidos, onde a indústria cresceu e evoluiu amparada por uma grande política protecionista, o maior consumidor da formidável produção industrial daquele país é o próprio povo americano, sendo apenas exportados menos de 10% da sua produção industrial. Quando estabelecidos num mesmo país, o parque industrial e a cultura agrícola se devem conjugar, crescer, se auxiliar e se desenvolver num esforço harmônico e eficiente. Ao invés de uma classe disputar o predomínio sobre as outras, devem complementar-se, conjugar seus esforços e entrelaçar por tal forma os seus interesses que não possa viver uma sem a outra. Assim é nos Estados Unidos. [...] Nos Estados Unidos, por toda parte faz-se uma intensa propaganda do aperfeiçoamento dos métodos da indústria e dos negócios que são considerados como uma espécie de função pública, comportando responsabilidades sociais e deveres para com a comunidade. A produção em todos os seus aspectos está sendo considerada nos países que se acham na vanguarda da civilização, como um negócio da nação e não como um interesse individual. Por toda parte, se prega a concentração de todos os patriotas em torno do amparo e do fomento da produção, base fundamental da criação de um povo forte e capaz de desempenhar papel saliente no concerto das

nações. [...] A independência política de uma nação só é efetiva em todos os seus aspectos, se ela se baseia numa situação econômica forte, numa independência econômica relativa, sem a qual não existe de fato a independência política. [...] Por tudo o que acima fica exposto, é patente e absoluta coincidência entre os fins que colimam os industriais e os verdadeiros interesses nacionais [...] (Simonsen, 1973, p. 53-65).

A Revolução de 1930, conforme apontado por Fausto (1979), não recebeu apoio dos industriais, especialmente os de São Paulo, que manifestaram seu apoio à candidatura de Júlio Prestes. A posição de Simonsen refletia essa postura. Embora a Aliança Liberal⁴ não apresentasse um programa pró-indústria, seus objetivos democratizantes não ressoaram entre os industriais paulistas. No entanto, em um momento subsequente, quando as tensões entre os interesses econômicos de diferentes países afetaram profundamente a posição internacional do Brasil, fenômeno inicialmente desencadeado pela crise de 1929, Simonsen demonstrou uma crescente preocupação com a defesa dos interesses econômicos brasileiros, como evidenciado em seu discurso inaugural na Escola Livre de Sociologia e Política, após a derrota paulista de 1932:

Encarando a situação de nossa economia no concerto das economias internacionais, temos que orientar a nossa política externa, partindo dos nossos próprios índices econômicos e sociais, isto é, de dentro para fora, e não copiar diretrizes políticas internacionais, que se não ajustam às nossas realidades e necessidades (1973, p. 469).

Começa a preanunciar-se a defesa da indústria brasileira frente às pressões norte-americanas que se acentuarão em 1935. De fato, parte importante da política do New Deal, iniciada por Roosevelt ao chegar à

4 A Aliança Liberal foi uma coalizão política brasileira formada em 1929, liderada por Getúlio Vargas e João Pessoa, que se opunha ao governo de Washington Luís. Seu objetivo era lançar uma candidatura presidencial de oposição nas eleições de 1930. A Aliança defendia descentralização política e reformas sociais e econômicas. Após acusações de fraude eleitoral, a Revolução de 1930 resultou na queda de Washington Luís e na ascensão de Vargas ao poder, inaugurando a chamada Era Vargas na história do Brasil (Fausto, 1979).

presidência, teve – depois do choque provocado pela Grande Depressão – como objetivo o restabelecimento do livre comércio. Feis escreveu que:

[...] com a continuação da depressão e a dúvida sobre a política gradual e a incerteza relativa à Europa depois que a Alemanha e a Itália externaram seus desafios, muitos países impuseram novas restrições e controles sobre as transações entre seus cidadãos e os de outros países. Em verdade, os Estados Unidos começaram em 1934 o seu programa de negociação das recíprocas reduções das restrições comerciais. Um pequeno número de países como a Suécia continuou obstinadamente e com sucesso em seu curso de liberdade comercial e financeira. A Grã-Bretanha e o Japão acresceram suas restrições apenas moderadamente e como uma necessidade parecida à obrigação; muitos dos países latino-americanos demonstraram uma relutância parecida. Apesar disso, em muitos países europeus, e pouco a pouco no mundo todo, o sistema de restrições e controles foi mais intensamente empregado. As reduções de tarifas que marcaram os triunfos da era do livre comércio estavam completamente fora de uso. O uso de quotas ou dos sistemas de autorizações se difundiram de país para país (1971, p. 30-31).

Como sabemos, o sistema de comércio controlado e compensado foi uma das razões que precipitou a Guerra. O sistema Bretton Woods, a partir de 1944, buscou, com a “liberalização”, superar aquela lógica, com a generalização do princípio da “nação mais favorecida”.

Percebemos assim, nas palavras de quem havia sido conselheiro do setor de Assuntos Econômicos Internacionais do Departamento de Estado dos Estados Unidos e conselheiro especial nas Conferências dos Estados Americanos de 1936, 1938 e 1939 que a flexibilidade demonstrada pelos EUA em relação ao Brasil, mesmo diante do intenso crescimento das relações entre Brasil e Alemanha, decorre principalmente de um contexto internacional no qual os EUA exerciam uma intervenção ativa, buscando

modificar essa dinâmica, mas cientes de que não poderiam fazê-lo inteiramente a curto prazo.

Considerando a política dos industriais, especialmente os de São Paulo, surge a questão se, em alguns momentos anteriores à guerra ou à entrada do Brasil nela, houve uma aproximação significativa com a Alemanha que ameaçasse o panamericanismo prevalecente entre os grupos políticos, econômicos e socialmente influentes no Brasil. Seitenfus sugere que a resposta pode ser afirmativa para o período aproximado de 1934 a 1938. No entanto, após a liquidação da Ação Integralista Brasileira e a consolidação do Estado Novo, apesar das oscilações nos discursos e das pressões políticas, o Brasil acabou por se inserir definitivamente no bloco liderado pelos Estados Unidos:

Ora, apesar das aparentes idas e vindas, a política externa brasileira obedece efetivamente, a partir de março de 1938, a princípios rígidos orientados por uma entente encarada como necessária e indispensável com os Estados Unidos. Em compensação, antes de março de 1938, a posição brasileira é bem menos explícita. De fato, antes desta data, que marca a entrada de Oswaldo Aranha no Itamarati, existem vínculos extremamente cerrados – econômicos, políticos, policiais e ideológicos – com as potências do Eixo (Seitenfus, 1985, p.428).

É inegável que as relações econômicas com a Alemanha experimentaram um crescimento significativo durante esse período, como evidenciado por dados concretos, sobretudo os do comércio. No entanto, a questão em discussão é se esse crescimento implicou em uma mudança política e ideológica por parte dos grupos dirigentes brasileiros. O governo brasileiro, representado por figuras como Macedo Soares, ministro das Relações Exteriores, e Oswaldo Aranha, embaixador em Washington, bem como através do próprio Getúlio Vargas, desempenhou um papel crucial ao pressionar o Congresso pela aprovação do Tratado Comercial⁵. Desta

5 O Tratado Comercial entre o Brasil e os Estados Unidos, assinado em 12 de março de 1935 durante o governo de Getúlio Vargas, estabeleceu reduções tarifárias mútuas e facilitou o comércio bilateral. Apesar das críticas, foi um passo importante para a cooperação econômica entre os dois países.

forma parece contraditória, inclusive em relação à boa análise documental que desenvolve, a conclusão de Hilton de que “a resposta do Brasil à rivalidade germano-americana nesse período representou indubitavelmente um triunfo para Berlim e uma fragorosa derrota para a diplomacia da Boa-Vizinhança” (1977, p. 125).

Na verdade, durante os anos de 1935 a 1938, não há evidência de qualquer decisão estratégica por parte do governo Vargas que indicasse uma política verdadeiramente distante do panamericanismo (Vigevani, 1989). É notável que, nisto concordando com Hilton, os atores políticos brasileiros desse período, tanto aqueles que favoreciam a aproximação com Washington quanto aqueles que buscavam laços com Berlim, agiam sob a pressão de grupos com interesses específicos a defender, como industriais, produtores de café, de algodão, importadores, entre outros. A resposta do setor industrial, liderada por Simonsen em 1936, quando era presidente da Confederação Industrial do Brasil e deputado da Assembleia Nacional Constituinte, buscava diversificar a produção e aproveitar as oportunidades disponíveis. Ele destacou a importância do apoio do capital estrangeiro, principalmente norte-americano e inglês. Em uma reunião do Conselho Consultivo do Departamento Nacional do Café, Simonsen delineou horizontes essenciais para o Brasil, enfatizando a necessidade de autonomia diante das circunstâncias internacionais de 1936.

Seitenfus (1985), Hilton (1977) e outros estudiosos do período Vargas sugerem uma aproximação com a Alemanha nazista. Alguns vão além, destacando que as características claramente ditatoriais do governo Vargas, a partir de novembro de 1935, com a imposição sucessiva de estados de sítio e estados de guerra, foram acompanhadas, no âmbito da política externa, por uma aproximação com os países de regime fascista. “As novas diretrizes constitucionais eram uma imitação dos modelos corporativistas e fascistas europeus, especialmente de Portugal e da Itália”, diz Skidmore (1969, p. 50), que ainda caracteriza o Estado Novo como versão brasileira atenuada do modelo fascista europeu. Apesar disso, em todo este período, os vínculos de caráter estratégico do Brasil com os Estados Unidos nunca deixaram de existir. Todas as iniciativas reais do governo brasileiro e, mais do que isso, dos grupos dirigentes, não deixavam dúvidas quanto a esta tendência. O Continente, o Novo Mundo,

o panamericanismo são constantes do discurso oficial. Em novembro de 1936, ao saudar Roosevelt no Itamaraty, Vargas (1936) mais uma vez reitera a solidariedade do povo e do Governo do Brasil à convocação da Conferência Panamericana de Buenos Aires.

Há evidências de colaboração com países fascistas durante esse período. A identificação de Olga Benário Prestes em abril de 1936 resultou de uma decisão confidencial da Gestapo de cooperar com a polícia brasileira, facilitada pela postura anticomunista do embaixador brasileiro na Alemanha, Moniz de Aragão. A onda anticomunista afetou vários setores internacionalmente nesses anos, e a colaboração entre a Gestapo e a polícia brasileira ocorreu nesse contexto. A assinatura do Pacto Anti-Komintern por Alemanha e Japão em novembro de 1936, seguida pela Itália, aconteceu enquanto os serviços de inteligência também articulavam esforços anticomunistas desde 1935, colaborando com as autoridades brasileiras na repressão ao comunismo. Tenha-se em conta que o Tratado de Munique⁶, em setembro de 1938, será justificado em meios dirigentes franceses e ingleses como uma barreira “contra a revolução comunista e possivelmente contra a bolchevização imediata da Europa” (Maulnier, 1979, p. 37) ou ainda que “não se compreenderá nada do comportamento desta fração da burguesia francesa se não se lhe escuta murmurar a meia voz: antes Hitler que Blum” (Boullon e Geneviève, 1986, p. 37).

A literatura que analisa os anos de 1936, 1937 e 1938 frequentemente considera as repercussões de natureza publicitária, jornalística e as intenções dos círculos governamentais. Hilton (1977) enfatiza que o abandono do governo parlamentar, a natureza corporativa do novo sistema e os discursos radiofônicos de Vargas suscitaram amplas especulações sobre a possibilidade de um Estado plenamente fascista no Brasil. A imprensa norte-americana demonstrou preocupação, chegando até mesmo a afirmar que o eixo nazifascista teria se estendido à América com o Estado Novo. Enquanto isso, alemães e italianos buscam a simpatia brasileira, com o Ministro das Relações Exteriores da Itália, Ciano,

6 O Tratado de Munique, assinado em 30 de setembro de 1938, foi um acordo informal entre Alemanha, França, Reino Unido e Itália sobre a crise dos Sudetos. Permitiu a anexação dos Sudetos pela Alemanha em troca da promessa de Adolf Hitler de não buscar mais territórios na Europa. No entanto, posteriormente foi amplamente criticado por encorajar a agressão nazista e contribuir para o início da Segunda Guerra Mundial.

declarando sua simpatia pela política de Vargas, e interlocutores do embaixador brasileiro na chancelaria alemã fazendo o mesmo.

Após o 10 de novembro de 1937, a correspondência entre Vargas e Aranha revela uma nova dinâmica. A opinião pública liberal nos EUA reage negativamente ao golpe, mas muda gradualmente após uma reunião secreta entre o Subsecretário de Estado, Summer Welles, e jornalistas, visando influenciar suas reportagens e comentários. Aranha (1937) destaca algumas razões para a atitude crítica em relação ao novo regime no Brasil e começa a esboçar linhas que se consolidariam gradualmente nas relações com os Estados Unidos. A suspensão de remessas e pagamentos da dívida externa aumentou o mal-estar e gerou más interpretações. Em círculos norte-americanos dizia-se que as primeiras medidas econômicas e financeiras do Estado Novo foram inconsistentes, variando entre políticas liberais, comunistas, fascistas e nacionalistas. Aranha enfatiza a importância de buscar aproximação com os EUA, destacando o Brasil como ponto de apoio fiel à política do *good neighbor*. Vargas concorda, ressaltando a necessidade de capitais norte-americanos e aquisição de equipamentos militares e ferroviários.

A burguesia industrial no Brasil defendeu, durante o Estado Novo, pela voz de alguns de seus representantes, uma política industrializante. O acompanhamento da elaboração programática de Simonsen demonstra as dificuldades daqueles que pensam a política da burguesia no que se refere às relações com o Estado e à autonomia nacional. O que se pode discutir e questionar é o conteúdo reformista, que alguns lhe atribuem (Lima, 1963). Nesse contexto, discute-se a industrialização, especialmente a formação da indústria pesada e de base. O desenvolvimento não ocorreu sob controle direto dos empresários. As interações entre as diferentes classes e grupos sociais, especialmente aqueles com capacidade de propor diretrizes, influenciaram as ações do Estado; e o governo de Vargas, especialmente após 1937, ilustra essa dinâmica. Assim, tem razão, no caso, Draibe ao reconhecer que o que chama de autonomia do Estado, em última instância se funda sobre “a heterogeneidade e a incapacidade hegemônica das classes sociais” e que “as correlações instáveis de força definidas no campo da luta política demarcavam não apenas os limites

em que se exerceria esta ação autônoma como o sentido que ela haveria de ter” (1985, p. 43).

Em suma, a autonomia do Estado é sempre influenciada pelos interesses dominantes. Em um contexto de contradições entre impérios, Estados que articulam seus interesses nacionais buscam vantagens relativas, mantendo-se em campos político-estratégicos específicos e adotando modelos econômicos compatíveis. Os projetos de Simonsen, ao mesmo tempo, envolvem críticas e dependência em relação ao Estado, busca por autonomia nacional e cooperação construtiva com outros países, especialmente os Estados Unidos, e a preservação da unidade nacional, uma questão crítica em 1937:

Já temos tido oportunidade, e por mais de uma vez, de acentuar que a indústria nacional desfruta uma situação excepcional: todos os seus legítimos anseios coincidem com os altos interesses da nacionalidade. [...]. Mostra em seguida a Federação paulista que não há, tampouco, nenhum antagonismo entre a indústria e o comércio internacional, pois que necessitando o Brasil de reservar o seu poder aquisitivo no exterior para a compra de instrumentos de defesa e de artigos necessários ao nosso aparelhamento econômico, existe um vasto campo que pode ser reservado para o desenvolvimento industrial do país e ainda um outro largo espaço, livre às importações de que carecemos, para os fins acima colimados. [...] A adoção do livre-cambismo sempre se traduz, no setor econômico, em facilidades de expansão para os Estados em que as atividades econômicas estão mais avançadas, com evidente sacrifício daqueles que se encontram mais atrasados. Não quisemos ou não pudemos compreender, até hoje, que tratados de reciprocidade, baseados na cláusula de nação mais favorecida, contendo condições jurídicas e teoricamente iguais para ambas as partes contratantes, acarretam, de fato, sob o ponto de vista econômico, uma progressiva vassalagem da nação menos aparelhada mais poderosa [...], não podemos mais protelar a revisão geral

das linhas em que se processa a nossa política econômica exterior. O Brasil, país pobre, com uma exportação per capita mínima e cada vez menor, não pode, absolutamente, adotar os tratados de comércio estandardizados, preferidos pelas grandes nações industrializadas e capitalistas. Somos, antes, forçados a fazer ajustes diferentes com os vários povos, atendendo às diferenciações dos progressos econômicos de cada um, e às relações de ordem econômica e política com eles existentes. Os Estados Unidos, por exemplo, como os maiores compradores de nossos produtos, poderiam ter uma preferência absoluta a respeito de determinados artigos de sua produção, de que tanto carecemos para o nosso aparelhamento econômico. Devem, porém, compreender, os norte-americanos, que as nossas exportações agrícolas não comportam a criação do poder aquisitivo necessário à compra, em massa, da grande variedade de seus produtos manufaturados, e que a própria natureza, aviltando a nossa moeda e empobrecendo progressivamente o nosso povo, impedirá, em futuro próximo, essas aquisições, admitidas teoricamente pela letra do tratado. Um Brasil enriquecido seria o maior comprador dos produtos fundamentais e especializados da indústria americana [...] (1973, p. 70-90).

É evidente que Simonsen, como presidente da Confederação Industrial do Brasil e representante da FIESP, delinea políticas industrializantes e promove uma postura internacional para o Brasil com certa autonomia, reconhecendo a importância crucial da relação com os Estados Unidos. Estas posições refletem aspirações hegemônicas ao buscar caminhos de interesse para as classes dominantes, tentando também influenciar e atrair as classes subalternas, apesar da resistência à legislação trabalhista. A questão da autonomia relativa parece bem estabelecida. Entretanto, é o Estado que cada vez mais assume o papel de estabelecer as bases da indústria de base e pesada. O caso brasileiro é um testemunho da dificuldade que a burguesia de um país periférico e subdesenvolvido enfrenta em desenvolver um projeto de desenvolvimento consistente dentro do sistema capitalista internacional.

Nesse contexto, o Brasil buscava vantagens em suas relações externas, sem consolidar uma direção única, mas reconhecendo a importância das relações com os Estados Unidos para as classes dominantes. Importante apontar que a influência econômica e militar dos EUA começou a impactar ainda mais o Brasil, sobretudo depois de 1938. Para parte importante das elites políticas e econômicas, apoiar essa potência tornou-se um objetivo para medir o prestígio internacional do país. Num cenário de mudança internacional, o Brasil explorava novas oportunidades. Em 1939, apesar de manter opções de relacionamento com a Alemanha, buscava manter aberta a possibilidade de uma relação privilegiada com os EUA. Essa capacidade, para parte crescente das classes dominantes brasileiras, é fundamental.

Neste mesmo ano, Simonsen está entre os porta-vozes dos setores dominantes que compreendem o papel da melhoria das relações com os norte-americanos, enquanto buscam vantagens concretas para o país. Segundo ele, “a formação de novos capitais é demasiado lenta. As dificuldades cambiais, com que lutamos, em boa parte derivadas das políticas econômicas internacionais, têm dificultado o auxílio do capital estrangeiro para a implantação aqui de indústrias básicas” (Simonsen, 1973, p. 22). Ataca a posição norte-americana relativa ao comércio internacional, mas ao mesmo tempo apela ao capital estrangeiro para intervir nos setores principais da economia brasileira, e o capital efetivamente em condições de fazê-lo é o dos próprios Estados Unidos. Defende o direito “a seguir uma política nitidamente protecionista”, como os próprios norte-americanos fizeram no passado, e ao mesmo tempo reconhece “a benéfica influência dos capitais e da técnica norte-americana em nosso desenvolvimento econômico”. Veja-se o nexos deste enfoque econômico com a questão propriamente política:

Alisto-me, sinceramente, entre os que nutrem esperanças de que os Estados Unidos poderão manter realmente conosco, no terreno econômico e industrial, uma cooperação e uma aproximação, em harmonia com as ligações de ordem política, por que todos almejamos (Simonsen, 1973, p. 24, 31, 49).

No início da Segunda Guerra Mundial, na mesma medida em que o desenvolvimento autônomo é preconizado pela burguesia industrial, como vimos em Simonsen, o que não prescinde da procura de ajuda do capital estrangeiro e da busca do modelo norte-americano de crescimento industrial, persiste a procura do equilíbrio internacional por parte do governo brasileiro. A ação dos Estados Unidos, até seu próprio ingresso na guerra, em dezembro de 1941, volta-se cada vez mais à busca da inclusão do Brasil em sua própria área de influência: já não se trata de posição ideológica, mas sobretudo da implementação de medidas que implicam diminuição dos níveis de soberania. Na viagem de Aranha a Washington, assim como nas de Marshall ao Rio de Janeiro e depois de Góes Monteiro a Washington, em fevereiro, maio e julho de 1939, vão-se definindo novos eixos das relações: restabelecimento da normalidade financeira e cooperação militar. Para entender as motivações da FEB, é importante considerar que a estratégia dos EUA dá pouco espaço para a ação das forças latino-americanas, apesar de solicitada. Essa estratégia atribui a defesa do continente aos EUA, sem prever uma participação militar efetiva dos outros países americanos. Nesse período, Dutra, em particular, destaca que não se trata de manter equidistância total frente às potências em conflito. Moura é explícito, “O papel reservado especificamente às forças armadas latino-americanas seria o de manter a ordem interna em seus próprios países” (1980, p. 148).

Simonsen, ainda em maio de 1940, mesmo situando-se num contexto de solidariedade continental, dirigindo-se, em Washington, ao Congresso Científico Americano, aponta a necessidade de uma política demográfica universalista e, reconhecendo o que entende serem motivações da política de guerra dos países fascistas, considera o panamericanismo alternativa para aliviar as tensões:

A Alemanha, a Itália e o Japão constituem, nesse instante, três grandes núcleos de acentuada pressão demográfica. Todas as grandes nações do mundo se devem interessar para que não só as suas próprias populações, senão também as dos demais países, possuam um satisfatório nível de vida [...]. Nada mais natural portanto, que os países do continente americano, orientados por uma política geral

de aperfeiçoamento dos padrões de vida internos, cooperem para o seu levantamento e se interessam até pela das demais populações do mundo (Simonsen, 1973, p. 386, 388, 420).

Em setembro de 1940, Simonsen, ao defender o desenvolvimento e a hierarquia social como inerentes à “natureza das coisas”, sugere que o posicionamento externo do Brasil deve ter fundamentos nacionais. Isso reflete uma perspectiva não necessariamente autocentrada, mas sim a percepção de oportunidades favoráveis que poderiam facilitar a manutenção do controle das decisões pelo Estado nacional:

Encarando a situação de nossa economia no concerto das economias internacionais, temos que orientar a nossa política externa, partindo dos nossos próprios índices econômicos e sociais, isto é, de dentro para fora, e não copiar diretrizes políticas internacionais, que não se ajustam às nossas realidades e necessidades (Simonsen, 1973, p. 469).

Vimos que nas posições de setembro de 1940 de Simonsen, podemos encontrar também uma busca de autonomia frente aos norte-americanos, no momento em que estes são o parceiro decisivo e em que suas pressões pelo alinhamento brasileiro são fortes. Pouco depois, em dezembro de 1940, dirigindo-se ao Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, Waldemar Falcão – e, portanto, ao governo central –, Simonsen se contrapõe às diretrizes que partem daqueles setores que buscam reproduzir no Brasil o modelo corporativo fascista. Neste caso, as motivações de Simonsen são explicadas por razões corporativas, defendendo os interesses da FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) e do Instituto de Engenharia de São Paulo, além de razões regionais, visando proteger os interesses específicos de São Paulo, que têm peso superior aos de outras regiões do país. Isso evidencia a necessidade, em nome da burguesia industrial, de buscar soluções políticas e administrativas próprias, afastando influências do modelo fascista. Veja-se como o modelo do desenvolvimento capitalista keynesiano, portanto identificável com o New Deal, prevalecente naquele momento nos Estados Unidos, é visível:

[...] ao contrário do que então se assoalhava, de que no Brasil havia vida cara, oriunda do protecionismo tarifário, a verdade

era que no país existia, verdadeiramente, a insuficiência do ganho, e, como consequência, o subconsumo, a pobreza de nossos mercados internos e os salários baixos (Simonsen, 1973, p. 147).

Percebe-se, portanto, a insistente defesa da hipótese industrializante enquanto parte de um projeto nacional que garanta autonomia externa e promova o desenvolvimento do país. Destaca-se ainda a forma como Simonsen, representando os interesses da burguesia industrial, o fazia a partir de uma perspectiva própria ao Brasil.

Considerações finais

Repetindo o que dissemos no início desse texto, a discussão feita retoma uma pesquisa elaborada há tempo, revisitá-la nos conduziu a uma conclusão da maior importância: nos 200 anos de relações Brasil x Estados Unidos há questões permanentes. O exercício demonstrou que temas supostamente antigos preservam sua forte pertinência contemporânea. Evidenciá-los tem atualidade. Claro, ressalvadas as enormes mudanças! Mudanças na configuração do sistema internacional, do mundo. Mudanças nas relações de poder. Mudanças nos dois países, nos Estados Unidos e no Brasil. A economia mudou. A tecnologia ganhou uma importância muito maior, antes inimaginável. Da mesma forma o poder do sistema financeiro cresceu seu significado.

A política interna modificou-se, no Brasil a ênfase defendida por Simonsen pela industrialização evoluiu contraditoriamente. De 1980 a 2020 a parte da indústria no PIB decresceu acentuadamente, por outro lado ganharam espaço forças políticas que buscam reverter esta involução. O debate que apresentamos é o da autonomia nacional, do desenvolvimento. Nesta perspectiva coloca-se o importante tema das relações do Brasil com os Estados Unidos. Vimos que questões discutidas ao longo dos anos, das décadas, dos séculos, mantém sua plena vigência. Acreditamos ter demonstrado que estruturalmente o Brasil nos anos 1930 e 1940 estava mais vinculado aos Estados Unidos, as alternativas existentes naquele período foram utilizadas mais na perspectiva de barganha. Vimos que os empresários industriais, em particular Simonsen,

defendiam políticas industriais de parte do Estado, sabedores que acordos comerciais aparentemente “igualitários” serviriam apenas aos interesses dos Estados mais desenvolvidos, em particular os Estados Unidos. Mesmo considerando o “americanismo” como necessário à modernização brasileira. Por isso a defesa da perspectiva de atração de capitais e de tecnologia. Em conclusão, este capítulo propôs o debate sobre o interesse nacional na sua relação com a política externa do Brasil nas décadas de 1930 e 1940, especificamente nas relações com os Estados Unidos.

Referências

ARANHA, Oswaldo. *Telegrama a Getúlio Vargas*, 13 de novembro de 1937. In: Arquivo Getúlio Vargas.

ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979.

BOUILLON, Jacques; VALLETTE, Geneviève. Munich 1938. In: COLIN, Armand (org.). *L'histoire par la presse*. Paris: Armand Colin, 1986.

DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil: 1930/1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FAUSTO, Boris. *A revolução de 1930*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1970.

FEIS, Herbert. *The Changing Pattern of International Economic Affairs*. New York: Kennikat Press, 1971.

GAMBINI, Roberto. *O duplo jogo de Getúlio Vargas*. São Paulo: Edições Símbolo, 1977.

GORENDER, Jacob. *A burguesia brasileira*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

HILTON, Stanley E. *O Brasil e as grandes potências*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

LIMA, Heitor Ferreira. *Mauá e Roberto Simonsen*. São Paulo: Editora Edaglit, 1963.

MAULNIER, Thierry. In: AZEMA, Jean-Pierre (org.). *Nouvelle histoire de la France contemporaine*, n. 14. Paris: Seuil, 1979.

MOURA, Gerson. *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1980.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. *O Brasil de Getúlio Vargas e a formação dos blocos: 1930-1942*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1985.

SILVA, Hélio. *1942: Guerra no Continente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

SIMONSEN, Roberto Cochrane. *Evolução Industrial do Brasil e outros estudos*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1973.

SKIDMORE, Thomas E. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)*. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1969.

VARGAS, Getúlio. *Carta de Getúlio Vargas a Franklin D. Roosevelt*, 31 de janeiro de 1942. In: Arquivo Getúlio Vargas.

VARGAS, Getúlio. *Discurso pronunciado a bordo do encouraçado Minas Gerais*, 11 de junho de 1940. In: Arquivo Getúlio Vargas.

VARGAS, Getúlio. *Brasil-Estados Unidos da América*, saudação ao presidente Roosevelt, no Itamaraty, a 26 de novembro de 1936. In: Arquivo Getúlio Vargas.

VIGEVANI, Tullo. *Questão Nacional e Política Exterior*. Um Estudo de Caso: Formulação da Política Internacional do Brasil e Motivações da Força Expedicionária Brasileira. 1989. 400 f. Tese (Doutorado em História) – Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1989.

WIRTH, John D. *The politics of Brazilian development: 1930-1954*. Stanford: Stanford University Press, 1970.

Triste tarde no Hotel Embajador: notas sobre a coadjuvação brasileira na intervenção norte-americana na República Dominicana (1965-1966)

Filipe Nasser¹

O episódio que se pretende revisitar nas próximas páginas não figurou entre os mais auspiciosos da história do relacionamento entre Brasil e Estados Unidos. Isso porque foi revelador dos limites de um tipo de aproximação bilateral que se confunde facilmente com mimetismo, quando não com a própria noção de *alinhamento automático*, na plenitude dos riscos, perigos e prejuízos que se incorrem ao subordinar os interesses nacionais aos de uma capital estrangeira.

Foi exatamente o caso da decisão do governo do Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco de aceder ao pedido norte-americano para destacar militares brasileiros para a Força Interamericana de Paz (FIP), despachada à República Dominicana pela Organização dos Estados Americanos (OEA), em maio de 1965.

Ao privilegiar circunstancialmente o alinhamento com a potência hegemônica – na região e no Ocidente –, em uma aventura de frágil base legal e dúbia legitimidade política, Castelo renunciou a princípios históricos da ação externa brasileira, inclusive o compromisso com a não intervenção nos assuntos internos de outros Estados e a adesão intransigente à legalidade internacional. Derivada do desejo de estreitar relações com Washington e alistar Brasília na luta hemisférica contra

1 Diplomata de carreira. Integra atualmente o Gabinete do Ministro de Estado das Relações Exteriores. Serviu nas Embaixadas do Brasil em Washington, EUA, e em São Domingos, República Dominicana, e na Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, em Nova York. Entre outras funções, foi chefe da Divisão do Mar, da Antártida e do Espaço (DMAE) do Itamaraty. É co-organizador, ao lado do Embaixador Benoni Belli, da obra *The Road Ahead: the 21st Century World Order in the Eyes of Policy Planners* (2018). Foi o primeiro editor-chefe da revista *Juca-Diplomacia e Humanidades*, o periódico anual do Instituto Rio Branco (IRBr). É bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e mestre em Diplomacia pelo IRBr e em Administração Pública pela Universidade de Harvard.

o comunismo, a participação na FIP traduziu-se em relativização de autonomia decisória em matéria de política externa, do que se pode dizer muitas coisas, entre elas, que não condiz com a atitude que se espera de um país de dimensões continentais e com as credenciais diplomáticas do quilate do Brasil.

Uma das fotografias icônicas associadas à guerra civil dominicana (1965-1966) retrata o Coronel do Exército Brasileiro Carlos de Meira Mattos ajustando ao braço direito do General norte-americano Bruce Palmer uma faixa – bastante semelhante à dos capitães de esportes futebolísticos – ostentando as três letras maiúsculas pelas quais é conhecida a Organização dos Estados Americanos nas variações linguísticas latinas. Um par de homens de farda testemunha a cena de perto, sem que as legendas abaixo da imagem cheguem a lhes eternizar a graça. Identifica-se, não obstante, a palavra *Ejército* cravejada ao uniforme de um deles, sugerindo-lhe – ou melhor, lhes despistando – a origem: nem brasileiro, nem norte-americano.

O instantâneo da *United Press International* foi batido em 23 de maio de 1965 na cobertura do Hotel Embajador, situado em Bella Vista, bairro nobre de São Domingos. A ocasião? A solenidade que instituiu a Força Interamericana da Paz, mandatada para “restabelecer a paz e as condições de normalidade democrática” na República Dominicana, conforme decisão tomada pelo Conselho de Ministros da OEA na esteira da intensificação dos combates na capital e – também – do desembarque dos *marines* em praias caribenhas.

Meira Mattos viria a consagrar-se como grão-cardeal da geopolítica militar brasileira, razão pela qual o instituto de estudos da Escola de Comando do Exército se batizou em sua homenagem. Integrante do 11º Regimento de Infantaria da Força Expedicionária Brasileira (FEB) enviado à Itália em 1944 para enxotar os nazistas de Monte Castelo, também se notabilizou por protagonizar a quartelada que resultou no fechamento do Congresso Nacional em 1966. Entre uma passagem digna de nota biográfica e outra menos meritória, o então Coronel recebia, na solenidade

diplomática de 23 de maio, o mando do batalhão brasileiro (FAIBRAS), composto por 1.150 soldados de Caxias.

Comandante das forças norte-americanas desde a invasão de fins de abril – atenção: portanto, anterior à criação formal da FIP –, Palmer assumiria anos depois o comando do teatro de guerra no Vietnã. Na República Dominicana, foi colocado sob as ordens do General brasileiro Hugo Penasco Alvim, este sim o comandante supremo da Força Interamericana de Paz, a qual, além do batalhão brasileiro e da divisão norte-americana, também era integrada por soldados e policiais de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicarágua e Paraguai – países de onde, pode-se supor, provi-nham os figurantes compondo a fotografia da UPI. A Palmer, respondiam até 22 mil soldados e fuzileiros navais norte-americanos, de longe o maior contingente estrangeiro enviado à República Dominicana.

O Hotel Embajador serviu mais do que hospedagem para autoridades hemisféricas, diplomatas, militares e correspondentes estrangeiros apressados para a capital dominicana em razão da eclosão de uma emaranhada guerra civil. Seu amplo e sombrio átrio central funcionou como verdadeiro epicentro da ação diplomática naquele ano, onde informações, nem sempre fidedignas, trocavam de mão até que fossem telegrafadas para as capitais do hemisfério de sorte a tentar influenciar tomadores de decisão e a opinião pública regional.

É oportuno lembrar: foi o estouro de uma falange de “rebeldes” no *lobby* do hotel que levou um sugestionado Presidente Lyndon Johnson a determinar o aumento do número de militares norte-americanos despachados ao Caribe, descaracterizando a vocação professadamente “humanitária” da operação e dando lastro material à hipótese de que a intervenção pretendia, na verdade, instaurar um governo “amigo” dos EUA em São Domingos. Sob o sol escaldante projetado sobre seu campo de golfe, foi montada a operação de extração, por helicóptero, de súditos do Tio Sam e de outros estrangeiros de “escol”. Era esta, a propósito, a justificativa “humanitária” original do ingresso de militares norte-americanos em território soberano dominicano.

O Secretário-Geral da OEA à época, o uruguaio José António Mora, hospedou-se no Embajador nos persistentes meses de seu *séjour*

dominguense. Também o representante do Secretário-Geral da ONU, o venezuelano José Mayobre, serviu-se de sua suíte no afã de cavar um espaço para o birmanês U Thant e suas Nações Unidas no desenrolar do imbróglgio dominicano. A Comissão da OEA, composta por uma tríade de notáveis embaixadores – inclusive o brasileiro Ilmar Penna Marinho –, tinha seu QG albergado na cobertura do hotel.

A fotografia da UPI, reproduzida em diversas obras dedicadas à crise dominicana de 1965, convida uma plêiade de símbolos, significados e interpretações. Para alguns poucos – especialmente segundo a prosa de tintas oficialistas derramada por atores diretamente ligados à empreitada político-militar-diplomática –, captura a noção de que a FIP atava a intervenção norte-americana em favor da “restauração da democracia” – e contra o que se pretendia caracterizar como “ameaça comunista” – à lógica de uma ação multilateral com respaldo hemisférico.

Entretanto, a maior parte da bibliografia especializada – ecoando a avaliação prevaiente entre os observadores políticos da época – enxergaria outro argumento emoldurado pela imagem: o de que a OEA foi instrumentalizada pelos hierarcas de Washington, visando a emprestar uma pátina de legitimidade a uma intervenção militar unilateral e ilegal quando o fato já estava basicamente consumado. Para tal linha de pensamento, a decisão do Conselho de Ministros da OEA carecia de fundamentos jurídicos sólidos, já que, em uma visão restritiva de seu texto, a Carta de Bogotá não delega à Organização dos Estados Americanos autoridade para instruir o uso da força armada, quão mais para protagonizar uma intervenção militar nos assuntos políticos internos de um Estado Membro soberano e independente.

Entre os que se filiam a esta interpretação dos acontecimentos encenados na República Dominicana entre 1965 e 1966, prevalece a opinião de que a ação norte-americana, além de seu caráter voluntarista e de dúbia fundamentação legal, foi guiada por processo decisório errático, marcado por avanços e recuos táticos, além de mal-informado, irrigado por informações imprecisas e descalibradas sobre as reais dimensões da presença comunista entre as forças “rebeldes”, leais ao Presidente deposto Juan Bosch.

O registro fotográfico do coleguismo celebrado entre Palmer e Meira Mattos oferece também uma ilustração viva da política de alinhamento automático aos Estados Unidos, assumida sem engano na primeira fase do regime militar brasileiro, cuja expressão mais visível talvez tenha sido justamente a decisão de coadjuvar Washington na controversa cruzada pela restauração da democracia dominicana.

Em abril de 1965, a fermentação de uma guerra civil na República Dominicana precipitou intervenção unilateral norte-americana, que seria apressadamente chancelada pelo organismo regional hemisférico. As causas remotas da sublevação residiam no vácuo de poder instalado em São Domingos desde o assassinato do ditador Rafael Leónidas Trujillo Molina, cerca de quatro anos antes, e na fragilidade do governo democrático de Juan Bosch; as da intervenção militar inserem-se, de um lado, na ascensão de Lyndon B. Johnson à Casa Branca em novembro de 1963 e, de outro, no quadro geopolítico mais amplo da Guerra Fria.

A história moderna da República Dominicana divide-se em antes e depois da ditadura do Generalíssimo (1931-1961). Em suas três décadas, o trujillismo preencheu todos os poros da vida dominicana, encerrando uma forma particularmente brutal e relativamente desideologizada de totalitarismo, para além do culto personalíssimo a El Jefe. A Trujillo não bastava perpetuação no poder por quaisquer meios, senão anular todo vestígio de contestação a seu domínio absoluto sobre a banda oriental da Ilha Hispaniola, a ponto de coibir qualquer sentido de identidade individual ou coletiva que colidisse com a dele próprio (Crasweller, 1966; Diederich, 2017).

No período compreendido entre o magnicídio de Trujillo, em maio de 1961, e a deposição de Bosch, em agosto de 1963 – exceto o breve período de trevas em que Ramfis Trujillo tentou agarrar-se ao poder com recurso à violência explícita, perseguindo, torturando e matando quase todos os conspiradores do *ajusticiamiento* paterno –, os dominicanos puderam gozar, pela primeira vez em uma geração, de amplas liberdades democráticas. Bosch subiu ao Palácio Nacional ao cabo de eleições surpreendentemente

competitivas e ordeiras. As condições políticas subjacentes eram, sem embargo, dolorosamente precárias, marcadas pelos constantes achaques do estamento militar, ora saudosista do prestígio que gozavam sob Trujillo, ora exagerando o alarme quanto às tendências esquerdistas de Bosch. De forte apelo popular, Bosch revelou-se um político instável, dado a arroubos emocionais, ademais de gestor confuso e inconstante. Foram a perturbação nas relações civis-militares e a suposta tolerância do Presidente com elementos comunistas – gente que, de modo geral, apoiou-o no certame eleitoral, mas esteve longe de ser preponderante no arranjo governista – a levar, ao fim e ao cabo, à sua destituição após poucos meses no cargo (Martin, 1966).

A remoção de Juan Bosch do Palácio Nacional, em agosto de 1963, resultou – com atraso de mais de um ano, em que governou triade sob a liderança de Donald Reid Cabral –, em renhida disputa pelo poder entre a junta militar autoproclamada pelo coronel Juan Benoit e os “rebeldes” liderados pelo coronel Francisco Caamaño, estes defensores do retorno do presidente deposto para concluir seu mandato constitucional. Com o benefício do retrospecto, longe de ter encetado disputa clássica entre um governo estabelecido e opositores contestando a ordem vigente – ou *freedom fighters* fazendo frente ao autoritarismo dos inquilinos do poder –, ali a trama se desnovelou de forma pouco linear, tendo a titularidade dos papéis e a legitimidade do poder trocado de mãos em ritmo desconcertante.

Em contraste com a reivindicação constitucionalista de Bosch/Caamaño, a junta do Coronel Benoit requisitou oficialmente intervenção norte-americana, para tentar, além de derrotar as forças insurretas na capital, legitimar-se interna e internacionalmente como poder estabelecido e, de quebra, desconfigurar o que poderia ser interpretado como ingerência indevida dos EUA nos assuntos internos dominicanos. Embora tenha servido de justificativa para a Operação Power Pack – conforme admitido pelo Presidente Johnson em transmissão televisiva na noite de 28 de abril de 1965 –, a requisição de intervenção estrangeira não foi, ao fim e ao cabo, suficiente para que a junta fosse reconhecida como governo em funções por Washington, que buscou outras fórmulas políticas para estabilizar o país caribenho. Entre idas e vindas, os esforços

de facilitação e mediação internacionais, em particular da comissão *ad hoc* da OEA, resultaram, afinal, na escolha do diplomata Hector García Godoy, ex-Chanceler de Bosch, para conduzir governo provisório até a posse do presidente a se consagrar nas eleições convocadas para junho de 1966.

O saldo da refrega dominicana foi a eleição do antigo presidente-marionete que servia de fachada para a ditadura trujillista: Joaquin Balaguer, retornando do exílio em Nova York, que, com entusiasmo norte-americano pouco disfarçado – se é que disfarçado – derrotou o próprio Juan Bosch, recém-regressado do exílio em Porto Rico, em um certame até competitivo para as circunstâncias vigentes. Balaguer passaria à história como o “Presidente eterno” da República Dominicana: entre 1960, quando Trujillo lhe impostara pela primeira vez a faixa presidencial para dotar o regime de face mais internacionalmente aceitável, até 1996, só não ocupou o Palácio Nacional durante macérrimos doze anos. Foi em um desses interregnos em que a guerra civil e a intervenção unilateral chancelada por organização hemisférica desenrolaram-se, produzindo, além de 3 mil mortos e 12 mil feridos entre dominicanos, a usurpação momentânea da soberania de um país independente em troca dos interesses geopolíticos mal interpretados por um dos potentados da Guerra Fria.

A guerra civil dominicana foi internacionalizada a partir do ingresso da 82ª divisão anfíbia do Exército norte-americano e, na sequência, da Força Interamericana de Paz – sua versão anabolizada e regionalizada. Inicialmente concebida como operação cirúrgica de resgate e extração de cidadãos norte-americanos de uma zona de combate, a invasão norte-americana logo se despiu de seu caráter “humanitário”, assumindo o propósito de impedir a ascensão de um “governo comunista” em São Domingos. Era assim, afinal, como Washington passara a enxergar a perspectiva de entronização, senão do ex-Presidente Bosch, ou mesmo de seu lugar-tenente Caamaño, de elementos radicais dentro do movimento que poderiam, hipoteticamente, vir a sequestrá-lo, instalando mais um regime amigo da União Soviética no Caribe.

Duas ordens de fatores entrelaçaram-se no processo decisório norte-americano – o internacional e o nacional –, nem sempre sendo perfeitamente discerníveis entre si. A decisão do Presidente Lyndon Johnson de intervir militarmente na República Dominicana obedeceu à recém-instalada lógica da *détente* entre as superpotências – que chegaria à sua forma mais bem acabada anos à frente com Nixon e Kissinger –, segundo a qual a dinâmica da Guerra Fria se deslocava do centro para a periferia do sistema internacional, também em razão da onda de descolonização afro-asiática, como forma de administrar em fogo baixo as rivalidades entre Washington e Moscou. A partir do momento em que as tensões entre Estados Unidos e União Soviética alcançaram ponto de ebulição durante a crise dos mísseis de Cuba de 1962 – e o risco de mútua destruição deixou de ser mera abstração –, o conflito bipolar encontrou outras válvulas de escape: materializou-se no loteamento de zonas de influência na periferia do sistema e, do ponto de vista norte-americano, no combate contra a expansão do comunismo nos rincões do Terceiro Mundo.

No caso específico da República Dominicana, não se tratava de somente uma periferia perigosamente próxima: o Caribe era percebido como coração da zona de influência natural de Washington na contenda geopolítica-ideológica travada com Moscou – tal qual, de certa forma, a Europa do Leste e a Ásia Central estavam para os soviéticos. Era imperativo evitar, quase a qualquer custo, a reprise de um pesadelo que assombrava o estamento político, diplomático e militar de Washington desde 1º de janeiro de 1959: o surgimento de outro satélite soviético estratégico – uma “nova Cuba” – na América Latina. Se isso tinha sido, em alguma medida, verdade no caso do apoio pouco mais do que tácito ao golpe militar no Brasil no ano anterior, voltaria a se aplicar com muito mais força no caso de outro país insular menos distante de Miami. Estava rompida, na prática, a atitude norte-americana para a América Latina amadurecida no curso de três décadas, a Política de Boa Vizinhança, de Franklin Delano Roosevelt, embora seja prudente admitir que a ação subterrânea da CIA para derrubar Jacobo Arbenz – outro social-democrata tomado por comunista – na Guatemala, em 1954, tenha prenunciado a Baía dos Porcos, a Operação Brother Sam e a intervenção armada em São Domingos.

A zona de influência dos EUA na América Central e Caribe já havia sofrido um golpe duro, ainda não plenamente absorvido pelo estamento dirigente de Washington, com a perda de Havana para o campo soviético. Não se toleraria um segundo caso, sob pena de se encurtar o campo ocidental no próprio hemisfério. Exceto que a guerra civil disputada em alguns poucos bairros da velha Santo Domingo de Guzmán era antes produto de uma reivindicação por legitimidade e poder nacional por forças políticas antagônicas do que uma batalha pelo coração da civilização inscrito na dinâmica bipolar da Guerra Fria.

Havia, é claro, fatores próprios de política interna presentes na equação washingtoniana. Johnson havia chegado à Presidência, menos de dois anos antes, como consequência prática do assassinato de JFK. Tomou posse de improviso, a bordo de um Air Force One ainda agarrado ao solo na Dallas que ceifara a vida do antecessor. A indicação do poderoso cacique texano – talvez o mais influente líder da maioria no Senado em toda a história norte-americana – para compor a chapa com o jovem e carismático político de Massachusetts só tinha feito sentido em resposta à necessidade de unificar as alas progressista e sulista do Partido Democrata ao cabo das primárias de 1960, ante o risco de uma convenção partidária fraturada.

Vice-Presidente, LBJ jamais chegou a privar da Corte de Camelot, como ficou conhecido o plantel dos “melhores e mais brilhantes” escolhidos para guiar os destinos do país, JFK à frente. Sua impressionante destreza política não obstante, Johnson era ali um corpo estranho, frequentemente alvo de escárnio entre os intelectuais de Harvard à frente do governo. Reeleito com folga em 1964, e encabeçando um gabinete quase totalmente herdado do antecessor, Johnson procurava afirmar sua autoridade presidencial interna e externamente, tendo no retrovisor episódios de grande reverberação histórica, como a Revolução Cubana (1959), o fracasso na Baía dos Porcos (1961), a crise dos mísseis (1962) e o misterioso assassinato de Kennedy (1963) (Caro, 2012; Dallek, 1998).

A crise na República Dominicana oferecia a Johnson uma chance a lustrar as suas credenciais como estadista confiável em questões de segurança nacional e “campeão” anticomunista – ambos desafios

permanentes para os democratas durante a Guerra Fria, tendo a intratável Guerra do Vietnã como pano de fundo. Induzido a um erro de julgamento, inclusive por força do fluxo de informações imprecisas transmitidas pela Embaixada norte-americana em São Domingos, Johnson determinou a mobilização de fuzileiros navais para impedir que a guerra civil em São Domingos redundasse em mais um “comunista” alojado no poder em sua vizinhança. No mercado de ideias de seu círculo de assessores, houve quem vendesse Bosch como fantoche comunista a serviço de Moscou ou, ao menos, como alguém suscetível à influência dos elementos mais radicais da rebelião, razão pela qual o presidente democraticamente eleito e ilegitimamente apeado não poderia ser reassentado no Palácio Nacional em hipótese alguma. Coincidentemente, o então Vice-Presidente havia sido o representante de Kennedy na posse de Bosch, em um agora longínquo fevereiro de 1963, deixando um registro fotográfico, também presente em diversas obras sobre o tema, ademais de icônico, no mínimo irônico (Szulc, 1965; Chester, 2001; Lowenthal, 1995).

A confirmar a estratégia equivocante do Governo Johnson para a República Dominicana, note-se que, em determinado momento, encontravam-se em São Domingos numeroso plantel de altos emissários e mediadores norte-americanos, os quais, compreensivelmente, nem sempre trabalharam na mesma direção e com os mesmos objetivos: o próprio Conselheiro de Segurança Nacional de Johnson, McGeorge Bundy; Thomas C. Mann, latino-americanista do Departamento de Estado; John Bartlow Martin, antigo Embaixador de Kennedy em São Domingos; William “Tap” Bennet, Embaixador acreditado junto ao Governo dominicano naquele momento; e Embaixador Ellsworth Bunker, membro do triunvirato da OEA, a quem se confiou o direcionamento político da FIP.

Excetuada as repercussões regionais negativas e a própria alienação da soberania de um autêntico membro da comunidade hemisférica, os resultados obtidos por Washington com a Força Interamericana de Paz foram basicamente alcançados, tendo sido perfeitamente compatíveis com os objetivos estratégicos norte-americanos no quadro da Guerra Fria. Notabilizado por teses que sustentaria em um futuro àquela altura distante, o professor Samuel Huntington demonstra indisfarçável poder de síntese:

Whether or not there was a threat of Communist takeover on the island, we were able to go in, restore order, negotiate a truce among conflicting parties, hold reasonably honest elections which the right man won, withdraw our troops, and promote a very considerable amount of social and economic reform. (Huntington apud Schaffer, 2003, p. 158, grifo nosso).

LBJ não era indiferente ao trauma que uma agressão armada em um Estado soberano poderia causar nas relações com a América Latina. Era preciso, portanto, justificá-la com argumentos minimamente críveis e assentá-la em bases multilaterais, ainda que só para latino-americano ver. De modo a lastrear o que se afirmava como ação unilateral, Johnson estimulou o Conselho de Ministros da OEA, reunido em Washington, a estabelecer uma “força de paz”, composta por militares e policiais latino-americanos – além das tropas norte-americanas – para “restaurar a paz e a normalidade democrática” no país caribenho. Na prática, buscava outorgar aparência de legitimidade multilateral e hemisférica a um *fait accompli*.

Empregada, não demoraria para que a FIP tomasse lado na contenda dominicana. Se, em um primeiro momento, pretendeu salvaguardar nacionais e interesses econômicos norte-americanos, logo deu suporte para a junta no momento em que o movimento rebelde havia conquistado a vantagem militar no terreno. Ao longo dos 16 meses de existência, a Força Interamericana de Paz oscilou entre os papéis de guarda pretoriana da junta militar, fiscal de trânsito, braço armado de um comitê diplomático incumbido de conduzir seus bons ofícios junto às partes combatentes e, finalmente, arremedo de operação de manutenção da paz. Houve momentos até em que, já assegurado o objetivo político de sufocar a ameaça da restauração de Bosch ao poder, atuou em desacordo com os instintos desestabilizadores de elementos radicais dentro das forças armadas dominicanas em favor de uma transição civil de poder no país.

Não foi fortuito, portanto, que a intervenção norte-americana endossada pela OEA recebesse, desde o primeiro momento, críticas contundentes por parte de setores da comunidade internacional e da

opinião pública, muito especialmente na vizinhança latino-americana e caribenha. O fantasma do histórico de intervencionismo dos EUA na região forneceu o pano de fundo para que a presença de tropas estrangeiras em solo dominicano assombrasse a FIP desde o primeiro momento e durante toda sua duração. Não só saiu chamuscada a credibilidade da OEA como organismo mediador de contendas regionais, mas também a dos países que se associaram aos Estados Unidos na empreitada.

À tibieza da fundamentação legal sustentando a criação da Força Interamericana de Paz e à controversa *rationale* por trás da intervenção norte-americana se somaram a fragilidade das premissas que ampararam o processo decisório em Washington e o próprio caráter *sui generis* da operação como fatores a despertar reações, no mais das vezes adversas, sobre a intervenção estrangeira na República Dominicana em 1965.

Essas reações podem ser organizadas em torno dos seguintes temas:

- i) Questionável legitimidade do recurso à força armada para promover intervenção nos assuntos internos de um Estado soberano, o que hoje se qualificaria como “mudança de regime”;
- ii) Ausência de consenso hemisférico sobre a adoção da ruptura democrática ou a natureza dos regimes políticos como critérios que justifiquem intervenção militar multilateral;
- iii) Fragilidade da base legal à disposição da OEA para despachar força militar em um de seus membros sem autorização explícita do Conselho de Segurança da ONU;
- iv) Natureza híbrida e heterodoxa da FIP, que não se caracterizou como força multinacional de imposição da paz ou operação de manutenção da paz, em linha com a normativa e com a prática das organizações internacionais;
- v) Validade da solicitação de intervenção estrangeira formulada pela junta militar autoproclamada (que não figurava na linha sucessória constitucional);
- vi) Procedência da suposição de que o movimento “constitucionalista” tivesse sido estimulado, armado, financiado ou mesmo

apoiado, diretamente ou indiretamente, pela União Soviética ou pelo movimento comunista internacional; e

- vii) Dúvidas sobre a real extensão da presença de elementos comunistas entre as forças rebeldes, sobre a genuína proximidade desses poucos radicais com as lideranças do movimento pró-Bosch e, ao fim e ao cabo, sobre a efetiva possibilidade de regime comunista capturar o poder em São Domingos.

Recorde-se que, à época, inclusive no quadro de criação da FIP, chegou-se a considerar seriamente o estabelecimento de uma força interamericana permanente, proposta que nunca prosperou. O respeito à democracia e à preservação da ordem institucional ingressou no ordenamento jurídico do hemisfério, por intermédio do Protocolo de Washington à Carta da OEA (1992) e da própria Carta Democrática Interamericana (2001). Entre as punições previstas por esses instrumentos em caso de ruptura de institucionalidade em um Estado-membro, figuram sanções econômicas e suspensão temporária dos trabalhos do órgão; não há previsão de uso da força para reverter golpe ou estancar distúrbios civis no ordenamento da OEA. Não seria temerário categorizar-se a intervenção militar *ex post facto* da OEA na República Dominicana como um arranjo multilateral no mínimo esquisito.

Desde a ascensão do General Castelo Branco ao Palácio do Planalto no ano anterior aos eventos na República Dominicana, o Brasil afirmara-se como fiel e entusiasmado integrante do bloco ocidental liderado pelos Estados Unidos. Se o golpe militar de 1964 foi antes consequência de uma dinâmica política interna cozinhada ao fio de pelo menos uma década, não se pode dizer que os cálculos políticos e as narrativas tenham sido indiferentes às variações de temperatura da Guerra Fria.

A Embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro terá dado sua contribuição como palco das movimentações de bastidores pré-golpe. A ação subversiva do Instituto Brasileiro de Ação Diplomática (IBAD) contribuiu para inflar a ameaça comunista na representação da

efetiva radicalização promovida por João Goulart nos últimos meses de sua turbulenta passagem pela Presidência. A promessa de apoio norte-americano, na forma da Operação Brother Sam, caso a “Revolução” encontrasse obstáculos – o que afinal não aconteceu –, foi outro ingrediente a corroborar a leitura de que, não obstante uma ruptura institucional fundamentalmente autóctone, o golpe militar de 1964 foi um filhote de seu tempo e circunstância histórica. Nesta conta, entram também as críticas ao ideário autonomista, e de pinceladas terceiro-mundistas, associado à Política Externa Independente (PEI) – plataforma diplomática do trabalhista Jango, mas antes também do udenista Jânio Quadros.

Tendo adotado, desde pelo menos o segundo governo Vargas, atitude de busca pela autonomia em sua ação externa, de relativa independência em relação à contenda geopolítica e ideológica entre Washington e Moscou, cuja expressão doutrinária mais clara havia sido justamente a PEI, o Brasil de Castelo passara a ter lado indisfarçável na Guerra Fria. Animado pela “teoria dos círculos concêntricos” – da lavra do General castelista Golbery do Couto e Silva –, a política externa da primeira fase do regime militar brasileiro propunha uma “correção de rumos” em relação não só à PEI, mas ao cipoal de princípios balizadores da ação externa brasileira.

Tratava-se, na prática, de uma reengenharia da ação diplomática brasileira produzida por uma ruptura institucional na ordem interna. Mesmo o sacrossanto princípio de não intervenção nos assuntos internos de outros Estados, cristalizado na política externa brasileira pelo menos desde o fim da Guerra do Paraguai, foi sacrificado no altar da política de “interdependência” concebida por Golbery. Trocavam-se as fronteiras *territoriais* pelas *ideológicas* como o princípio organizador do sistema internacional; isto é, a falta de afinidade com o tipo de regime praticado em um Estado estrangeiro poderia, no limite, justificar a ingerência nos assuntos internos e, eventualmente, intromissão em sua soberania. A teoria dos círculos concêntricos posicionava o Brasil firmemente no campo ocidental, em detrimento de outros aspectos da identidade internacional brasileira. A consequência prática foi o alinhamento automático com os Estados Unidos – porta-estandarte do Ocidente e do “mundo livre” na visão dos novos inquilinos do Palácio do Planalto.

A República Dominicana foi o teatro onde esse alinhamento manifestou-se de forma mais visível e palpável. Como corolário, a participação na FIP foi imaginada como a contribuição possível à Guerra do Vietnã no quadro do combate ao comunismo no plano global: emprestavam-se ao Caribe as tropas que não se içariam ao Sudeste Asiático. Convidado repetidamente a emprestar sangue e tesouro ao Vietnã do Sul, o Governo Castelo Branco refugou – muito por resistência do Ministro da Guerra, Costa e Silva –, demonstrando que a política de alinhamento esbarrava em seus limites. Se a Guerra do Vietnã e a intervenção na República Dominicana estiveram umbilicalmente ligadas no processo decisório em Washington, o estiveram, de certa forma, também em Brasília (Política Externa Independente, 1965; Lira Neto, 2004; Ricupero, 2017). Além disso, há razões para crer que, do ponto de vista do Planalto castelista, a deferência atribuída ao Brasil pela Casa Branca de LBJ era sinal de reconhecimento da liderança regional exercida pelo País e, não somente isso, das expectativas que se deitavam sobre o papel a ser desempenhado por Brasília, por delegação mais ou menos indireta de Washington, nos assuntos hemisféricos dali em diante.

O recém-inaugurado regime militar brasileiro, alçado ao poder por um golpe de Estado, participava da intervenção nos assuntos internos de um sócio da comunidade latino-americana com o pretexto de impedir ruptura em sua ordem institucional e garantir que, presumivelmente, os dominicanos pudessem escolher seus representantes livremente, a pedido dos Estados Unidos, que, leal praticante de uma certa cepa de *realpolitik*, pouco apreço havia demonstrado pela continuidade democrática no Brasil pouco mais de um ano antes.

Na Washington da Guerra Fria, os países do mundo em desenvolvimento reduziam-se a peões dispostos em um grande tabuleiro geopolítico, a serem movidos, mexidos, manipulados e sacrificados ao sabor dos interesses dos reis postados em cada lado. Havia sido assim com o Brasil de 1964, foi assim com a República Dominicana de 1965.

No início de maio de 1965, Lyndon Johnson despachou seu emissário pessoal, Averell Harriman – ex-Governador de Nova York e postulante à nomeação democrata à Casa Branca em 1952 e 1956 –, em périplo latino-americano para tomar o pulso da região e mobilizar apoio para sua empreitada dominicana. Em Brasília, teve a missão de instar Castelo Branco a contribuir com tropas para a força multinacional que se urdia na OEA. Na audiência que concedeu ao enviado diplomático no Palácio do Planalto, Castelo avalizou a intervenção norte-americana, condicionando, sem embargo, o envio dos militares brasileiros à aprovação de um mandato multilateral e à autorização pelo Congresso Nacional.

Por decisão de Johnson, o Brasil foi convidado a integrar a FIP em posição de artificial protagonismo: ao General Hugo Panasco Alvim se concedeu o comando nominal da FIP como prêmio pela determinação do Governo brasileiro de despachar um batalhão ao Caribe. Isso significava que, no papel, o comandante das tropas norte-americanas, General Palmer, estava subordinado à autoridade de Alvim, ainda que isso nem sempre tenha correspondido à realidade dos fatos no terreno. Em suas memórias, Palmer comenta que Alvim assumiu frequentemente vestes mais realistas do que as do próprio “rei”, tendo, entre outras inconveniências, acusado o Embaixador Ellsworth Bunker – celebrado “falcão anticomunista” nos altos rangos da diplomacia norte-americana – de ser um rematado... *comunista!* (Palmer, 1989; Schaffer, 2003; Cunha, 2003).

Embora não tenham faltado referências elogiosas à competência operacional, ao preparo e ao profissionalismo demonstrados pelo batalhão brasileiro – naturalmente, mais pelos pares norte-americanos do que pelos rebeldes constitucionalistas dominicanos –, a contribuição do Brasil à FIP residiu antes no terreno da simbologia política do que de sua musculatura militar. Isso dito, o FAIBRAS foi incumbido de tarefas relevantes para o êxito da estratégia da força multinacional; entre elas, a tomada e guarida do Palácio Nacional poucos dias após seu desembarque no Caribe. Coube também às tropas brasileiras isolar Ciudad Nueva – área nobre onde se iniciava o corredor estabelecido pelas tropas norte-americanas – do alcance das forças constitucionalistas. Já instalado o Governo Provisório de Godoy, o somou-se ao esforço de manutenção “da lei e da ordem” nas ruas quadricentenárias da capital. No total, quatro soldados brasileiros

tombaram em solo dominicano; oito de nossos homens feriram-se em combate.

É digno de nota que, em face ao fechamento do regime, especialmente após a decretação do Ato Institucional 2, o Governo Johnson resistiu exercer pressão sobre Brasília de modo a não estimular o que seria percebida como retirada prematura das tropas brasileiras da República Dominicana, contrariando um desidério mais central à estratégia global norte-americana do que as liberdades civis e políticas no Brasil. Na saída do Hotel Glória, onde havia proferido discurso perante a Segunda Conferência Interamericana Extraordinária, que se sediava no Rio de Janeiro em novembro de 1965, Castelo foi emparedado por grupo de intelectuais contrários ao desdobramento de militares brasileiros à República Dominicana – entre eles, Glauber Rocha, Antônio Calado, Barbosa Lima Sobrinho, Carlos Heitor Cony e o Embaixador cassado Jayme Azevedo Rodrigues – também responsáveis por manifesto público de igual teor. A versão prevalecente dá notícia de que Castelo teria se aborrecido ao receber o epíteto de “ditador” da parte dos protestantes, permitindo-se, assim, atrelar a plataforma de política externa à natureza do novo regime (Lira Neto, 2004).

O jogo de espelhos parece encontrar respaldo na admissão de alguns dos principais personagens envolvidos. Já assentadas as areias caribenhãs, o primeiro Chanceler de Castelo Branco, Embaixador Vasco Leitão da Cunha, trai raciocínio de imensa clareza e sinceridade avassaladora:

A opinião do governo brasileiro é que os Estados Unidos tinham pedido auxílio e que nós devíamos dar esse auxílio. O Averell Harriman veio a Brasília para visitar o presidente Castelo Branco da parte do presidente Johnson, e o presidente Castelo o convidou para almoçar comigo, dizendo que estava de acordo em mobilizar os militares brasileiros. O Johnson ficou gratíssimo ao Brasil (Cunha, 2003, p. 249).

Da prosa de Lincoln Gordon, representante diplomático norte-americano no Brasil entre 1961 e 1966, escorre ponderação igualmente loquaz: “some Brazilian diplomatic historians condemn this period as a simple and retrograde subordination to the United States. That was clearly

not the view of the professionals in charge, led by Vasco Leitão da Cunha” (Gordon, 2001, p. 204).

É curioso que o Governo Castelo Branco, considerado o menos assumidamente autoritário e talvez o mais “institucional” entre os cinco governos militares – aquele que genuinamente demonstrou compromisso com a retomada do processo democrático (e, por isso, foi objeto de um “golpe dentro do golpe”) –, tenha sido justamente aquele que mais se afastou do cânone diplomático brasileiro. Coube aos generais-presidentes que o sucederam, a começar por Costa e Silva e Médici, responsáveis pelo fechamento e embrutecimento do regime, organizarem “uma correção de rumos da correção de rumos” diante dos excessos e falta de resultados práticos da diplomacia castelista.

O Pragmatismo Responsável de Geisel, coincidente com a abertura “lenta, segura e gradual”, chegou mesmo a recuperar os fundamentos da PEI jânio-janguista e expandi-los em sua ação concreta, lançando possivelmente as bases para as diretrizes de política externa prevalecentes na maior parte da duração da Nova República. Desde então, estabeleceu-se e se firmou como opção preferencial da política externa brasileira o paradigma *universalista*, aquele segundo o qual, como expressão de autonomia e independência, rejeitam-se alinhamentos automáticos em prol de um relacionamento externo amplo, plural e diversificado. Desde então, a política de alinhamento automático com os Estados Unidos (ou com qualquer outra potência estrangeira) não voltou a impor-se – ao menos não de forma sustentada – em nossa história diplomática, tendo reaparecido em espasmos mais ou menos breves, deixando rastro de resultados invariavelmente decepcionantes.

No caso da Força Interamericana de Paz, o envolvimento brasileiro foi menos problemático pela sugestão de que assumisse um papel de destaque em um empreendimento de iniciativa norte-americana e sancionado pela OEA – o que, em outras circunstâncias, tivesse amparo legal e legitimidade política, poderia ter sido perfeitamente adequado –, senão de que se tratava de embarcar em uma operação mal fundamentada, concebida

com objetivos que escapam ao mandato e propósito das organizações multilaterais, em resposta aos interesses imediatos de outra capital e à revelia da soberania de um membro da comunidade latino-americana e caribenha.

Não se deve afirmar que a política externa brasileira sob Castelo Branco tivesse sido teleguiada, não havendo indícios críveis de que Brasília recebesse naquele período instruções de Washington ou de quem fosse. É plausível presumir que ao elevado grau de inteligência entre as duas capitais e à adesão brasileira ao campo ocidental tenham-se somado as naturais simpatias causadas pelo apoio mais ou menos explícito do pessoal de Johnson à ruptura institucional que entregou aos militares as chaves do Palácio do Planalto. É bem verdade que o intuito de seguir Washington na cruzada caribenha não fora expresso em termos de mimetismo ou vassalagem despidos pela prosa brasileira, regularmente identificando-se uma coincidência de visões no combate ao comunismo e uma noção própria de segurança hemisférica compartilhada. Na lógica de atrelamento da inserção internacional do Brasil aos Estados Unidos terão estado igualmente presentes as expectativas de atração de créditos e recursos para o financiamento ao desenvolvimento e o equilíbrio das contas públicas nacionais, embora tampouco esta dimensão tenha sido vocalizada para respaldar o desdobramento de tropas no exterior. Afinal, processos decisórios costumam ser produtos vetoriais de visões e vozes que se testam, se sobrepõem e, incidentalmente, se aglutinam.

Seja como for, o resultado foi que o episódio relativizou uma leitura genuinamente própria do interesse nacional em benefício da afirmação de lealdade aos Estados Unidos – ou ao menos ampliação da sobreposição dos interesses entre as duas capitais, com primado das visões da Casa Branca sobre as do Planalto. A implicação prática, no plano externo, da decisão de aceder à proposta trazida na pasta de Averell Harriman foi a vinculação de nossos interesses aos de outrem. A máxima ingloria de Juracy Magalhães, emissário castelista em Washington àquela altura – “o que é bom para os Estados Unidos, é bom para o Brasil” – terá sido, mais até do que *ode* aos Estados Unidos ou *manual de voo* de ação diplomática, uma mera *caricatura* da atitude filoamericana de Castelo, Doutor Vasco,

Magalhães, Roberto Campos e demais contemporâneos, mas nem por isso desgarrada dos fatos.

Isto é, embora os titulares do poder da alvorada do regime militar tenham argumentado ser do interesse nacional brasileiro perfilar-se aos EUA no quadro da confrontação bipolar e combater ativamente o que era percebido como ameaça do comunismo internacional – e não se lhes nega a coerência interna do raciocínio ou a força gravitacional das circunstâncias políticas da época –, a história e a historiografia desafiaram as premissas por trás daquela escolha e desnudaram-lhe a carência dos resultados concretos para o desenvolvimento, para a segurança nacional ou para a inserção internacional do Brasil naquela quadratura histórica, vindicando, bastante antes mesmo da própria redemocratização, o triunfo do paradigma de política externa antitético ao alinhamento automático.

Há outro elemento importante que não deve ser omitido: o peso específico do Brasil no contexto latino-americano e caribenho. Deve ser diretriz de política externa permanente evitar despertar preocupações dos vizinhos em relação às intenções do maior país da América Latina e Caribe por trás das boas relações com Washington, de modo a não serem jamais confundidas como uma modalidade de delegação entre potências conhecida como “sub-imperialismo”. A um país comprometido com o ideário integracionista, o que é o caso do Brasil ao menos desde a Constituição Federal de 1988 – onde se consignou em lei o objetivo de criar uma comunidade de nações latino-americanas –, não é compatível estar a serviço dos interesses confabulados em outras praças, conquanto possam até ser legítimos, caso não sejam os nossos próprios.

Já havíamos desempenhado historicamente papel mais louvável no cenário internacional, inclusive ao lado dos Estados Unidos, e voltaríamos a dar nossa efetiva contribuição à convivência pacífica entre as nações, ao Direito Internacional, ao fortalecimento do multilateralismo como canal de expressão dos interesses dos Estados e às boas causas da humanidade, em perfeita correspondência com nossos genuínos interesses nacionais, em outros palcos e tabuleiros internacionais. Não foi o caso na República Dominicana em meados de 1965.

A solenidade desta feita foi albergada no auditório do Teatro Nacional Eduardo Brito, à borda da Avenida Máximo Gomes, região central de São Domingos. Era a abertura do 46º período de sessões da Assembleia Geral da OEA, a terceira vez na história em que a República Dominicana acolhia o sínodo hemisférico. Em 2 de junho de 2016, o Presidente Danilo Medina – apenas recém-eleito para um segundo mandato à frente do Executivo dominicano – proferiu duro discurso, destoando do estilo pessoal normalmente contido e conciliador, contra a intervenção da OEA no país 50 anos antes.

Arauto do moderno PRD, o partido fundado por Juan Bosch em 1939, Medina instava a aprovação de declaração condenatória, pela 46ª AGOEA, o que, afinal, foi feito, a despeito da tímida reação esboçada pela delegação norte-americana. O texto da declaração não menciona nominalmente os EUA – jamais esteve Medina motivado pelo objetivo de antagonizar-se com Washington –, nem os demais Estados-membros que lhe coadjuvaram na aventura, nem chega a atribuir responsabilidade objetiva à Organização dos Estados Americanos pela violação da soberania dominicana, contentando-se em lamentar a perda de vidas humanas e expressar arrependimento pelas “ações que perturbaram o processo de restauração constitucional” (OEA, 2016). A declaração implica o reconhecimento, pela OEA, emoldurado pela linguagem diplomática possível, do equívoco intrínseco representado pelo emprego da FIP em maio de 1965. Restou exposta a profundidade das cicatrizes que subsistem no imaginário dominicano sobre a intervenção estrangeira chancelada pela OEA.

No final das contas, cerca de 300 simpatizantes comunistas – uns tantos deles tendo efetivamente pegado em armas –, espalhados em um perímetro inferior a 25 quilômetros quadrados, desempenhando papel meramente coadjuvante nas fileiras rebeldes/constitucionalistas pró-Bosch, foram usados como justificativa para o emprego de 25 mil homens de oito países com objetivos confusos, que variaram do restabelecimento da segurança e da ordem à restauração da democracia e, no fundo, à escolha de quem deveria governar o país caribenho até a realização de eleições. Foram pretexto também para rasgar o Direito Internacional à luz do dia e sacrificar a Política de Boa Vizinhança rooseveltiana cultivada

por décadas. De quebra, suprimiu-se parte do lustro das credenciais internacionais do Brasil, cuja ação externa caracteriza-se historicamente por evitar animosidades desnecessárias e não provocadas na região. Único brasileiro a comandar a OEA até hoje, entre 1984 e 1994, o Embaixador João Clemente Baena Soares sentenciou:

Durante o governo Castelo Branco o Brasil invadiu a República Dominicana, numa ação ilegítima do direito internacional e, para nós, sem nenhuma vantagem. *Mais tarde, na OEA, tive de enfrentar alguma resistência ainda por causa desse antecedente na República Dominicana.* Isso realmente marcou de forma negativa a nossa política externa naquele momento. Estávamos com a ideia dos círculos concêntricos, que era uma ideia pró-americana. Só participamos da invasão porque os americanos solicitaram, mas não recebemos nada em troca (D'Araujo *et al.*, 2006, p. 47-48, grifo nosso).

No bicentenário do longo, complexo e multifacetado relacionamento entre Brasil e Estados Unidos, reconstituir um episódio nem sempre vivo na nossa memória diplomática convida a uma reflexão oportuna sobre passado e futuro. A comemoração dos 200 anos do estabelecimento de relações diplomáticas, neste 2024, oferece oportunidade para recordar que a aproximação bilateral e o fortalecimento do diálogo entre Brasil e Estados Unidos podem traduzir-se em motor para o crescimento econômico nos dois países, especialmente no Brasil, e para o estreitamento dos laços entre povos amigos. Relações estreitas entre nossos países poderão, além disso, gerar força irradiante em favor de paz, estabilidade, prosperidade e democracia nas Américas – e em outras partes do mundo.

Há, entretanto, limites óbvios. Diante das persistentes assimetrias de poder, a aproximação bilateral não pode, em qualquer hipótese, converter-se em alinhamento automático e subordinação de Brasília a Washington, sob pena de que a inserção internacional do Brasil seja fagocitada pela escala do poder norte-americano. É imensamente preferível administrar

um relacionamento rico, pujante, cheio de promessas e potencial, por vezes tenso e sujeito às faíscas ocasionais, a abrir mão das conquistas em termos de autonomia, independência, opinião própria e postura desasomburada e desembaraçada em nossas interações com os demais membros da comunidade das nações.

O que resta claro é que qualquer forma de alinhamento automático, vassalagem ou subordinação não combina com o Brasil, em suas dimensões de continente, beneficiado por localização geográfica privilegiada no Atlântico Sul e afastado de ameaças existenciais típicas de regiões geopoliticamente mais espinhosas. Essa constatação é ainda mais potente na conjuntura atual, em que, seja por circunstância, seja por expressão de vontade, o País afirma-se como um dos polos dinâmicos e atuantes de uma ordem internacional crescentemente multipolar.

Às vésperas do seu sexagésimo aniversário, a coadjuvação brasileira na intervenção norte-americana na República Dominicana deixou como legado ao menos uma *lição cautelar* para as gerações futuras, que não devem se dar ao luxo de negligenciá-la ou esquecê-la, para o bem do lugar conquistado pelo Brasil nas relações internacionais – e não menos para o sucesso do estratégico relacionamento bilateral entre Brasília e Washington.

Referências

ABRAMSON, Rudy. *Spanning the Century: The Life of W. Averell Harriman, 1891-1986*. New York: William Morrow, 1992.

A INVASÃO da República Dominicana. *Política Externa Independente*, Rio de Janeiro, ano I, n. 2, 1965.

CAMPOS, Roberto. *A lanterna na popa: memórias*. 4. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2004. v. 2.

CARO, Robert A. *The Years of Lyndon Johnson: The Passage to Power*. New York: Vintage Books, 2012.

CARRIÈRES, Henri (org.). *Gestão de Vasco Leitão da Cunha no Itamaraty e a política externa brasileira*. Seleção de documentos diplomáticos (1964-1965). Brasília: FUNAG, 2021.

CARRIÈRES, Henri (org.). *Vasco Leitão da Cunha: a busca do lugar do Brasil no Ocidente*. Tese apresentada ao LXVIII Curso de Altos Estudos. Brasília: IRBr, 2023.

CHESTER, Eric Thomas. *Rag-Tags, Scum, Riff-Raff, and Commies: the U.S. Intervention in the Dominican Republic, 1965-66*. New York: Month Review Press, 2001.

COUTO E SILVA, Golbery do. *Conjuntura política nacional: o poder executivo e geopolítica do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981.

CRANDALL, Russell. *Gunboat Democracy: U.S. Interventions in the Dominican Republic, Grenada, and Panama*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2006.

CRASSWELLER, Robert D. *Trujillo: The Life and Times of a Caribbean Dictator*. New York: Macmillan, 1966.

CUNHA, Vasco Leitão da. *Diplomacia em alto-mar: depoimento ao CPDOC*. 2. ed. Brasília/Rio de Janeiro: FUNAG/Editora FGV, 2003.

DALLEK, Robert. *Flawed Giant: Lyndon Johnson and His Times, 1961-1973*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

D'ARAUJO, Maria Celina *et al.* (orgs.). *João Clemente Baena Soares. Sem medo da diplomacia*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

DIEDRICH, Bernard. *Trujillo: The Death of the Dictator*. Princeton: Markus Wiener, 2017.

GASPARI, Elio. *A ditadura envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GLEIJESES, Piero. *The Dominican Crisis: The 1965 Constitutional Revolt and American Intervention*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978.

GORDON, Lincoln. *Brazil's Second Chance: En Route toward the First World*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001.

LIRA NETO. *Castello: a marcha para a ditadura*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

LOWENTHAL, Abraham F. *The Dominican Intervention*. 2. ed. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995.

MARTIN, John Bartlow. *Overtaken by Events: The Dominican Crisis from the Fall of Trujillo to the Civil War*. New York: Doubleday, 1966.

MARSON, Ana Carolina de Araujo. *A participação brasileira na crise da República Dominicana: da intervenção norte-americana à saída de tropas da OEA*. 2021. 145 f. Tese (Doutorado em Ciências) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

MEIRA MATTOS, Carlos. 10 anos depois (da participação militar brasileira na missão pacificadora na República Dominicana). *A Defesa Nacional*, v. 63, n. 669, p. 49-55, 1976.

MEIRA PENNA, José Osvaldo de. *Política Externa: segurança e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Agir, 1967.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul: da tríplice aliança ao Mercosul, 1870-2003*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Proceedings volume I - AG/DEC. 94 (XLVI-O/16)*. 2016.

PALMER JR., Bruce. *Intervention in the Caribbean: The Dominican Crisis of 1965*. Lexington: The University Press of Kentucky, 1989.

RICUPERO, Rubens. *A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal, 2017.

ROCHA, Jobber. *A participação do Brasil na Guerra Civil da República Dominicana: uma epopeia da FAIBRÁS*. Rio de Janeiro, 2014.

SCHAFFER, Howard B. *Ellsworth Bunker: Global Troubleshooter, Vietnam Hawk*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2003.

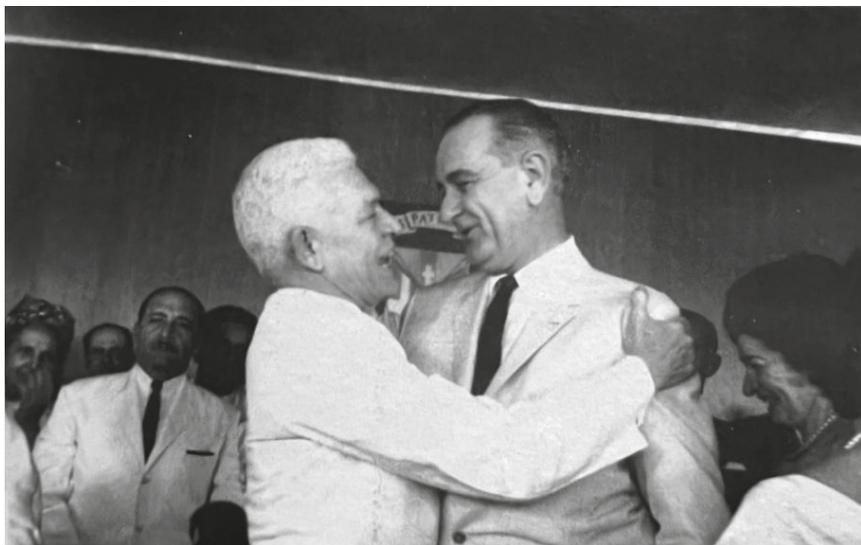
SZULC, Tad. *Dominican Diary*. New York: Delacorte Press, 1965.

YATES, Lawrence. *Power Pack: U.S. Intervention in the Dominican Republic, 1965-1966. Leavenworth Papers*. Number 15. Fort Leavenworth: Combat Studies Institute, 1988.

Anexo



O Coronel do Exército brasileiro Carlos de Meira Mattos ajusta ao braço direito do General norte-americano Bruce Palmer faixa ostentando as três letras maiúsculas pelas quais é conhecida a Organização dos Estados Americanos
(Fonte: United Press International)



Coincidentemente, o então Vice-Presidente havia sido o representante de Kennedy na posse de Bosch, em fevereiro de 1963
(Fonte: Bettman/CORBIS)

A política externa da redemocratização brasileira (1985-1992): tensões e oportunidades na relação entre Brasil e Estados Unidos

Guilherme Stolle Paixão e Casarões¹

A segunda metade da década de 1980 foi decisiva para a política externa brasileira. Por um lado, graças ao processo de transição democrática, havia uma expectativa de ordem teórica e normativa de que a orientação internacional do Brasil se aproximasse cada vez mais dos valores ocidentais de liberalismo político e abertura econômica. Por outro, esperava-se que os novos parâmetros da democracia brasileira guiassem a formulação da política externa, menos centrada na burocracia insulada do Itamaraty e mais aberta às demandas da sociedade civil e dos grupos de interesse. O objetivo deste capítulo é discutir a evolução da inserção global brasileira nos anos da redemocratização, entre a chegada de um governo civil, em 1985, ao *impeachment* do primeiro presidente eleito pela via direta, em 1992. Analisaremos, em particular, o eixo fundamental de nossa política externa: o relacionamento com os Estados Unidos, que gradualmente se consolidavam como único polo de poder mundial.

Nossa hipótese sugere que a combinação entre transformações na sociedade brasileira – redemocratização e o colapso do modelo nacional-desenvolvimentista – e mudanças estruturais no sistema internacional com o fim da Guerra Fria produziu uma nova diretriz de política externa. A estratégia que emergiu na virada dos anos 1980, consolidando-se com a chegada de Fernando Collor de Mello à presidência, pode ser chamada de autonomia pela modernização: para manter sua inserção autônoma no mundo, o Brasil precisou modernizar sua agenda internacional e seu

1 É doutor e mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e mestre em Relações Internacionais pela Universidade Estadual de Campinas (Programa San Tiago Dantas). É professor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP) e professor visitante da Brown University. Entre seus temas de pesquisa estão política externa brasileira, política latino-americana, relações Brasil-Oriente Médio e ascensão global da extrema-direita.

modelo econômico. Com o colapso da ordem bipolar e o “desarranjo” do terceiro mundo observado quase que concomitantemente, o americanismo apresentou-se como a melhor alternativa de alinhamento, mesmo que o Brasil não a perseguisse, como em outras épocas, de forma incondicional ou subserviente. Aos Estados Unidos – diante de novos desafios como a ascensão do narcotráfico, bem como do triunfo da democracia e do livre mercado – também interessava aproximar-se do Brasil e recuperar uma relação que havia arrefecido nas décadas anteriores.

Nesse contexto, o Itamaraty, vinculado ao declinante paradigma nacional-desenvolvimentista, foi capaz de assegurar parte do seu protagonismo na formulação da política externa, sobretudo na defesa do princípio da autonomia, o que levou a atritos recorrentes com os EUA. Ao mesmo tempo, a abertura da agenda internacional às demandas da sociedade civil e o redirecionamento econômico inspirado no Consenso de Washington serviram de contraponto às diretrizes burocráticas tradicionais, abrindo novos espaços de diálogo com o governo norte-americano por meio da diplomacia presidencial.

Tendo nas relações bilaterais Brasil-Estados Unidos seu foco principal, neste texto apresenta-se uma discussão a respeito dos constrangimentos estruturais impostos pelos interesses estratégicos dos EUA que, de forma cada vez mais enfática, impuseram-se sobre a ação externa brasileira. A dívida externa, já se apresentando como um elemento crítico desde o início da década de 1980, e a questão da informática, que agrava a relação entre os governos brasileiro e estadunidense a partir da segunda metade daquele decênio, compõem o eixo principal do texto. Por fim, avalia-se o processo de integração regional, que culmina com a constituição do Mercosul *vis-à-vis* o projeto hemisférico da Iniciativa para as Américas, como uma alternativa parcial na superação das amarras sistêmicas colocadas à inserção brasileira.

As relações Brasil-Estados Unidos no contexto da década de 1980

A década de 1980 foi marcada pela deterioração progressiva das relações entre Brasil e Estados Unidos, que se apresentam como o principal constrangimento sistêmico imposto à política externa brasileira.

Impulsionados pelo crescimento econômico expressivo ao longo dos anos 1970, os governos militares, com o devido respaldo da chancelaria, levaram o nacionalismo brasileiro às últimas consequências, perseguindo sua emancipação militar, nuclear, tecnológica e econômica. Os Estados Unidos nunca ficaram exatamente confortáveis com essa situação, cada vez mais encarando o Brasil, país recém-industrializado (Sennes, 1998), como um potencial concorrente nos planos hemisférico e multilateral. Isso se tornou particularmente visível desde o início da administração Reagan: ainda que o foco principal da política externa norte-americana fosse resgatar a hegemonia econômica global dos EUA, o papel regional do Brasil não poderia ser ignorado (Lima e Hirst, 1995).

O objetivo da inserção internacional brasileira era continuar perseguindo, década de 1980 adentro, sua autonomia política, potencializando suas *capabilities* clássicas e diversificando parcerias, devidamente longe do radar norte-americano. Os Estados Unidos, pelo contrário, desejavam fazer do Brasil um país mais frágil e, por conseguinte, um interlocutor menos altivo e reivindicatório. Seu medo talvez fosse menos de encontrar um candidato à liderança regional no sentido militar, mas sobretudo de ver um país como o Brasil, se bem-sucedido em sua política nuclear ou tecnológica, servindo de exemplo de “conduta duvidosa” às nações vizinhas (Fishlow, 1978). A relação dos dois países transformou-se, portanto, numa querela multidimensional, envolvendo desde a questão nuclear e de direitos humanos – que marcara as tensas relações entre os governos Carter e Geisel – até dívida externa, informática, patentes e liberalização comercial, que definiram a postura do governo Reagan em oposição a Figueiredo ou, mais tarde, a Sarney.

Pressionado, o Brasil sempre viu seus grupos nacionalistas recrudescerem, como foi inicialmente no caso da informática, da dívida externa ou até mesmo das patentes. Durante grande parte da década de 1980, o país resistiu ao máximo às pressões norte-americanas (Ferreira, 2006). Inicialmente, os governos brasileiros foram capazes de resistir não exatamente por méritos próprios, mas porque as ameaças iniciais eram excessivamente vagas (Odell, 1993). No decorrer da década, os Estados Unidos adotaram uma estratégia de persistência, pautada por ameaças constantes, mas raramente levadas às últimas consequências; calcada,

principalmente, na exploração das interseções entre temas da agenda bilateral como forma de garantir a credibilidade do que era dito; destinada, no limite, a esgotar as possibilidades de resistência do Brasil *por dentro*, ou seja, dividindo os setores interessados e minando a legitimidade das próprias ações governamentais.

A gestão da dívida externa e a ruptura do consenso econômico nacional

No alvorecer da Nova República, a dívida externa representava o principal obstáculo político ao governo Sarney, tanto no plano doméstico quanto no internacional. Internamente, a instabilidade macroeconômica decorrente do endividamento, traduzida em surtos inflacionários e desarranjo fiscal, esgarçou o modelo nacional-desenvolvimentista que sustentou o crescimento brasileiro nas décadas anteriores. Externamente, a crise econômica reduziu as alternativas de inserção internacional autônoma e, sobretudo, desgastou ainda mais as relações com os Estados Unidos, diante dos desencontros bilaterais relativos à questão da dívida (Ferreira, 2006).

Durante todo o governo Figueiredo, a negociação da dívida externa envolveu duas diferentes estratégias: tentativas de acordos com credores públicos e privados, por um lado, e acordos com o Fundo Monetário Internacional, por outro. Nenhuma das alternativas chegou a bom termo, graças às crescentes dificuldades econômicas pelas quais passava o regime, em clara crise de legitimidade (Ferreira, 1984). No início de 1985, o Brasil, bem como outros países devedores, encontrava-se animado pela redução dos preços do petróleo e pela formalização do Consenso de Cartagena, após o qual os países credores mostravam-se mais sensíveis quanto à politização da questão da dívida (Cerqueira, 2003). Não obstante, o desempenho macroeconômico insuficiente demonstrado nos últimos meses do governo Figueiredo levou o FMI a não recomendar aos bancos e países credores a formalização dos contratos com o Brasil. Este, a propósito, foi um dos temas levantados nas conversas entre Tancredo e o Secretário de Estado dos EUA, George Shultz, na visita do presidente-eleito a Washington, em fevereiro de 1985 (Lafer, 1985; Ricupero, 2010). O tom adotado pelo

governo americano, a despeito dos sinais positivos dados inicialmente ao novo regime civil, era de profundo ceticismo a respeito do cumprimento das metas estabelecidas pelo fundo e, por conseguinte, da permanência dos acordos.

Diante das vulnerabilidades sistêmicas – traduzidas numa imbricada conjugação de interesses e ameaças por parte do FMI, dos governos credores e dos bancos comerciais –, a passagem para a Nova República não sinalizava tempos melhores para a política externa brasileira. Além disso, ao contrário das decisões macroeconômicas impopulares tomadas nos últimos anos do regime militar, o novo governo não poderia sustentar um quadro semelhante, sob pena de comprometer a própria transição democrática. As circunstâncias, é claro, ficaram ainda mais delicadas com a morte de Tancredo, a partir da qual certos pactos políticos tiveram que ser refeitos. Entende-se daí a postura adotada pelo governo Sarney, no sentido de não firmar qualquer acordo com o FMI que impusesse medidas draconianas (Cerqueira, 2003).

Ao mesmo tempo, o Brasil passou a articular-se junto a outros devedores latino-americanos em torno do grupo de Cartagena. Num primeiro momento, as investidas multilaterais pareceram surtir efeito: em outubro de 1985, durante as reuniões anuais do Banco Mundial e do FMI em Seul, o secretário do Tesouro dos EUA, James Baker, apresentou o chamado Programa de Crescimento Sustentado, ou Plano Baker, pautado pelo entendimento de que a manutenção do crescimento econômico das nações devedoras era importante para encaminhar a crise da dívida (Fritsch, 1986; Cerqueira, 2003). O Plano Baker, contudo, não chegou a decolar: muitos governos da região contestaram a vagueza dos termos oferecidos pela administração Reagan, temendo seus possíveis efeitos de longo prazo (Batista, 1994). Além disso, o pequeno montante disponibilizado pelos bancos multilaterais (FMI e Banco Mundial) e a reação fria dos bancos privados à iniciativa americana contribuíram para minar, em pouco tempo, a viabilidade do plano norte-americano (Fritsch, 1986).

Atordoado pela escassez de reservas e pelo retorno inflacionário, em fevereiro de 1987 o governo Sarney suspendeu pagamentos aos credores

comerciais externos. A moratória irritou profundamente os EUA: por mais de seis meses, autoridades do governo norte-americano pressionaram o Brasil com ameaças de retaliações econômicas, até que as negociações convencionais da dívida fossem retomadas junto aos bancos comerciais (Moniz Bandeira, 1999).

Três fatores contribuíram para facilitar a tarefa dos Estados Unidos em dobrar o Brasil. Em primeiro lugar, diante do retumbante fracasso do Plano Cruzado e da inconstância de sua equipe econômica, Sarney havia perdido legitimidade e destruído o “centro de gravidade” político do bloco governista. Em segundo lugar, os EUA beneficiaram-se da falta de apoio interno à moratória: a saída “nacionalista”, com vistas a garantir a “negociação soberana” da dívida, encontrava oposição entre setores econômicos e políticos, sobretudo aqueles que seriam penalizados diretamente pela medida dita *irresponsável* do governo, na eventualidade, por exemplo, de retaliações norte-americanas. Terceiro, o próprio comportamento dos negociadores brasileiros pesou favoravelmente à administração Reagan, visto que se deixaram intimidar pela ameaça de reclassificação dos créditos por parte das instituições vinculadas à supervisão bancária nos Estados Unidos. A disposição declarada do governo brasileiro em retomar integralmente os pagamentos de juros a partir de janeiro de 1988 foi o golpe final desferido contra a capacidade de barganha do Brasil no tocante à dívida externa (Batista Jr., 1988).

Ficam claras as conexões profundas entre a questão da dívida e a capacidade econômica do país e, mais que isso, a dificuldade de buscar uma solução que atacasse as duas dimensões ao mesmo tempo. Nas circunstâncias que levaram à moratória, o cálculo governamental parecia simples: se a dívida é impagável e tem consumido as reservas nacionais, suspender seu pagamento implicaria, necessariamente, uma evolução dos indicadores macroeconômicos no curto prazo. Num mundo em que os estrangimentos sistêmicos pesavam fortemente sobre as costas dos países em desenvolvimento, contudo, essa manobra mostrou-se inadequada, sobretudo na medida em que desgastou relações (como a com os Estados Unidos) fundamentais à nossa própria economia. Com efeito, até a saída de Sarney da presidência, em março de 1990, o Brasil se encontrava em moratória não declarada.

A questão da informática no âmbito das relações Brasil-Estados Unidos

A área do desenvolvimento tecnológico também se afigurou como um ponto de estrangulamento nas relações entre Brasil e Estados Unidos. Aliando objetivos econômicos e estratégicos, o desenvolvimento do setor de informática representou, a um só tempo, um importante ativo do projeto militar de fazer do Brasil uma potência e, de maneira mais contundente, a fronteira final do paradigma universalista no que se refere à busca por uma política exterior independente, marcando com clareza a estratégia da “autonomia pelo distanciamento” (Fonseca Jr., 1998). Ao mesmo tempo, seu aprofundamento criava pontos de atrito cada vez mais numerosos na relação com os Estados Unidos, levando as questões de tecnologia a representar o núcleo do contencioso econômico entre os dois países, permeando não só a questão da informática, como também das patentes farmacêuticas e propriedade intelectual de modo geral (Lima e Hirst, 1995).

É bem verdade que até a saída de Figueiredo, em março de 1985, a disputa entre ambos os países não estava bem definida. Havia, sim, um conjunto de ameaças difusas de grandes firmas estrangeiras contra as práticas comerciais brasileiras, mas fracas demais para mobilizar o governo norte-americano em direção a sanções concretas aos militares ou para justificar mudanças na conduta do Brasil. Deve-se destacar, contudo, uma inflexão na política do governo dos Estados Unidos para o Brasil, inscrita num conjunto mais amplo de transformações empreendidas por Reagan no início de seu segundo mandato, em 1985, em resposta a crescentes déficits comerciais. A indústria de informática foi uma das várias a engrossar o coro protecionista contra outros países, notadamente o Brasil (Odell, 1993).

O Brasil, nesse sentido, era não somente um alvo evidente, mas politicamente frágil. Diferia, por isso, de outros casos comerciais levantados pelos EUA, como Japão e Coreia do Sul. O problema da reserva de mercado era tratado, cada vez menos, como um assunto diplomático e mais como uma pendência comercial, dentro de cujas regras havia mecanismos legais de pressão e de eventuais medidas coercitivas (Tapia,

1995). Em um primeiro momento, as ressalvas americanas envolveram consultas ao GATT sobre a adequação das leis brasileiras no campo da informática. Contudo, no dia 7 de setembro de 1985, com menos de seis meses de regime civil, o governo brasileiro foi surpreendido pelo anúncio do presidente Reagan sobre a abertura de um processo de investigação formal contra a política brasileira de informática. Caso fossem comprovadas práticas desleais de comércio por parte do Brasil, o país sofreria retaliações comerciais (Vigevani, 1995).

A primeira reação das autoridades brasileiras foi protestar contra a decisão norte-americana. O próprio presidente Sarney veio a público repudiar a decisão de Reagan, alegando não somente que a reserva de mercado era legítima – seja pela legislação doméstica brasileira, que não deveria ser questionada, seja pela anuência do GATT pelo argumento da indústria infante – como sustentando que a truculência da atitude do governo dos EUA poderia colocar em xeque o processo de transição democrática brasileiro. Ao coro juntaram-se empresários, entidades científico-profissionais e outros membros do governo, gerando um aparente consenso entre diversos setores e interesses organizados em defesa da política nacional de informática. Esta unidade foi sendo minada à medida que a disputa entre os dois países assumia contornos mais claros, e reclamações e acusações genéricas cederam lugar a ameaças palpáveis, como contra as exportações brasileiras (Tapia, 1995).

Ao passo que aumentava a pressão sobre o governo brasileiro, as divergências entre as forças nacionalistas, defensoras incondicionais da Lei de Informática, e setores exportadores, temerosos de que sua atividade econômica fosse comprometida pelas retaliações norte-americanas, atingiam a superfície. As divergências chegaram a público entre o Presidente Sarney, contrário às mudanças legislativas, e o recém-nomeado chanceler Roberto de Abreu Sodré, defensor aberto de mudanças na Lei da Informática, em consonância com as demandas do governo dos EUA (Tapia, 1995).

Diante dos crescentes atritos no seio do Executivo nacional, o governo Reagan ganhava terreno na disputa bilateral. Em meados de 1986, um terço das exportações brasileiras enfrentava barreiras protecionistas

impostas por Washington. No plano político, os EUA atacavam as posições brasileiras quanto à dívida externa e ao comércio bilateral, chegando a sugerir a substituição do representante brasileiro no GATT, Paulo Nogueira Batista (Vigevani, 1995). O Itamaraty, em particular, possuía três razões principais para abrir um diálogo amplo com os norte-americanos. Primeiro, as relações globais entre ambos os países eram mais importantes do que a preservação, nos termos impostos pela reserva de mercado, de um setor específico. Segundo, era fundamental evitar o antagonismo com os EUA de modo a manter canais bilaterais abertos nas negociações da dívida externa, e cujo fracasso era prejudicial à economia como um todo. Terceiro, as conjunturas políticas doméstica e internacional eram pouco favoráveis, sobretudo em função das questões econômicas, para sustentar uma política destinada a um pequeno setor, por mais estratégico que fosse (Tapia, 1995).

A visita de Sarney a Washington, em setembro de 1986, não foi capaz de melhorar as relações bilaterais e aliviar as tensões que vinham recrescendo desde o ano anterior. Reagan recebeu o presidente brasileiro com a rude advertência de que “nação alguma pode esperar continuar exportando livremente para outras, se seus próprios mercados permanecem fechados à competição externa” (Moniz Bandeira, 1999, p. 158). Sarney reagiria, em artigo publicado pela *Foreign Affairs* no final daquele ano, acusando os Estados Unidos de praticarem políticas arbitrárias, carentes de uma compreensão mais clara da realidade latino-americana, com relação ao Brasil e a seus vizinhos: “Acredito que não haja maior equívoco histórico, por parte dos Estados Unidos em sua relação com a América do Sul, que o tratamento de terceira classe que é dado ao continente, como se toda a região fosse apenas relva das corporações multinacionais” (Sarney, 1986).

A partir de 1987, observou-se uma transformação na postura do Presidente Sarney, agora mais favorável à negociação do contencioso. Isso não impediu, contudo, que Reagan seguisse aumentando a pressão sobre o Brasil, a ponto de anunciar, em novembro daquele ano, um pacote de sanções unilaterais, que envolviam o aumento das tarifas sobre exportações brasileiras para os EUA e a proibição de importações de certos componentes de informática para o Brasil. A disputa bilateral foi somente

superada em junho de 1988, quando o governo brasileiro recebeu uma comunicação oficial da administração Reagan dando por encerrado o conflito (Tapia, 1995).

George Bush e um Brasil em transição governamental

A eleição de George H. W. Bush, em novembro de 1988, representou uma inflexão importante nas relações entre Brasil e Estados Unidos (Lima e Hirst, 1995). Ao substituir premissas ideológicas por motivações pragmáticas, a política externa de Bush para a América Latina produziu avanços no campo financeiro e comercial (Lowenthal, 1989). No primeiro caso, houve um esforço para que os países da região encontrassem uma solução de médio e longo prazos para a dívida externa, por meio do chamado Plano Brady (1989), que reconhecia a necessidade de um compromisso oficial mais ostensivo, por parte dos EUA, com relação à redução da dívida das nações latino-americanas (Devlin, 1990).

No segundo caso, o presidente Bush propôs, em 1990, a chamada Iniciativa para as Américas (The Enterprise for the Americas Initiative), ou Plano Bush, que previa a criação de uma zona de livre comércio “do Alasca à Terra do Fogo”. Essa iniciativa possibilitaria aos Estados Unidos, no contexto das dificuldades para reduzir o desequilíbrio de sua balança comercial por meio da abertura de outros mercados, aumentar as exportações para os países da América Latina sem a necessidade de negociar com seus governos e fazer outras concessões (Moniz Bandeira, 1999).

Ainda assim, na passagem para a década de 1990, ainda sob o governo Sarney, o único contencioso superado com os Estados Unidos era o da informática. Na questão da dívida, o Brasil se encontrava numa situação de “moratória silenciosa”. Em outras áreas temáticas, como as patentes para processos e produtos farmacêuticos, os americanos continuaram sancionando o governo brasileiro, mesmo após a superação das disputas sobre computadores e *softwares* (Cepaluni, 2006). Para agravar a situação, com o aumento das preocupações globais quanto aos temas de meio ambiente e direitos humanos, o governo Sarney passava a ser alvo de críticas quanto às políticas amazônicas e ao tratamento das

populações indígenas. Com efeito, as pressões sobre o Brasil não vinham mais somente do governo norte-americano, mas também do Congresso e de grupos da sociedade civil transnacional.

Nos últimos meses de mandato, o governo Sarney chegou a tomar medidas importantes no sentido de reaver a credibilidade brasileira junto à opinião pública internacional – e aos Estados Unidos. Lançou o ambicioso Programa Nossa Natureza, criou o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e apresentou sua candidatura para sediar, em 1992, uma cúpula ecológica global, na esteira dos vinte anos da Conferência de Estocolmo. Tais iniciativas, contudo, não foram capazes de minimizar a “fama mundial de trambiqueiro e incendiário de florestas” do Brasil de Sarney, como ironizava Paulo Francis (1989). Em 22 de dezembro de 1988, o assassinato de Chico Mendes, seringueiro e ambientalista de prestígio mundial, fez aumentar o tom das críticas ao Brasil – suscitando, inclusive, a tese de que a comunidade internacional teria o “direito de ingerência” na soberania brasileira frente à crise ambiental. Esse entendimento ficou claro na visita de uma delegação de vinte congressistas e agentes públicos norte-americanos ao Brasil, em janeiro de 1989, na qual o jovem senador Al Gore declarou: “ao contrário do que creem os brasileiros, a Amazônia não é sua propriedade, ela pertence a todos nós” (Casarões e Farias, 2022).

O gradativo desgaste da credibilidade internacional do Brasil foi o pano de fundo da acirrada eleição presidencial de 1989, a primeira em 29 anos a ser realizada de maneira direta. Como resposta a esse processo, os principais candidatos, dentre os quais Fernando Collor de Mello, Luiz Inácio Lula da Silva, Leonel Brizola e Paulo Maluf, realizaram viagens internacionais durante a campanha (Casarões, 2022). Collor, em particular, organizou sua candidatura em torno dos novos temas globais – ecologia, direitos humanos e a questão indígena – como forma de aproximar o Brasil da agenda do primeiro mundo ao fim da Guerra Fria. Para se destacar dos demais concorrentes, principalmente à direita, Collor também abraçou a retórica neoliberal do Consenso de Washington²,

2 Tratou-se de um receituário gestado por John Williamson no âmbito do Institute for International Economics, que visava à estabilização monetária e ao pleno restabelecimento das leis de mercado. De acordo com Moniz Bandeira (1999), o Consenso de Washington “resumia-se na recomendação de que o

afastando-se do fragilizado pacto nacional-desenvolvimentista vigente (Hirst e Pinheiro, 1995). Esses compromissos foram reiterados na viagem que Collor realizou aos EUA como presidente-eleito, em janeiro de 1990, na qual se encontrou com empresários e com George Bush e sua equipe econômica (Casarões, 2015).

Relações Brasil-Estados Unidos no governo Collor

Ao menos no plano discursivo, a agenda internacional brasileira inaugurada pelo governo Collor orientava-se em torno de três grandes linhas de ação: (1) a adequação do país aos novos temas e dinâmicas da “nova” ordem internacional; (2) a construção de uma agenda positiva com os Estados Unidos, em contrapartida às tensas relações observadas ao longo dos últimos governos; e (3) um esforço de descaracterização do Brasil como país terceiro-mundista (Hirst e Pinheiro, 1995). Não obstante, uma análise abrangente do governo Collor, cujo mandato foi interrompido por um processo de *impeachment* em setembro de 1992, revela nuances na atuação internacional brasileira. Defendo que, ao longo desse período, o Brasil perseguiu uma estratégia de *autonomia pela modernização* (Casarões, 2015). Ela envolveu, por um lado, a reconstrução das relações bilaterais com Washington, incorporando elementos de modernização econômica e de política externa. Por outro lado, o Brasil reforçou o processo de integração regional, abraçando o Mercosul – lançado oficialmente em fins de março de 1991 – como o mecanismo de autonomia regional, traduzida na ideia de integração competitiva.

O tema da dívida recebeu prioridade absoluta pelo novo governo. Constrangido pela situação de quase-moratória e sem qualquer condição de promover uma melhoria dos indicadores econômicos, Collor rapidamente aderiu à lógica do Plano Brady e passou a renegociar a dívida sob o novo marco. No entanto, enquanto o Plano Collor não surtia os efeitos desejados, o governo brasileiro comprometeu-se a não retomar o pagamento da dívida externa (Moreira, 2001). Foram seis meses de viagens da equipe da ministra Zélia Cardoso de Mello aos EUA e negociações com autoridades

Estado se retirasse da economia, quer como empresário quer como regulador das transações domésticas e internacionais, a fim de que toda a América Latina se submetesse às forças de mercado, o que viabilizaria ulteriormente a formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) [...]” (p. 168).

norte-americanas, dirigentes dos bancos multilaterais e credores privados, até que o Brasil apresentasse uma proposta de pagamento de juros e atrasados, em outubro de 1990. Mas a intransigência dos bancos privados, somada ao desinteresse do governo Bush em melhorar as condições políticas da posição do governo Collor, expôs as fragilidades da situação econômica brasileira e culminou na demissão de Zélia, em maio de 1991 (Bresser-Pereira, 1991). A ministra foi substituída pelo então embaixador do Brasil nos EUA, Marcílio Marques Moreira, sinalizando a disposição do governo Collor em fazer concessões aos credores públicos e privados a partir de então (Freitas, 1991).

Os percalços da renegociação da dívida fizeram com que o governo Collor recebesse outras iniciativas dos Estados Unidos com mais ceticismo. Uma delas foi o Consenso de Washington. Embora o receituário neoliberal do EUA tenha sido utilizado como base para um conjunto de reformas administrativas e econômicas que Collor entendia como necessárias, ele foi relativizado diante das especificidades brasileiras, sobretudo durante o período de Zélia Cardoso de Mello na gestão econômica. O mesmo ocorreu com relação à ambiciosa proposta norte-americana de livre-comércio hemisférico. Seguindo a tendência de seus antecessores, Collor optou pela integração do Cone Sul como contraponto ao regionalismo proposto por Washington. A assinatura do acordo 4+1 entre os membros daquilo que viria a ser o Mercosul bem demonstra o desejo do governo brasileiro de salvaguardar os interesses do subcontinente diante de uma agenda dita “positiva” dos EUA para a região (Amorim, 2009).

O sentido da política externa em sua dimensão simbólica – viagens presidenciais, discursos, parceiros preferenciais – era claramente orientado ao Primeiro Mundo e aos parceiros da América Latina, muitos deles passando por processos políticos e econômicos semelhantes aos nossos. Entretanto, *nas ações de longo prazo e centrais à agenda de modernização brasileira*, a diretriz geral foi a resistência. Collor cedeu nos temas das patentes e da informática, por exemplo, em busca de protelar as negociações da dívida, muito mais desgastantes e custosas ao país. Cedeu na disposição de negociar com os Estados Unidos um marco geral de cooperação comercial nos termos do Plano Bush, para assegurar a consolidação e a viabilidade do Mercosul. Cedeu pontualmente na agenda

de não proliferação para que se mantivessem as diretrizes centrais da política externa brasileira – não intervenção, soberania e universalismo.

As concessões realizadas pelo Brasil, sobretudo aos Estados Unidos, foram insuficientes. No contexto de afirmação do seu poder hegemônico, o governo Bush seguiu pressionando as autoridades brasileiras, inclusive em áreas em que o Brasil já tinha realizado aberturas importantes, mas que dependiam de autorização legislativa (como o caso das patentes) ou cujo tempo do processo não era totalmente de controle do país, principalmente quando envolviam negociações triangulares (como o caso da dívida). Quando as concessões mais dolorosas começaram a aparecer, a insatisfação do Presidente foi convertida em discurso contestatório, terceiro-mundista. A nova retórica, tributária do universalismo de outros tempos, funcionou como um mecanismo compensatório àquilo que o Brasil cedia, principalmente na área econômica. No *front* da integração, o Itamaraty, devidamente respaldado pelo Presidente, esforçava-se para manter o Mercosul unido, diante da ansiedade argentina por unir-se às tratativas do Nafta (Vigevani e Veiga, 1991; Mello, 2002).

O projeto de *autonomia pela modernização* do governo Collor, contudo, enfrentava obstáculos crescentes. Se no início eles eram predominantemente externos, agora eram internos. Em fins de 1991, a “reconstrução nacional” proposta pelo Presidente já parecia impossível. Antecipando a gravidade da crise política, o Presidente ainda tentou sofisticar a retórica, abraçando o conceito de social-liberalismo, que divulgou internacionalmente no discurso da ONU e domesticamente nos jornais de grande circulação: uma maneira de contestar a ordem vigente sem confrontá-la, ou de adequar-se à ideologia dominante sintetizando-a à realidade nacional (Merquior, 1987).

Mas o agravamento da crise, entre fins de 1991 e o início de 1992, não permitiu que Collor fosse longe com sua nova ideologia. Transferiu, logo que pôde, as prerrogativas e o protagonismo de seu governo para figuras que, reunidas em seu ministério, passaram a ser chamadas de “notáveis”. Os impactos que o estabelecimento desse ministério de notáveis trouxe à política externa foram significativos. Ao conceder ao Itamaraty o protagonismo na formulação da orientação internacional

do Brasil, o princípio da *autonomia pela modernização* atinge seu auge. As circunstâncias eram favoráveis: a Rio-92 garantiu, ao menos no decurso da conferência, um papel central ao Brasil como promotor do diálogo, construtor de pontes entre o Norte e o Sul, em função de sua própria natureza. Ao abraçar a ecologia não somente de maneira defensiva, mas propositiva, o país contribuía mais para a construção de uma nova ordem do que mandando fragatas para o Golfo Pérsico, pedido norte-americano que Collor fez bem em recusar.

Considerações finais

O melancólico fim do governo Collor – processo que se arrastou de setembro de 1992, com o afastamento do Presidente da República, até sua renúncia, em fins de dezembro – retirou, temporariamente, os holofotes das questões internacionais envolvendo o Brasil. A crise política em que o país se encontrava causou um momento importante de introspecção, em que não somente se repensaram os objetivos da política exterior, à luz da experiência dos dois anos e meio do presidente Collor de Mello, como também seus meios. Com relação aos objetivos, ficaram claros os riscos de qualquer tipo de adesão unilateral às exigências dos Estados Unidos, mesmo quando tais atos pareciam desanuviar o relacionamento e garantir ganhos de longo prazo. Essa aposta, ao fim e ao cabo, mostrou-se perigosa, confirmando mais do que nunca a máxima realista de que “Estados não têm amigos, somente interesses”.

A simpatia com que o governo Bush tratou o governo Collor, antes mesmo da posse e durante seus primeiros meses, rapidamente esvaiu-se, dando lugar a uma série de pressões – canalizadas nos EUA, mas provenientes dos bancos credores, da indústria farmacêutica, dos organismos financeiros internacionais, de ambientalistas ou empresários – que rapidamente minaram a capacidade brasileira de resistir a uma agenda que lhe estava sendo imposta de cima para baixo. Não se pode perder de vista que o Brasil já estava no centro das críticas internacionais em diversas frentes simultâneas no decorrer dos anos 1980, da dívida à ecologia, das patentes aos direitos de minorias, sempre buscando resistir às investidas

norte-americanas contra os interesses de setores estratégicos da economia nacional.

Aos poucos, entretanto, o Brasil vai descobrindo interstícios nos quais atuar, tornando-se, ao fim do processo, um *rule-maker* incipiente em vez de um *rule-taker* contrariado. Ao concluir e aprofundar a integração regional, mesmo com resistências vindas da Argentina e dos Estados Unidos – ambos, por razões distintas, desejosos por diluir a iniciativa, que havia adquirido forte caráter político ao Brasil – o país dá passos importantes rumo à integração competitiva, ideia que residia nas origens do discurso de modernização, e que dele nunca se dissociou. Remodelado, o conceito de autonomia pela modernização ganhará novas cores – integração, participação – que no fundo não representam ruptura, mas evolução a partir dos pressupostos básicos ali estabelecidos.

Referências

AMORIM, Celso. A integração sul-americana. *Diplomacia, Estratégia & Política*, n. 10, p. 5-26, 2009.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: SOBRINHO, Barbosa Lima *et al.* *Em defesa do interesse nacional*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. *Da crise internacional à moratória brasileira*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Os Tempos Heroicos de Collor e Zélia*. São Paulo: Nobel, 1991.

CASARÕES, Guilherme. Em busca da credibilidade perdida: a turnê global de Collor como presidente-eleito. *Carta Internacional*, v. 10, n. 2, p. 97-119, 2015.

CASARÕES, Guilherme. Todo o mundo é um palco: viagens de campanha nas eleições presidenciais brasileiras de 1989. *Locus*, v. 28, n. 1, p. 88-117, 2022.

CASARÕES, Guilherme; FARIAS, Déborah. Amazon and the International Order: from promise to peril. *Journal of International Affairs*, v. 75, n. 1, p. 55-74, 2022.

CEPALUNI, Gabriel. *Regime de patentes: Brasil x Estados Unidos no tabuleiro internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 2006.

CERQUEIRA, Ceres Aires. *Dívida externa brasileira*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2003.

DEVLIN, Robert. From Baker to Brady: can the new plan work? *Revista de Economia Política*, v. 10, n. 2, p. 224-236, 1990.

FERREIRA, Oliveiros. A dívida externa brasileira no contexto da crise mundial: uma visão não ortodoxa. *Política e Estratégia*, v. 2, n. 3, p. 393-409, 1984.

FERREIRA, Túlio Sérgio Henriques. A ruína do consenso: a política exterior do Brasil no governo Figueiredo (de 1979 e 1985). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 49, n. 2, p. 119-136, 2006.

FISHLOW, Albert. Flying down to Rio: perspectives on U.S.-Brazil Relations. *Foreign Affairs*, v. 57, n. 2, p. 387-405, 1978.

FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FRANCIS, Paulo. George Bush intercede pelo México, mas não pelo Brasil. *Folha de S. Paulo*, 8 jul. 1989, p. B-4.

FREITAS, Jânio de. A saída e a entrada. *Folha de S. Paulo*, 10 maio 1991.

FRITSCH, Winston. Rumos da Política Econômica Externa Brasileira. *Contexto Internacional*, v. 2, n. 1, 1986.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Leticia. A política externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 38, n. 1, p. 5-23, 1995.

LAFER, Celso. Perspectivas da política externa: o legado da viagem presidencial de Tancredo Neves. *Contexto Internacional*, v. 2, n. 1, 1985.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Monica. O Brasil e os Estados Unidos: dilemas e desafios de uma relação complexa. In: FONSECA JR., Gelson; CASTRO, Sérgio (orgs.). *Temas de política externa brasileira II*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

LOWENTHAL, Abraham F. Rediscovering Latin America. *Foreign Affairs*, v. 69, n. 4, p. 27-41, 1989.

MELLO, Flávia de Campos. Política externa brasileira e os blocos internacionais. *São Paulo em Perspectiva*, v. 16, n. 1, p. 37-43, 2002.

MERQUIOR, José Guilherme. Brazil's New Republic: The Social-Liberal Path. *Bulletin of Latin American Research*, v. 6, n. 2, p. 269-277, 1987.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Relações Brasil-EUA no contexto da globalização*. São Paulo: Senac, 1999.

MOREIRA, Marcílio Marques. *Diplomacia, política e finanças*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001

ODELL, John. International Threats and Internal Politics: Brazil, the European Community, and the United States, 1985-1987. In: EVANS, Peter; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert (orgs.). *Double-Edged Diplomacy*. Berkeley: University of California Press, 1993, p. 233-264.

RICUPERO, Rubens. *Diário de Bordo: a viagem presidencial de Tancredo*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2010.

SARNEY, José. Brazil: a president's story. *Foreign Affairs*, 1986.

SENNES, Ricardo. Potência média recém-industrializada: parâmetros para analisar o Brasil. *Contexto Internacional*, v. 20, n. 2, p. 385-413, 1998.

TAPIA, Jorge Biton. *A Trajetória da Política de Informática Brasileira*. Campinas: Editora da Unicamp/Papirus, 1995.

VIGEVANI, Tullo. *O contencioso Brasil x Estados Unidos da informática: uma análise sobre formulação da política exterior*. São Paulo: Edusp/Alfa Ômega, 1995.

VIGEVANI, Tullo; VEIGA, João Paulo. Mercosul e os interesses políticos e sociais. *São Paulo em Perspectiva*, v. 5, n. 3, p. 44-51, 1991.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. A política externa brasileira em transição: do desenvolvimentismo ao neoliberalismo. In: MARTINS, Estevão Chaves de Rezende (org.). *Relações Internacionais: visões do Brasil e da América Latina*. Brasília: FUNAG/IBRI, 2003, p. 63-105.

A imagem dos *think tanks* americanos sobre o Brasil nos governos Lula I e 2: homogeneidade e baixa representatividade do país sobre si mesmo

Tatiana Teixeira¹

Introdução

Buscar acompanhar as relações entre Brasil e Estados Unidos recorrendo-se exclusivamente aos canais políticos e diplomáticos tradicionais nos dará um entendimento muito reduzido e explicações apenas parciais dessa histórica dinâmica bilateral e dos interesses nela envolvidos. Partindo desse primeiro pressuposto, este capítulo apresentará o Brasil sob o enquadramento de alguns dos principais *think tanks* (TTs) estadunidenses que investigam o país. Um segundo pressuposto, que justifica a escolha desses institutos como objeto de análise, é sua relevância como ferramenta para produção e disseminação de ideias nos âmbitos doméstico e externo da política estadunidense, um sistema tão populoso quanto entrópico de agentes ávidos para exercer algum tipo de influência.

Neste trabalho, investiga-se Brookings Institution, Council on Foreign Relations (CFR), Inter-American Dialogue (hoje intitulado The Dialogue) e Brazil Institute, do Woodrow Wilson International Center for Scholars, entre 2003 e 2010, correspondente aos dois mandatos do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Nosso objetivo é mapear a produção de conteúdo dessas instituições sobre Brasil para responder às perguntas: existe um Brasil “dos” *think tanks*? Há uma multiplicidade de visões sobre

1 É bolsista de Pós-Doutorado do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU), editora-chefe do Observatório Político dos Estados Unidos (OPEU) e editora associada da *Revista Sul Global* (IRID/UFRJ). Foi professora colaboradora do Instituto de Relações Internacionais e Defesa (IRID/UFRJ) e *visiting scholar* durante o “doutorado sanduíche” na University of Pennsylvania (UPenn), sob orientação do prof. Dr. James McGann. Foi ganhadora do Prêmio Franklin Delano Roosevelt de Melhor Dissertação, pela Embaixada dos EUA no Brasil, em 2007. A pesquisa que levou à produção deste capítulo foi realizada com recursos do CNPq e da Faperj. Entre seus temas de pesquisa estão *think tanks*, políticas doméstica e externa dos EUA e educação.

o país e variedade na representatividade institucional dos pesquisadores? Considerando-se que, ao agir, o especialista nesses centros de pesquisa está mergulhado em uma rede de valores e crenças preexistentes e atua em uma comunidade epistêmica específica, é possível esperar alguma homogeneidade nessa narrativa.

Motiva a presente investigação o juízo de que pode ser proveitoso entender melhor um tipo de instituição que pode estar influenciando a (projeção de) imagem e a reputação do Brasil no exterior. Tal processo se dá por meio das pesquisas e das informações que eles produzem e publicizam e que têm utilidade para seu público específico: formuladores de políticas, congressistas, formadores de opinião, imprensa, pesquisadores, *grassroots movements*.

Conforme já demonstrado (Teixeira, 2007; 2015), os especialistas dos TTs estadunidenses criam e disseminam, com frequência, novos *frames* e conceitos que se espalham, se naturalizam e se consolidam nos Estados Unidos e nas principais organizações internacionais. Como destaca Stone (2001, p. 131), muitos *policy institutes* contribuem para estabelecer os “paradigmas dominantes” que são adotados pelos *policy-makers*. Esse conhecimento sobre o trabalho e o espaço ocupado por esses institutos pode ser um dos caminhos para se reconhecer e desconstruir conceitos (e suas origens) disseminados em função de lógicas específicas, como acontece com a criação de nomes e de expressões com largo uso no campo político. Como afirma Amorim (2011, p. 270), “[...] em um mundo de contornos não totalmente definidos, [...] conceitos difusos são usados para impor concepções e interesse”.

Isso aumenta a pertinência do nosso ponto de partida: o início do governo Lula (2003). Naquele momento, as questões da política externa brasileira (PEB) convergiram com a agenda doméstica em muitas áreas, sendo usadas pelo governo para projetar a imagem de um país em transformação e com as condições necessárias para ser visto como *global player* e um interlocutor legítimo, confiável, maduro e relevante no plano internacional. Leva-se em consideração, portanto, o início de uma janela de oportunidade resultante de uma conjunção de fatores exógenos e endógenos (Brasil, s.d.; Cervo, 2008; Cervo e Bueno, 2008; Marques, 2005;

Roett, 2011). Em meio a uma mudança no perfil da PEB, que propiciou e, ao mesmo tempo, refletiu esse *momentum*, seguiram-se maior inserção e visibilidade do país no exterior, o que aumentou o interesse dos *think tanks* selecionados no país.

Se partirmos do pressuposto de que os TTs também são parte das estratégias de preservação e expansão do poder das estruturas hegemônicas² (Guimarães, 1999) e que vêm sendo cada vez mais influenciados pelos interesses de doadores e políticos, conforme debate recorrente na literatura (Abelson, 2006; 2014; Stone, 2004), o que suas análises sobre o Brasil podem revelar? Nessa mesma direção, acredita-se que um interesse crescente dos *think tanks* americanos no Brasil possa ser um dos indicativos válidos de um aumento do estado de atenção do governo estadunidense em relação ao então crescimento da presença global do país e de sua influência regional. A mesma premissa cabe no sentido contrário, com um maior desinteresse desses TTs pelo Brasil sendo um sinal do deslocamento da atenção de Washington.

Acredita-se também que a mudança no perfil de atuação regional e internacional do Brasil – iniciada no governo de Fernando Henrique Cardoso e ampliada e diversificada no de Lula (Vigevani e Cepaluni, 2007) – tenha aumentado a necessidade de se aprofundar o conhecimento e o diálogo bilaterais para rever estruturas discursivas de efeito retórico sobre “desatenção”, “déficit de atenção”, “históricas e mútuas percepções desencontradas”, “incompreensão mútua”, “expectativas frustradas”, “novo começo”, “compasso de espera”, “incongruência de agendas”, “equivocos e desencontros”, entre outras expressões que mais se repetem do que se renovam (Moniz Bandeira, 2004; Crandall, 2011; Hakim, 2010; 2014; Hirst, 2004; Patriota, 2008; 2009; Pecequilo, 2012; Sotero, 2002; 2010).

De natureza qualitativa, esta é uma pesquisa bibliográfica e documental, enriquecida com pesquisa de campo nos EUA e com 43 entrevistas com especialistas em *think tanks* e em Brasil, assim como

2 Entre as “estratégias de dominação”, Guimarães (1999, p. 31-39) menciona expansão das agências internacionais, cooptação de novos atores, fragmentação de Estados menores, geração de ideologias e controle desse processo, formação de elites nos países periféricos e uso de meios de comunicação de massa para difusão ideológica.

com autoridades, realizadas durante o estágio doutoral – boa parte sob anonimato. Como fontes primárias, destaca-se o material divulgado por estes *policy institutes* – como relatórios anuais e de forças-tarefa e *policy briefs* – e suas atividades, como conferências e participação em *hearings* no Congresso.

Embora nosso recorte temático seja o Brasil, ao se estudar os vínculos bilaterais, é inevitável considerar a América Latina (AL). Afinal, o Brasil ainda é (em boa medida, mas não apenas) tratado, nesse contexto, coletivamente (também no âmbito de “Américas”, “América do Sul” e “Cone Sul”), mais do que como ator individual. Antecipando o que será discutido, sugerimos:

1) considerando-se a capilaridade do poder, governos e TTs se inter-relacionam, sendo possível estabelecer a relação de influência entre o trabalho desses institutos e a visão desenvolvida em uma determinada administração sobre o Brasil;

2) os TTs estadunidenses podem ter-se engajado mais nos estudos sobre Brasil quando o país começou a atuar mais como potência e líder regional na América do Sul, histórica zona de influência dos EUA;

3) o sistema de crenças específico a que os TTs e seus especialistas pertencem, nos termos do Excepcionalismo Americano (Pecequillo, 2003; Teixeira, 2007), determina de antemão valores, *mindsets*, percepções e preconceções, afetando sua produção intelectual sobre o Brasil;

4) em relação ao Brasil, esses TTs não exerceriam pressão/influência contínua nos tomadores de decisão dos EUA, já que o Brasil não é visto como ameaça à Segurança Nacional (em termos militares), funcionando mais de forma reativa (quando convocados), como agentes informadores do debate, ferramentas de *soft power* para manutenção e garantia de influência do governo americano a um custo menor e menos agressivo, além de ter a função de rede – sobretudo, com as elites brasileiras – para instalar, disseminar e cristalizar políticas e ideologias.

Além de Introdução e Conclusão, este capítulo tem mais três seções. Na primeira, faz-se breve descrição dos TTs estadunidenses. Na seguinte, apresenta-se os institutos escolhidos e, na terceira, o Brasil “dos” *think tanks*.

Think tanks, neutralidade e tradição inventada

A cada vez maior interseção entre os diversos atores que povoam a política estadunidense acentua a recorrente tentativa de delimitação conceitual dos *think tanks*, um dilema metodológico incorporado à natureza destes institutos *per se* e que não é aleatório. Como afirma Medvetz (informação verbal)³, “a questão de nomear e de ser nomeado é, em si mesma, uma questão identitária e de disputa de poder”. Este populoso e dinâmico ambiente da política inclui ONGs, universidades e *lobbies*, acentuando o que Donald Abelson (informação verbal)⁴ descreve como “*blurring effect*”, e Tom Medvetz (2008, 2012) e James McGann (informação verbal)⁵, como “hibridismo”.

Uma das alternativas para reduzir essa imprecisão parece ser investigar o *modus operandi* desses atores e aplicar uma espécie de categorização negativa em relação aos *think tanks* (Teixeira, 2013). Com a observação do que funciona melhor na disputa por mais influência, a propensão tem sido a de um processo intercambiável, com cada ator buscando assimilar traços do outro em busca de eficácia (Teixeira, 2007, p. 121-122).

Para Abelson (informação verbal)⁶, o aspecto mais importante e definidor de um *think tank* é seu comprometimento essencial com algum tipo de estudo de políticas públicas, produzido e divulgado para informar e influenciar governos e opinião pública sobre importantes questões domésticas e internacionais. A capacidade de inovar e a prioridade para análises com perspectivas de médio e de longo prazo voltadas para a prática política (e não como pesquisa circunscrita ao meio acadêmico), mantendo independência, também são condições indicadas na literatura e em diferentes entrevistas como elementos para se reconhecer um *think tank* e mesmo justificar sua existência. Destaca-se que a menção a esses

3 Entrevista à autora. 1 arquivo WAV [1:19'10"]. Washington, D.C., 27 dez. 2012. À época: professor da Universidade da Califórnia, San Diego. Tradução nossa.

4 Entrevista à autora. 1 arquivo WAV [52'10"]. Skype, 14 dez. 2012. À época: professor da Western University, Canadá, e diretor do Canada-US. Institute e do Centre for American Studies.

5 Entrevista à autora. 1 arquivo WAV [28'20"]. Filadélfia, 20 dez. 2012. À época: membro sênior do Foreign Policy Research Institute, diretor do Think Tanks and Civil Societies Program e diretor-adjunto do Programa de Relações Internacionais (UPenn).

6 Entrevista à autora. 1 arquivo WAV [52'10"]. Skype, 14 dez. 2012.

aspectos se dá, com frequência, acompanhada da discussão sobre sua real margem de autonomia, pois dependem de doadores e contratos de diversas naturezas e agendas e a eles devem prestar contas.

O mais comum é o suporte financeiro para curto prazo, o que leva os institutos a desenvolverem projetos que possam atrair recursos nesse sentido (Troy, 2012). Em geral, o que se busca é captar o tópico do momento e relacionar os possíveis temas sob este guarda-chuva. É o chamado *study money* (Evan Ellis, informação verbal)⁷. Isso implica que temas que não estejam no radar imediato de Washington podem perder espaço nesses institutos, ou serão relacionados com os assuntos da ordem do dia – às vezes de uma forma politizada e artificial.

Característica de institutos como Brookings e CFR (da primeira onda), a preferência por credenciais acadêmicas contribuiu, em larga medida, para a percepção dos TTs como instituições politicamente neutras e objetivas (Abelson, 2002). Ainda que a “reputação” seja seu mais importante “ativo” e que a defesa de “interesses privados” seja característica de *lobbies*, PACs e grupos de pressão, como afirma McGann (2014), independência, neutralidade e objetividade analítica não devem ser dadas como certas quando se trata dos TTs. Lastro, densidade e qualidade das análises tampouco.

Essa “tradição inventada” deu o rumo do que seria sua definição em geral e de como deveriam funcionar, dali por diante, consolidando o lugar desses institutos como uma das peças-chave na engrenagem política estadunidense. Usa-se a expressão nos termos de Hobsbawm (2000, p. 1, 4), que, por “tradição inventada”, entende um conjunto de práticas organizadas e aceitas abertamente, ou de modo tácito, de natureza ritualística e simbólica. Por meio de um “processo de formalização e ritualização” contínuo, explica o autor, valores e normas de comportamento são assimilados por repetição. Ainda que muitos *think tanks* procurem, até os dias atuais, guiar-se por esse “compromisso” de neutralidade instituído naquele momento fundacional, essa visão é cada vez mais nostálgica e não tão representativa, ante as transformações

7 Entrevista à autora. 1 arquivo WAV [1:45'45"]. Washington, D.C., 7 dez. 2012. À época: professor associado do Strategic Studies Institute (United States Army War College).

sofridas após a década de 1970 e a acentuada tendência de politização em suas formas de atuação (Troy, 2012).

Think tanks da análise

Brookings Institution, Council on Foreign Relations, Inter-American Dialogue e Brazil Institute (Wilson Center) foram selecionados entre os 50 institutos considerados mais importantes nos EUA, com base em diferentes edições do *ranking* Global Go-To Think Tanks, elaborado por James McGann (2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012). Os escolhidos são aqueles que, de 2003 a 2010, apresentavam programa, ou iniciativa, sobre Brasil e/ou América Latina – desde que, neste caso, o Brasil fosse uma categoria em separado, ou com material atualizado. Como critério adicional, uma pesquisa exploratória nos *sites* mostrou que esses eram os mais ativos em termos de publicações e conteúdo constantes, organização de eventos, presença na imprensa, interação com instituições e *scholars* brasileiros e já desenvolviam pesquisas dedicadas ao Brasil e/ou às relações Brasil-EUA. Nas entrevistas realizadas nos EUA, esses mesmos institutos também apareceram como os mais lembrados pelos entrevistados, assim como, individualmente, os pesquisadores que os integram, com menções cruzadas. Outro critério foi o reconhecimento, por parte de estudiosos do tema, da excelência na qualidade do material produzido. Usar mais de um critério foi uma tentativa de minimizar o aspecto de efemeridade que caracteriza a duração de muitos dos projetos nesses institutos. Essa duração estará relacionada com interesses políticos e temáticos, que influenciarão o fluxo de recursos de boa parte desses projetos. Assim, investigou-se:

1) Brookings Institution e sua Latin American Initiative, criada em 2008 no Programa de Pesquisa de Política Externa. Tem produção permanente de material, embora não intensa, e organiza eventos sobre Brasil;

2) Council on Foreign Relations e sua Global Brazil Initiative, criada em 2009 e hoje extinta. Integrava o Latin American Studies Program e foi responsável por um relatório de grande impacto na elite e na imprensa brasileiras, o “Global Brazil and U.S.-Brazil Relations”, de 2011;

3) Inter-American Dialogue e seu Program on Brazil and the Southern Cone;

4) Woodrow Wilson International Center for Scholars e seu Brazil Institute, criado em 2006 dentro do Latin American Program.

Em mensagem enviada da embaixada brasileira em Washington para o Ministério das Relações Exteriores, o diplomata Rubens Barbosa (2003) apresenta programas e pesquisadores especializados em América Latina que trabalham nos principais TTs estadunidenses. Ele explica que, normalmente, esses institutos atraem “plateias menores e menos estelares”, à exceção de CFR, Center for Strategic & International Studies (CSIS) e Wilson Center, que cobrem várias áreas (temáticas e regionais) e contam com maiores infraestrutura, orçamento e receita. Barbosa (2003) relata que, salvo nos casos citados, os grandes TTs não costumam ter programas regionais específicos, e “inexistem programas regionais para o continente entre os principais centros conservadores”. Em artigo do mesmo período, Sotero (2002, p. 137) corrobora essas avaliações e acrescenta que, quando existem, esses programas são “muito reduzidos e temporários”. Nesse grupo, o autor inclui as organizações de perfil ideologicamente mais definido, como Heritage Foundation e Cato Institute, nas quais “el debate de los temas regionales depende de la presencia de individuos que se interesen personalmente en América Latina”. Além do Dialogue, Wilson Center e Brookings, Sotero (2002, p. 136) menciona os programas regionais do CSIS e do Institute for International Economics.

Brasilianistas, como Wayne Selcher, Marshall Eakin, Albert Fishlow, Thomas Skidmore e Kenneth Maxwell (ex-CFR), são raros nos *think tanks*, que têm em Riordan Roett (SAIS e CFR) e Peter Hakim (principalmente Dialogue, mas também CFR) vozes mais recorrentes falando sobre o Brasil. De um modo geral, o mais comum são latino-americanistas, como Abraham Lowenthal (Brookings, Pacific Council, Dialogue e Wilson Center), Johanna Mendelson Forman (CSIS), Julia Sweig (ex-CFR), ou Howard Wiarda (ex-CSIS, ex-AEI e ex-Wilson Center), que, durante (ou a partir de) um determinado período, agregam o Brasil a seu principal tema de pesquisa – como América Central, Cuba, México, democracia, desenvolvimento e pobreza.

Brookings Institution

Assim como a Carnegie Endowment for International Peace (criada em 1910) e o CFR (1921), a Brookings (1927) – união do Institute for Government Research (1916), do Institute for Economics (1922) e da Robert Brookings Graduate School of Economics and Government – remonta à época em que o objetivo dessas instituições era, alegadamente, produzir pesquisa acadêmica de qualidade para educar e orientar governo e sociedade, no lugar da busca direta e incisiva por influência política.

Segundo Ted Piccone (informação verbal)⁸, embora não haja um especialista dedicado exclusivamente ao Brasil, o país é estudado em diferentes programas da instituição. Ele alega que é difícil encontrar pesquisadores qualificados no tema e que estejam disponíveis para integrar a Brookings. Lançada em 2008, a Iniciativa América Latina começou como um projeto conjunto dos Programas de Política Externa e de Economia Global e Desenvolvimento, porque, segundo Piccone (informação verbal)⁹:

[...] sentíamos que era importante que esses especialistas do lado econômico, assim como nos lados de política e de segurança, trabalhassem juntos para analisar, entender a América Latina. E nossa ideia inicial, a qual ainda funciona em boa parte dos casos, era realmente tentar entender os desenvolvimentos atuais na América Latina e trazer esses dados para Washington, em oposição a um tipo de perspectiva de cima para baixo que olha apenas para a América Latina de um ponto de vista de Washington. Então, tentamos olhar para a América Latina de um ponto de vista da América Latina e integrar isso ao processo decisório aqui.

Mesmo sendo um dos *think tanks* que mantêm uma atividade relativamente constante sobre o Brasil, na Brookings, o país ocupa uma parte bem pequena da atividade da instituição. No período avaliado, não existe um grupo sobre Brasil. O país é um “tópico” e já foi tema de eventos (quatro específicos e um de AL), um livro (Brainard e Martinez-Diaz, 2009), publicações diversas (duas específicas e uma sobre parceria

8 Entrevista à autora. 1 arquivo WAV [31'40"]. Washington, D.C., 20 nov. 2012. À época: *senior fellow* no Projeto de Estratégia e Ordem Internacional e na Iniciativa América Latina.

9 *Ibidem*. Tradução nossa.

interamericana) e relatórios específicos (um de AL e dois de desafios globais). É citado, com frequência e sem surpresa, na categoria “Brics” e na Iniciativa América Latina e, eventualmente, nas áreas de Política Externa Americana e de Desenvolvimento Econômico, também relacionado com outros “países em desenvolvimento”, ou “mercados emergentes”, e não como ator individual (Teixeira, 2011). Mesmo assim, Piccone (informação verbal)¹⁰ vê “muito interesse no Brasil em Washington” e acrescenta que “muito disso está acontecendo abaixo do radar”. Este interesse, explica, estaria difuso em outras questões, como mudança climática, governança global, democracia, ou futuro da cooperação global – especialmente em áreas como pirataria, seguranças marítima e alimentar, ou Ártico, nas quais o país seria um “ator-chave”.

Council on Foreign Relations

Assim como a Brookings, o CFR definiu a natureza de sua missão como sendo apartidária, “sem uma posição institucional” sobre os temas abordados (CFR, 2008, p. 4), visando a instruir a opinião pública e mobilizá-la para um maior internacionalismo da política externa americana (Parmar, 2004, p. 37; Teixeira, 2007; 2011; Wiarda, 2010, p. 35). Desde 1921, quando foi fundado por empresários, banqueiros e advogados (CFR, 1999, p. 5), vários conhecidos personagens da política americana passaram pelo CFR, entre ex-presidentes, secretários e diplomatas, assim como nomes relacionados à elite de suas respectivas áreas na academia, no mundo das finanças, ou na imprensa (Parmar, 2004; Wiarda, 2010, p. 35).

O Brasil aparece em um dos grupos do Council, o que pode sugerir uma estreiteza político-ideológica na representatividade de brasileiros e, talvez, nas percepções e nas possíveis contribuições nativas sobre modos de se pensar o Brasil. De 2001 a 2009, pelo menos, o ex-Ministro brasileiro das Relações Exteriores e então Vice-Presidente emérito do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri), Luiz Felipe Lampreia, integrou o International Advisory Board, formado em 1995 pelo conselho diretor do Council (CFR, 2001, p. 83; 2002, p. 83; 2003, p. 90; 2004, p. 67; 2005, p. 67; 2006, p. 67; 2007, p. 74; 2008, p. 73; 2009, p. 19). De

¹⁰ *Ibidem*. Tradução nossa.

diferentes países, seus integrantes se reuniam anualmente, junto com a diretoria do CFR, para ajudar a estreitar seus laços com instituições estrangeiras e trocar opiniões sobre temas internacionais, relacionados com os interesses da política externa estadunidense.

Fundado em 2012 no âmbito do Programa de Instituições Internacionais e Governança Global do CFR e com recursos da Robina Foundation, o Council of the Councils (CoC) reúne todo ano alguns dos mais proeminentes *think tanks* dos países mais influentes de cada região (CFR, 2013, p. 69; 2014, p. 72; 2015, p. 73). O objetivo dessas conferências regionais é “facilitar o diálogo entre influentes formadores de opinião” nos países emergentes e nos centrais, para “injetar as conclusões de suas deliberações nos círculos de alto nível de Política Externa dos países-membros”. Embora esteja fora do nosso recorte temporal, é digno de nota que, desde seu início, o Brasil seja representado pela Fundação Getulio Vargas (FGV).

Ocasionalmente, eventos no CFR são usados como vitrine, cartão de visitas e/ou palanque por autoridades brasileiras, como os presidentes Fernando Henrique e Lula.

Conforme descrito no relatório anual de 1999 (CFR, 1999, p. 16), o Departamento de Estudos do Council (David Rockefeller Studies Program, a partir de 2007) é visto como o *think tank* da instituição, onde estão seus 16 programas, entre eles o Latin America Studies Program, em atividade desde 1989 com projetos sobre Brasil, México, Cuba, globalização e democracia. Segundo Barbosa (2003), o programa trabalha em conjunto com instituições latino-americanas, como o Cebri. De 1989 a 2004, o programa foi dirigido pelo brasilianista Kenneth Maxwell. Em sua gestão, foi criado, em 2001, o grupo sobre Brasil, o qual divulgou a Letter to the President and a Memorandum on U.S. Policy toward Brazil (Robert e Maxwell, 2001). No documento, os autores defendem as potencialidades do país e insistem em que o governo George W. Bush deveria considerar as relações bilaterais com o Brasil com mais atenção.

Já a Global Brazil Initiative surgiu somente em fevereiro de 2009. Ficou em atividade até janeiro de 2015, dirigida por Julia Sweig. Durante sua existência, publicou o relatório “Global Brazil and U.S.-Brazil

Relations” (CFR, 2011), de grande impacto no Brasil (Eichenberg, 2011; O Globo, 2011). Em geral, o tom foi de comemoração entre políticos e acadêmicos, sobretudo, pela recomendação de que Washington apoiasse – oficial e claramente – a candidatura do Brasil a um assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Não há detalhes nem justificativa para o fim da Iniciativa no *site* do CFR, ou nos relatórios anuais. É possível que a mudança no cenário doméstico do Brasil e a retração na economia tenham levado a uma diminuição no interesse pelo país. Concomitantemente – e talvez por isso –, os recursos que mantinham a Iniciativa podem não ter sido renovados, e “creating a sustainable initiative, of course, requires both expertise dedicated to the project and sufficient funding to maintain the effort over time” (Selee, 2013, p. 46).

Inter-American Dialogue

Criado em 1982 como uma “*ad hoc* conference of leaders from throughout the hemisphere” (IAD, 2015, p. 4), o Dialogue se descreve como o primeiro centro para análise política dedicado ao hemisfério ocidental (IAD, 1998, p. 1), bipartidário e que se mantém como o único *think tank* exclusivamente dedicado à região. Enquanto Peter Hakim (informação verbal)¹¹, um dos mais prolíficos autores sobre Brasil nesse universo, considera o Dialogue um *think tank* – por “tentar influenciar” –, Shifter (informação verbal)¹² diz se tratar mais de um “*action tank*”, o que seria “uma questão de ênfase”.

Em seus textos (total de oito selecionados), ao destacar os caminhos diferentes tomados por ambas as diplomacias, Hakim recorre à ambiguidade. Ora o comportamento mais autônomo do Brasil é visto de forma positiva e até mesmo esperada, diante dos recursos do país; ora de forma negativa, como uma tentativa de assumir a liderança de Washington, ou como potencial ameaça aos interesses americanos, sobretudo, no Cone Sul. Alguns entrevistados e autores investigados para esta pesquisa transitaram nessa mesma linha. Ao mesmo tempo em que o progresso do

11 Entrevista à autora. 1 arquivo WAV [1:34’22”]. Washington, D.C., 13 nov. 2012. Presidente do Dialogue (1993-2010). Tradução nossa.

12 Entrevista à autora. 1 arquivo WAV [54’42”]. Washington, D.C., 14 nov. 2012. À época: presidente do Dialogue. Tradução nossa.

Brasil é bem-vindo, sobretudo, em um ambiente de cooperação com os EUA e como um aliado regional para ajudar a manter a estabilidade e a previsibilidade de ações políticas na região, existe a percepção de que o país “não está pronto”, “não sabe o que quer” e de que uma política externa brasileira excessivamente autônoma (ou “partidarizada”/“ideologizada”) pode ser vista como pouco realista, desconectada da realidade, arrogante e confrontativa aos Estados Unidos. Neste último aspecto, que se refere ao conceito construído de um sentimento “antiamericano”, a adesão é tanto de brasileiros, quanto de americanos. E, de fato, não se encontrou evidência retórica consistente de confrontação, ou de ameaça, aos EUA nos discursos das principais autoridades brasileiras no período analisado.

Como capital humano, intelectual e político, o Dialogue destaca, à época, que 17 de seus membros eram ex-Presidentes de países da região, entre eles Fernando Henrique Cardoso, membro emérito do conselho de diretores. Para Cardoso (1994, p. 97), o Dialogue é um “foro que sempre soube reconhecer a importância da América Latina para as relações externas deste grande país [EUA]”. Quando deixou o Palácio do Planalto, em 2003, Fernando Henrique assumiu o posto de *co-chair* do conselho de diretores neste *think tank*, do qual é um dos membros fundadores (IAD, 2003, p. 1).

Assim como o Wilson Center, seus *policy programs* tendem a refletir, com algumas exceções, vieses e prioridades temáticas da política externa estadunidense – segurança, comércio, Nafta, narcotráfico –, e seus *country programs*, as prioridades políticas do Departamento de Estado: América Central, Colômbia e Cuba. Segundo Wiarda (2008; 2010), organizações menores podem ser influentes e fazer a diferença em questões, ou áreas, específicas. Nesse sentido, a estratégia para *think tanks* menores, ou para aqueles que não estão localizados em Washington, é procurar influenciar quem influencia os políticos. Sendo um instituto menor e especializado em uma região, o Dialogue parece ganhar relevância, quando se considera eventos pontuais e/ou temas específicos que sejam a especialidade do instituto, como *remittances* e migração.

Wilson Center

O Woodrow Wilson International Center for Scholars foi criado pelo Congresso dos Estados Unidos em 24 de outubro de 1968 (PL. 90-637), após a aprovação do projeto de lei S. 3174 (EUA, 1968). Seu funcionamento é fruto da parceria público-privada. Como explica o então vice-presidente de Programas e diretor fundador do Mexico Institute, Andrew Selee (2013, p. 25), “the Wilson Center, which is not only a think tank but also a presidential memorial to Woodrow Wilson, steadfastly avoids controversial issues that could put its status as federal trust in jeopardy”. Nele, os presidentes Lula e Dilma Rousseff já foram homenageados com o Prêmio Serviço Público concedido pela instituição – em 21 de setembro de 2009 e 20 de setembro de 2011, respectivamente (Wilson Center, 2009-2010, p. 4; 2011-2013, p. 9-10). Trata-se da única instituição na capital com um instituto dedicado apenas ao Brasil, especificidade destacada pelo próprio *think tank* em seus diferentes relatórios e documentos (Wilson Center, 2008, p. 1; 2015, p. 58). O instituto era liderado por um brasileiro, o jornalista Paulo Sotero, que foi correspondente do *Estado de S. Paulo* em Washington, de 1989 a 2006.

A história do Brazil Institute remonta a 1999, por iniciativa do então embaixador do Brasil nos EUA, Rubens Barbosa, como uma “estratégia para aumentar sua escassa visibilidade [do Brasil] em Washington” (Sotero, 2002, p. 138), sob uma perspectiva nacional. O diplomata conseguiu reunir empresas brasileiras interessadas no mercado americano para investirem, junto com o governo, em um programa sobre o país no Wilson Center, em um instituto especializado na Georgetown University (ou na Columbia University) e no Brazil Information Center (Sotero, 1999; 2002, p. 138). Em 2000, criou-se o Brazil @ The Wilson Center, com apoio e recursos financeiros da embaixada brasileira, do Ministério brasileiro da Cultura e dos parceiros privados ADM, ChevronTexaco, Cargill, FMC e GE Foundation no biênio 2003-2004 (Wilson Center, 2003-2004). O projeto ganhou sobrevida e se transformou no Brazil Institute, em 2006, “in recognition of Brazil’s growing international influence and the importance of strong relations between the United States and Brazil”, nas palavras do então presidente do WWC, Lee H. Hamilton (Wilson Center, 2006-2007, p. 1).

O Brasil “dos” *think tanks*

O que entrevistas, visitas a *think tanks* e análise de fontes primárias revelaram é a existência de um grupo relativamente homogêneo, com credenciais e interesses bastante parecidos falando sobre o Brasil nos programas investigados. Nesse intercâmbio, ou melhor, nessa arena de interlocução proporcionada pelos TTs americanos a quem é de fora, parece haver um *certo* Brasil apresentado pelo próprio Brasil. Observou-se a prevalência de representantes de canais oficiais do Brasil (como o Itamaraty), de *think tanks* (como Cebri), de instituições de ensino privadas (como FGV e PUC-RJ e SP), consultorias, bancos e empresas, em detrimento de instituições de ensino públicas, ONGs e outras organizações da sociedade civil. A maioria dos nomes (de brasileiros e de americanos) nesses *think tanks* é recorrente no debate, que parece ter estritas condições de autorização de discurso. Falta diversidade institucional, de perspectiva e de trajetória.

Nesse sentido, entre os institutos avaliados, o Brazil Institute, por sua própria proposta, perfil e *convening power*, é o que parece mais diversificado em termos de temas e de palestrantes convidados. Mesmo assim, constata-se a tendência à repetição e à homogeneidade nas escolhas de conferencistas, *fellows* e *scholars* – visitantes, residentes e não residentes. É o que indicam as informações coletadas no material de análise de oito *hearings* no Congresso dos EUA entre 2007 e 2010¹³; 24 eventos; 13 relatórios; e 37 publicações, entre *Op-Eds*, análises, artigos, entrevistas, *Background Documents*, livro e *policy briefings* sobre Brasil/Brasil-EUA/AL-EUA dos quatro institutos entre 2003-2010.

No decorrer das entrevistas e da revisão de literatura, outros institutos apareceram como produtores e fornecedores de material sobre o Brasil e/ou América Latina, embora sem a mesma constância. Entre eles, estão Heritage Foundation, Hudson Institute, CSIS, Center for American

13 2007: *Hearings* “Overview of U.S. Policy Toward Latin America” (mar.), “South America and the United States: How to Fix a Broken Relationship” (jun.), “U.S.-Brazil Relations” (set.); 2008: “National Security and Latin America: Challenges and Opportunities on Energy Cooperation” (mar.); 2009: “U.S. Policy toward Latin America in 2009 and Beyond” (fev.), “The Summit of the Americas: A New Beginning for U.S. Policy in the Region?” (mar.); 2010: “U.S. Policy Toward the Americas in 2010 and Beyond” (mar.) e “Latin America in 2010: Opportunities, Challenges, and the Future of U.S. Policy in the Hemisphere” (único no Senado, dez.).

Progress (CAP), American Enterprise Institute (AEI), Carnegie e Council on Hemispheric Affairs (Coha). *Advocacy groups* às vezes chamados de *think tanks*, como Washington Office on Latin America (Wola, dedicado à defesa dos direitos humanos no subcontinente) e Council of the Americas (de perfil mais empresarial), também são consultados. No caso do Council of the Americas e do CSIS, seus especialistas são, eventualmente, convocados a testemunhar no Congresso em audiências sobre a região e sobre o Brasil.

Em sua análise, Barbosa (2003) relata que boa parte dos grandes *think tanks* – sobretudo os conservadores, como AEI, Heritage, Hoover Institution e Cato – não têm programas específicos para a América Latina. Ele destaca a existência de acadêmicos, individualmente, nesses institutos, como Stephen Johnson (ex-Heritage, CSIS), Stephen Haber (Hoover), Lael Brainard e Lincoln Gordon (ex-Brookings), e Moisés Naim (Carnegie e Dialogue). Do AEI, Barbosa (2003) e Sotero (2002) fazem menção a Mark Falcoff. Nos anos 1980, aliás, ainda em um tenso contexto político de Guerra Fria e de questões de segurança na região, especialmente na América Central, o AEI publicava de forma ostensiva sobre América Latina (Wiarda, 1999; 2009).

Na etapa exploratória dessa pesquisa, Heritage e Hudson foram deixados momentaneamente de lado: a primeira, por não ter nenhuma iniciativa sobre Brasil e apenas um tópico sobre América Latina; e o segundo porque, apesar de ter um Center for Latin America Studies, não apresentava material específico sobre o Brasil. Em 2009, o CAP publicou o relatório “The United States and Brazil: Two Perspectives on Dealing with Partnership and Rivalry” (Meiman e Rothkopf, 2009), mas não evoluiu no desenvolvimento de um espaço para o país. Nesse documento, os autores reconhecem a complexidade das relações Brasil-EUA e a existência de pontos de tensão não resolvidos, mas defendem uma parceria estratégica. Além de destacar o clima favorável para uma maior aproximação, observam que o Brasil emerge como “uma democracia sólida” e “uma economia em expansão”. É preciso, afirmam Meiman e Rothkopf (2009), que os EUA reconheçam a mudança geopolítica que está em curso e que os próximos anos serão de reinvenção, ou renovação, das instituições existentes para uma nova arquitetura global. Ao comentar o relatório,

o então embaixador brasileiro nos EUA, Antonio Patriota (2009, p. 92), avalia que parece surgir um bom momento bilateral.

Entre os temas que mobilizaram *think tanks* e seus especialistas no recorte temporal monitorado, estão: Brasil (“*regional power*”, “*rising power*”, “*economic superpower*”, “*global power*”, “*global player*”?), relações Brasil-EUA (“*novo teste*”, “*agenda comercial*”, “*Irã*”, “*reluctant partner*”, “*irresponsible stakeholder*”, “*more conflict*”?), relações AL-EUA (“*terrorismo*”, “*disappointing*”, “*new beginnings*”, “*remaking*”, “*second chance*”, “*hemispheric partnership*”, “*new direction*”, “*new relationship*”, “*repairing*”?), relações América do Sul-EUA (“*broken relationship*”?), biocombustíveis, mudança climática e energia (“*cooperation*”), ou, ainda, novas direções da PEB (“*leadership and responsibility*”).

Além do uso desses institutos como vitrine por parte de autoridades brasileiras e da socialização e conexão de grupos específicos, outro aspecto despertou atenção.

Pareceu haver uma sutil alteração na construção e na narrativa sobre as relações bilaterais. Em meio às expressões que se repetem nessa comunidade a cada governo (brasileiro e americano), vê-se a sugestão (por parte dos especialistas), a demanda (de atores de dentro e de fora do governo, como empresários) e a ocorrência de uma política mais setorializada para o Brasil, de forma direcionada, com o envolvimento de outros atores não governamentais. Menos uma “grande” política para o país e mais “políticas” para áreas onde o país é um ator de peso, como meio ambiente, negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC) no âmbito do G20, ou relações sul-americanas. *Frames* como “novo começo” e “parceria estratégica” surgiram com mais frequência ao lado dos usuais “déficit de atenção”, “incompreensão mútua”, ou “fora do radar”. Concepções concorrentes e sistemas de crença não estruturados sobre o Brasil podem ser úteis para a inserção do país em um cenário político internacional em transição.

Esse então indício de mudança no *modus operandi* da Política Externa dos EUA para o Brasil significou uma maior pulverização dos centros de formulação de agendas para o país, com o Brasil sendo visto de maneira cada vez mais setorializada no *policy making* estadunidense. Significa

também um esforço consciente de Washington de incluir mais atores não governamentais nessa dinâmica, “terceirizando” a presença dos Estados Unidos. Esse aspecto aparece nas entrevistas e remete ao movimento de “privatização da Política Externa” e de intensificação da diplomacia pública.

O fato de o Brasil não ser uma prioridade na agenda de política externa e de segurança e a percepção de especialistas e de formuladores e executores dessa política de que (ainda assim) o país “interessa” e não deve ser “abandonado” baseiam nosso entendimento da “privatização” da diplomacia para o Brasil como uma maneira alternativa de otimizar essa relação. Com isso, seria possível se manter influente com custos menores. Esse aspecto apareceu em diferentes discursos de Presidentes e de secretários e subsecretários de Estado selecionados para esta investigação.

Considerações finais

A presente pesquisa se propôs a investigar, primeiramente, se o Brasil é um tema de interesse dos *think tanks* americanos no período referente aos dois primeiros mandatos do governo Lula (2003-2010) e, em caso positivo, identificar institutos e especialistas vistos como principais interlocutores. Como se afirmou, o universo dos *think tanks* é dinâmico e de alta mobilidade, tendo como características marcantes a circulação de fluxo contínuo de especialistas e a efemeridade de “iniciativas” e de projetos criados em resposta a questões e preocupações conjunturais. Percebidos como relevantes em um dado momento, podem perder seu valor rapidamente. Este parece ter sido o caso da Iniciativa sobre Brasil no CFR, já extinta. Uma possível explicação é que os doadores “liberais” (no sentido político) americanos costumam apoiar projetos, e os conservadores, instituições (Rich, 2004).

Existe uma intertextualidade no material produzido entre os diferentes *think tanks*, com o diálogo, a parceria e a troca constante de informações entre seus membros. Considerando-se que o corpo de especialistas (brasileiristas e latino-americanistas) é relativamente pequeno, homogêneo e coeso, com citações e referências mútuas e já há muito tempo identificado (são sempre os mesmos, que vão aos mesmos

lugares, citam-se mutuamente em livros, periódicos e entrevistas), as ideias sobre Brasil originadas nos *think tanks* parecem sofrer de recorrente circularidade, de alto grau de similitude e de uma perspectiva ainda muito *de Washington*.

Esse aspecto pôde ser verificado na literatura, primeiramente, e nas entrevistas, em um segundo momento. Em geral, a cada conversa, pareceu haver um roteiro comum sobre o Brasil naquele momento: situação atual (a sexta maior economia do mundo em 2011 e até meados de 2012, um país pacífico de dimensões continentais, as descobertas do pré-sal, etc.); desafios perenes (o chamado “custo Brasil”, que envolve problemas de infraestrutura, falta de reforma política e tributária, corrupção, baixo investimento em educação e em inovação, etc.); e relações bilaterais (afastamento, incompreensão mútua, eterno recomeço, valores ocidentais e democráticos compartilhados, etc.).

Observou-se que, na prática, nesses *think tanks* americanos com programas sobre Brasil e América Latina, importa mais sua capacidade de reunir e de agregar pessoas, contribuindo para fazer circular uma ideia mais ou menos consensual, do que renovar o debate, propriamente. Assim, o aspecto de rede é um traço distintivo muito importante no grupo examinado, conectando notórios membros de diferentes segmentos da elite brasileira com especialistas americanos. Pelo menos dois entrevistados (informação verbal) – um então atual e outro um ex-funcionário do Departamento de Estado que pediram para não serem identificados – disseram que, de fato, essa forma sutil de influência é muito eficaz e bem difícil de ser quantificada por acontecer *behind the scenes*. Embora pareça se tratar em grande medida do fator sorte, tão ou mais importante é a rede de relações e o prestígio de quem escreve e do *think tank* em que se encontra.

Nos termos do debate político americano, os institutos selecionados se situam mais ao centro do espectro, o que sugere que a orientação política possa determinar tema, duração e tipo de análise nos estudos sobre América Latina e Brasil. Na fase exploratória desta investigação, os TTs mais conservadores não apareceram com iniciativas específicas sobre Brasil, tendo o país sido tratado no contexto de questões bastante

pontuais (como o envolvimento com o Irã), o mesmo acontecendo para AL (Cuba, imigração, Venezuela e a expansão chinesa na região). Nessas análises, este foi o principal contexto em que Brasil e AL surgiram nos institutos conservadores: o de segurança.

Dados e informações coletados mostram que visitas presidenciais têm sido mobilizadoras de atividade (basicamente conferências, entrevistas e artigos de opinião em veículos americanos e brasileiros) e que não há interesse permanente em um tema específico. Os movimentos são conjunturais e reativos. No caso do Brasil, não se viu um rompimento profundo de percepção, ou de paradigma, nos institutos selecionados mesmo com mudanças de governo (e de suas respectivas orientações políticas e agendas) nos Estados Unidos e no Brasil. Suspeita-se de que isso resulte do fato de se tratar das mesmas pessoas, nas mesmas *networks*, compartilhando o mesmo sistema de crença e códigos de pertencimento e de validação do conhecimento produzido, independentemente do contexto político. Acredita-se que a existência de *think tanks* falando de Brasil possa contribuir para suavizar retórica e políticas do governo e criar um *chatter* positivo. Ressalta-se que isso não é o mesmo que dizer que seja determinante.

Por um lado, um conhecimento superficial sobre os *think tanks* e a política americana pode afetar a capacidade do governo brasileiro de identificar agendas e “discursos” oficiais e não oficiais e de responder às questões de interesse na política externa EUA-Brasil de forma proporcional e no tom adequado ao respectivo interlocutor. Por outro, um maior interesse no tema pode ajudar a melhorar os instrumentos brasileiros de diplomacia pública e seu uso de *soft power*. Esse aspecto será tanto mais benéfico para o Brasil quando maior for a diversidade de atores, instituições e perspectivas políticas envolvidos. Ter uma compreensão mais precisa das percepções externas sobre o Brasil pode ajudar o governo brasileiro a identificar e corrigir informações equivocadas, propositadamente, ou não, contribuindo para um melhor gerenciamento da imagem brasileira no plano internacional.

Será que um maior investimento em parcerias e convênios do governo e de organizações e instituições brasileiras públicas e privadas com

esses *think tanks* americanos ajudaria a tornar mais inteligíveis a análise e o debate sobre o Brasil nos EUA? Talvez sim, desde que a circulação de especialistas seja mais variada (em termos temáticos, político-ideológicos e institucionais) e que os projetos decorrentes desse investimento sejam minimamente de médio prazo. Ideias levam tempo para circularem, encontrarem o espaço propício e “colarem” – recorrendo a um termo usado por vários membros desses *think tanks*. Qualquer investimento não terá retorno imediato, e é altamente improvável que se consiga sequer perceber sua utilidade e materialidade no curto prazo. Está-se falando não apenas de disseminar ideias e de estimular debates, mas também de cultivar relações no centro do centro do poder, isto é, Washington.

Brasil e EUA mantêm uma ambiguidade mútua, com precariedade de produção na informação de ambos os lados. Ainda há poucos brasilianistas e poucos americanistas. Em geral, o Brasil não aparece de forma isolada na política externa americana. Ainda que o país não esteja na lista de prioridades de política externa em Washington, não é possível afirmar, porém, que os Estados Unidos não estão “atentos” ao que acontece ao Sul do hemisfério. Os EUA têm interesse no Brasil, desde que nos *seus* termos. Estamos, pois, falando de uma potência, de atuação, peso e influência globais – e, portanto, com interesses igualmente globais. Interesse menor, ou apenas pontual, não significa desinteresse. Grande potência tem, cabe lembrar, política de grande potência.

Referências

ABELSON, Donald E. *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*. Montreal: McGill-Queen’s University Press, 2002.

ABELSON, Donald E. *A Capitol Idea: Think Tanks & US Foreign Policy*. Montreal: McGill-Queen’s University Press, 2006.

ABELSON, Donald E. Old world, new world: the evolution and influence of foreign affairs think tanks. *International Affairs*, v. 90, n. 1, p. 125-142, 2014.

AMORIM, Celso. *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá, 2011.

BARBOSA, Rubens. EUA. Políticas interna e externa. Think tanks e América Latina. MG. Série Think Tanks – 6. n. 02768, 11 out. 2003.

BARBOSA, Rubens. *O dissenso de Washington: notas de um observador privilegiado sobre as relações Brasil-Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Agir, 2011.

BRASIL. *Balanco de Governo 2003-2010*. Capítulo 2: Política Externa. Livro 6, s.d.

BRAINARD, Lael; MARTINEZ-DIAZ, Leonardo (orgs.). *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global Economy*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2009.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Política Externa em tempos de mudança*. Brasília: FUNAG, 1994.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação de conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 3. ed. Brasília: Editora UnB, 2008.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS (CFR). *Annual Report*, 1999.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS (CFR). *Annual Report*, 2001.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS (CFR). *Annual Report*, 2002.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS (CFR). *Annual Report*, 2003.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS (CFR). *Annual Report*, 2004.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS (CFR). *Annual Report*, 2005.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS (CFR). *Annual Report*, 2006.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS (CFR). *Annual Report*, 2007.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS (CFR). *Annual Report*, 2008.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS (CFR). *Annual Report*, 2009.

- COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS (CFR). *Global Brazil and U.S.-Brazil Relations*. Independent Task Force Report, n. 66, 2011.
- COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS (CFR). *Annual Report*, 2013.
- COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS (CFR). *Annual Report*, 2014.
- COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS (CFR). *Annual Report*, 2015.
- CRANDALL, Britta H. *Hemispheric Giants: The Misunderstood History of U.S.-Brazilian Relations*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2011.
- EICHENBERG, Fernando. Endosso de peso ao Brasil na ONU. *O Globo, O Mundo*, 6 jul. 2011, p. 28.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*. Porto Alegre/Rio de Janeiro: UFRGS/Contraponto, 1999.
- HAKIM, Peter. US-Brazil Relations: Expect more Conflict. *The Dialogue*, 21 out. 2010. Disponível em: <<https://www.thedialogue.org/analysis/us-brazil-relations-expect-more-conflict/>>. Acesso em: 15 mar. 2024.
- HAKIM, Peter. The Future of US-Brazil Relations: Confrontation, Cooperation or Detachment? *International Affairs*, v. 90, n. 5, p. 1161-1180, 2014.
- HIRST, Monica. *The United States and Brazil: A Long Road of Unmet Expectations*. New York: Routledge, 2004.
- HOBBSBAWM, Eric. Introduction: Inventing Traditions. In: HOBBSBAWM, Eric; RANGER, Terence (orgs.). *The Invention of Tradition*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 1-14.
- INTER-AMERICAN DIALOGUE (IAD). *Annual Report 1997*, 2 mar. 1998.
- INTER-AMERICAN DIALOGUE (IAD). *Annual Report 2002*, 3 mar. 2003.
- INTER-AMERICAN DIALOGUE (IAD). *Annual Report 2013-2014*. 29 abr. 2015.

MARQUES, Sylvia Ferreira. *A imagem internacional do Brasil no governo Cardoso (1995- 2002): uma leitura construtivista do conceito de potência média*. 2005. 120 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

MCGANN, James. *The Global “Go-To Think Tanks”: The Leading Public Policy Research Organizations in the World*. Philadelphia: TTCSP/FPRI, 2007.

MCGANN, James. 2008 Global Go To Think Tanks Index Report. Philadelphia: TTCSP/University of Pennsylvania, 2008.

MCGANN, James. 2009 Global Go To Think Tanks Index Report. Philadelphia: TTCSP/University of Pennsylvania, 2009.

MCGANN, James. 2010 Global Go To Think Tanks Index Report. Philadelphia: TTCSP/University of Pennsylvania, 2010.

MCGANN, James. 2011 Global Go To Think Tanks Index Report. Philadelphia: TTCSP/University of Pennsylvania, 2011.

MCGANN, James. 2012 Global Go To Think Tanks Report and Policy Advice. Philadelphia: TTCSP/University of Pennsylvania, 2012.

MCGANN, James. *The Debate Over Funding of U.S. Think Tanks or Are You Now, or Have You Ever Been, a Staff Member of a Think Tank? E-Notes*, FPRI, 2014.

MEDVETZ, Thomas. *Think Tanks as an Emergent Field*. *Social Science Research Council*, out. 2008. Disponível em: <<https://www.ssrc.org/publications/think-tanks-as-an-emergent-field/>>. Acesso em: 15 mar. 2024.

MEDVETZ, Thomas. *Think Tanks in America*. Chicago: University of Chicago Press, 2012.

MEIMAN, Kellie; ROTHKOPF, David (orgs.). *The United States and Brazil: Two Perspectives on Dealing with Partnership and Rivalry*. *Center for American Progress*, 12 mar. 2009. Disponível em: <<https://www.americanprogress.org/article/the-united-states-and-brazil-two-perspectives-on-dealing-with-partnership-and-rivalry/>>. Acesso em: 15 mar. 2024.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990-2004)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

O QUE une e o que afasta Brasil e EUA. *O Globo*, Opinião, 10 jul. 2011, p. 6.

PARMAR, Inderjeet. *Think Tanks and Power in Foreign Policy: A Comparative Study of the Role and Influence of the Council on Foreign Relations and the Royal Institute of International Affairs, 1939-1945*. London: Palgrave Macmillan, 2004.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. O Brasil e a política externa dos EUA. *Revista Política Externa*, v. 17, n. 1, p. 97-109, 2008.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. O Brasil e a política externa dos EUA no governo Obama. *Revista Política Externa*, v. 18, n. 1, p. 83-92, 2009.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?* Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *As relações Brasil-Estados Unidos*. Belo Horizonte: Fino Traço Editora, 2012.

RICH, Andrew. *Think Tanks, Public Policy and the Politics of Expertise*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

ROBERT, Stephen; MAXWELL, Kenneth R (orgs.). A Letter to the President and a Memorandum on U.S. Policy toward Brazil. *CFR Task Force Report*, n. 32, 2001.

ROETT, Riordan. *The New Brazil*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2011.

SELEE, Andrew. *What Should Think Tanks Do?* Stanford/Washington, D.C.: Stanford University Press/Woodrow Wilson Center Press, 2013.

SOTERO, Paulo. Embaixador tenta expor ideias do País nos EUA. *O Estado de S. Paulo*, 13. set. 1999.

SOTERO, Paulo. Los think tanks e su visión washingtoniana del mundo. *Foreign Affairs en Español*, v. 2, n. 3, p. 133-139, 2002.

SOTERO, Paulo. Brasil-Estados Unidos, uma relação em compasso de espera. *Revista Política Externa*, v. 18, n. 4, p. 67-76, 2010.

STONE, Diane. The 'Policy Research' Knowledge Elite and Global Policy Processes. In: JOSSELIN, Daphné; WALLACE, William (orgs.). *Non-State Actors in World Politics*. London: Palgrave MacMillan, 2001, p. 113-132.

STONE, Diane. Introduction: Think Tanks, Policy Advice and Governance. In: STONE, Diane; DENHAM, Andrew (orgs.) *Think Tanks Traditions: Policy Analysis across Nations*. Manchester: Manchester University Press, 2004.

STONE, Diane. Recycling Bins, Garbage Cans or Think Tanks? Three Myths Regarding Policy Analysis Institutes. *Public Administration*, v. 85, n. 2, p. 259-278, 2007.

TEIXEIRA, Tatiana. *Os think tanks e sua influência na política externa dos EUA*. Rio de Janeiro: Revan/PPGRI, 2007.

TEIXEIRA, Tatiana. Os *think tanks* e o início da Era Obama. In: PECEQUILO, Cristina Soreanu; RESENDE, Erica Simone Almeida; DINIZ, Eugenio (orgs.). *Os Estados Unidos no mundo atual*. Curitiba: Editora Juruá, 2010, p. 41-62.

TEIXEIRA, Tatiana. A escolha de Obama. *Boletim Tempo Presente*, v. 6, 2011.

TEIXEIRA, Tatiana. Brazilian Think Tanks and their Search for Identity and Recognition. *2012 Congress of the Latin American Studies Association (LASA)*. San Francisco, 23-26 maio 2012.

TEIXEIRA, Tatiana. Brazilian Think Tanks: Between the Past and the Future. In: VAITSMAN, Jeni; RIBEIRO, José Mendes; LOBATO, Lenaura (orgs.) *Policy Analysis in Brazil*. Bristol: Bristol University Press/Policy Press, 2013, p. 233-248.

TEIXEIRA, Tatiana. *Os think tanks na Política Externa Americana para o Brasil*. 2015. 260 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

TROY, Tevi. Devaluing the Think Tank. *National Affairs*, p. 75-90, 2012. Disponível em: <<https://www.nationalaffairs.com/publications/detail/devaluing-the-think-tank>>. Acesso em: 18 mar. 2024.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

WIARDA, Howard J. *Universities, Think Tanks, and War Colleges: A Memoir*. Bloomington: Xlibris, 1999.

WIARDA, Howard J. The New Powerhouses: Think Tanks and Foreign Policy. *American Foreign Policy Interests*, v. 30, n. 2, p. 96-117, 2008.

WIARDA, Howard J. *Conservative Brain Trust: The Rise, Fall, and Rise Again of the American Enterprise Institute*. Lanham: Lexington Books, 2009.

WIARDA, Howard J. *Think Tanks and Foreign Policy: The Foreign Policy Research Institute and Presidential Politics*. Lanham: Lexington Books, 2010.

WILSON CENTER. *Brazil @ The Wilson Center. Annual Report 2003-2004*. Washington, D.C.: Wilson Center, 2003-2004.

WILSON CENTER. *Brazil Institute Annual Report 2006-2007*. Washington, D.C.: Wilson Center, 2006-2007.

WILSON CENTER. *Instituto Brasil em 2008*. Washington, D.C.: Wilson Center, 2008.

WILSON CENTER. *Brazil Institute Annual Report 2009-2010*. Washington, D.C.: Wilson Center, 2009-2010.

WILSON CENTER. *Brazil Institute Annual Report 2011-2013*. Washington, D.C.: Wilson Center: 2011-2013.

WILSON CENTER. *Woodrow Wilson International Center for Scholars Budget Justifications for the Fiscal Year 2016*, 2015.

Militarismos e extrema-direita global: um estudo comparativo entre EUA e Brasil

Clarissa Nascimento Forner¹

Introdução

A ascensão das chamadas “novas direitas globais” vem suscitando cada vez mais interesse na literatura de Relações Internacionais. Apesar de suas especificidades locais e temporais, parece haver razoável consenso entre as (os) estudiosas (os) do tema de que se trata de um fenômeno com traços transfronteiriços, que acomete distintos continentes. Neste sentido, este capítulo pretende adicionar mais uma contribuição ao debate, debruçando-se sobre a análise das realidades estadunidense e brasileira, particularmente, durante os governos de Donald Trump (2017-2021) e Jair Messias Bolsonaro (2019-2023).

Sem pretender exaurir ou reiterar o que já foi apresentado em outros capítulos deste volume, o presente texto se propõe a analisar um aspecto mais específico do fenômeno em tela, isto é, a relação entre o fortalecimento dos movimentos de extrema-direita nos países supramencionados e a variável do militarismo. De acordo com Mudde (2019), os movimentos de ultradireita (*far-right*) não são homogêneos e englobam a extrema-direita e a direita radical. Enquanto a extrema-direita caracteriza-se fundamentalmente pela rejeição à democracia, a direita radical se diferencia pela negação aos valores liberais e ao pluralismo. Buscando estabelecer elementos comuns entre tais correntes, o autor elenca três aspectos: a) nativismo, apresentado como uma mistura

1 Doutora em Relações Internacionais pelo PPGRI San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC/SP). Professora de Relações Internacionais na Universidade São Judas Tadeu (USJT) e do Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU). Professora convidada no curso de Pós-Graduação em Política e Relações Internacionais da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP). Pesquisadora do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES), do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT/INEU) e do Grupo de Pesquisa em Política, Economia, Cultura e Relações Internacionais da Universidade São Judas Tadeu.

entre nacionalismo e xenofobia; b) autoritarismo, compreendido como a sobrevalorização da organização social hierárquica e dos dispositivos securitários de criminalização; c) populismo, cuja essência envolve a construção de oposições entre o povo *versus* as elites tradicionais, usualmente retratadas como corruptas e ineficientes.

Analisando o contexto latino-americano, Sanahuja, Burian e Vitelli (2022) compreendem que a caracterização proposta por Mudde (2019) apresenta algumas limitações ao não enfatizar, por exemplo, a vinculação entre os movimentos de extrema-direita e a rejeição aos efeitos da globalização e às instituições da Ordem Liberal Internacional (OLI). Propõe-se, em contrapartida, o conceito de “extrema-direita neopatriótica”, que os autores definem como “um ‘contramovimento’ [...] contra os impactos, os riscos e incertezas da globalização em crise” (Sanahuja, Burian e Vitelli, 2022, p. 114-115), e que se converte essencialmente em práticas antiglobalistas, como o questionamento às instituições internacionais. Os referidos autores, assim como Stokes (2018) e Crothers (2019), reconhecem o comportamento antiglobalista em alguns extratos da extrema-direita estadunidense, conectando o contexto de ascensão do trumpismo aos efeitos da crise econômica de 2008 e à crescente rejeição à participação do país em arranjos multilaterais.

Entre outros elementos apontados em comum na extrema-direita nos países do Norte e do Sul Global e, particularmente, nos Estados Unidos da América (EUA) e no Brasil, pode-se destacar a desconfiança em relação às instituições (nacionais e globais), o negacionismo e o conservadorismo, frequentemente materializado na proposta de resgate nostálgico dos valores e padrões de organização social considerados “tradicionais”², bem como na tentativa de autoapropriação de símbolos patrióticos, como as bandeiras nacionais e o emprego de *slogans* políticos de cunho chauvinista, como “Make America Great Again” ou “Pátria Amada Brasil”.

A dimensão do militarismo, por seu turno, tem sido associada de forma mais recorrente ao caso brasileiro, em decorrência do legado autoritário e da participação histórica de militares nos processos políticos

2 Conforme apontado por Brown (2019), os valores em questão envolvem, por exemplo, a ênfase no núcleo familiar heteronormativo e nos princípios da cristandade, destacando o forte componente religioso de tais movimentos.

do país, que se reforça no governo Bolsonaro (Kalil e Rodrigues, 2023; Aliaga, 2023). No que concerne às análises sobre o contexto estadunidense, há dissonâncias, posto que parte da literatura parece se encaminhar à conclusão de que o governo Trump representou um desequilíbrio sem precedentes nas relações civis-militares (Binkley, 2022; Pion-Berlin, Bruneau e Goetz Jr., 2023), enquanto outras perspectivas apontam que o efeito do trumpismo não deve ser sobrevalorizado, neste quesito, considerando a ausência de rupturas significativas da autoridade civil (Brooks, 2021). O uso do termo “militarismo” *per se* é menos observado ou predominantemente reservado a âmbito da política externa (Duss, 2023).

O que se procura argumentar, neste ensaio, é que o militarismo opera como variável estruturante da atuação da extrema-direita não apenas no Brasil, como já indicado por Kalil e Rodrigues (2022), mas também nos Estados Unidos. Sem perder de vista as particularidades históricas e institucionais dos países analisados, argumenta-se que é possível identificar semelhanças entre as experiências estadunidense e brasileira, tomando-se o militarismo como referencial conceitual.

Apesar da ausência de consensos terminológicos, o conceito de militarismo tem sido utilizado para descrever os processos culturais, sociais e políticos que envolvem a valorização e a reificação de práticas associadas à organização e/ou ao modo de vida militar, em sociedade. Entre as características deste fenômeno, encontram-se, por exemplo, a construção da instituição militar como modelo de organização social e o culto ao emprego da violência. Observa-se, desta forma, que o fenômeno do militarismo extrapola os limites dos espaços governamentais e encontra parte de seus sustentáculos e veículos de reprodução na sociedade civil, o que se considera fundamental para a compreensão dos avanços da extrema-direita global.

A proposta do texto, portanto, é identificar e comparar as formas de manifestação das estruturas sociopolíticas militaristas nos EUA de Trump e no Brasil de Bolsonaro. A partir das aproximações entre os dois casos, busca-se traçar reflexões sobre os impactos do militarismo e da militarização na política externa e nas relações bilaterais EUA-Brasil.

Do ponto de vista metodológico, trata-se de uma pesquisa de estudo de casos comparados, baseada em fontes documentais, em discursos presidenciais e na análise da literatura especializada. O texto está dividido em três seções, além desta introdução e das considerações finais: na primeira seção, serão apresentadas algumas proposições de conceitualização para os termos “militarismo” e “militarização”; na segunda seção, analisaremos o caso dos EUA sob a gestão Trump; e, finalmente, na terceira seção, nos debruçaremos sobre o contexto brasileiro.

Militarismo e militarização: uma breve nota conceitual

A consolidação do Estado moderno enquanto organização política hegemônica culminou na concentração dos dispositivos de perpetração da violência e, posteriormente, na expansão dos aparatos militares modernos profissionais. Tais desenvolvimentos fizeram com que, a partir de meados do século XX, se avolumassem nos debates acadêmicos ocidentais as preocupações sobre a possibilidade de que o poder decisório dos efetivos armados viesse a suplantar o poder civil, minando o funcionamento das instâncias democráticas.

Parte de tais receios foram galvanizados pelo então nascente campo de estudos das relações civis-militares, que têm, inicialmente, entre seus expoentes, autores como Samuel Huntington (*The Soldier and the State*, 1957). Conforme o modelo *huntingtoniano*, o *controle civil objetivo*, compreendido pelo autor como ideal em Estados democráticos, envolveria a separação entre as esferas civil e militar, baseada, dentre outras coisas, na mútua não interferência entre os dois domínios e no aumento da profissionalização militar, enquanto dispositivos de garantia da maior neutralização política e restrição do aconselhamento militar aos aspectos táticos, conservando o protagonismo civil sobre os aspectos políticos e estratégicos (Domingos Neto, 2019; Binkley, 2022). Já naquele momento, o modelo proposto por Huntington foi alvo de críticas, como aquelas tecidas por Morris Janowitz (1961), ao apontar os limites da profissionalização como instrumento de redução da influência política militar. Como argumentado pelo autor, a expertise poderia ser convertida em um importante ativo político (Forner, 2020), ainda que indiretamente.

Mais recentemente, novas insuficiências têm sido apontadas no conceito de controle civil, não só na literatura produzida no Norte, mas também em países do Sul Global e da América Latina. Em particular, os principais questionamentos se referem ao fato de que: a) o conceito de controle civil não capta, de forma satisfatória, as complexidades das dinâmicas de produção da violência contemporânea, que tendem a “nublar” as distinções entre o campo civil e militar; b) a utilização do conceito se torna pouco produtiva, do ponto de vista de países nos quais, como em muitos casos latino-americanos, a presença de militares em processos políticos internos se apresenta como regra, e não como exceção, historicamente; c) o aparente equilíbrio das relações civis militares ou a ausência direta de militares em instâncias político-decisórias não têm significado, necessariamente, maior estabilidade democrática ou redução da violência estrutural em sociedade (Diamint, 2015; Brooks, 2021; Rodrigues e Kalil, 2022).

Outro ponto a ser adicionado diz respeito à ênfase do controle civil sobre as esferas decisórias governamentais, o que, por vezes, tende a limitar a percepção do impacto de tais dinâmicas em outros espaços, como a sociedade civil. Neste quesito, e a despeito de suas possíveis problemáticas, considera-se que os conceitos de militarismo e militarização oferecem uma perspectiva mais holística, que, por sua vez, se mostra fundamental para a compreensão das causas e consequências do fortalecimento de movimentos de extrema-direita.

Cumpramos ressaltar que se trata de dois conceitos cujas definições não são consensuadas na literatura. Aqui, utilizaremos o termo militarismo para nos referir às tendências de sobrevalorização das ideias e práticas usualmente associadas à organização e ao modo de vida militar, que podem culminar, sob algumas condições, na mobilização social permanente ao conflito (Mann, 1986). Entre tais comportamentos, observam-se: o culto aos símbolos patrióticos; a exaltação do modo de vida militar como referencial e modelo de organização social; e a tendência ao emprego efetivo ou ameaça constante de utilização da violência. Também se associam aos contextos de militarismo exacerbado o aumento de práticas de cunho autoritário e excludente, como o racismo e o machismo (Mann,

1996; Enloe, 2014), traços percebidos nas condutas dos governos Trump e Bolsonaro, bem como de seus apoiadores.

Por seu turno, o conceito de militarização será utilizado em referência aos processos de penetração das práticas militaristas em sociedade e nas esferas governamentais, o que pode culminar, por exemplo, no aumento da participação direta ou influência de militares em instâncias decisórias; na maior incorporação de doutrinas e práticas militares às políticas governamentais; e no aumento dos dispêndios públicos relacionados ao setor militar (Mathias, 2003; Kalil e Rodrigues, 2022; Kinsella, 2013). Observa-se, portanto, que tais fenômenos extrapolam a égide do controle civil, fazendo com que, como destacado por Levy (2016), seja possível observar países com índices razoavelmente estáveis de controle civil sobre os militares, mas também altamente militaristas e militarizados. Como discutiremos em outro momento, os EUA costumam ser apontados como um exemplo deste caso (Forner, 2020), porém, têm crescido as percepções que indicam o aumento das problemáticas envolvendo as relações civis-militares no país (Bacevich, 2007; Binkley, 2022; Pion-Berlin, Bruneau e Goetze Jr, 2022).

Diante do exposto, e prezando pelo didatismo, a discussão sobre o militarismo para os casos selecionados, isto é, os Estados Unidos sob os auspícios da administração Trump (2017-2021) e o Brasil no governo de Jair Messias Bolsonaro (2019-2023), se dividirá em duas esferas: a) a análise dos processos de militarismo e militarização no eixo governamental (incluindo os campos doméstico e externo); e b) o mapeamento de tais fenômenos no âmbito social. Tal qual apontado anteriormente, essas considerações serão traçadas com vistas a permitir reflexões sobre os impactos de tais estruturas na conjuntura das relações bilaterais EUA-Brasil, posto que a política externa também pode ser compreendida como reflexo e instrumento de retroalimentação da militarização e do militarismo. Procederemos, na próxima seção, ao escrutínio do caso estadunidense.

O militarismo nos Estados Unidos de Trump

A chegada de Donald Trump à presidência, em 2017, foi marcada por ambiguidades no que diz respeito à relação com o aparato militar. No período eleitoral de 2016, a exaltação ao setor militar se tornou uma das principais plataformas de campanha do futuro Presidente, ainda que combinada, por vezes, à adoção de posturas críticas ao intervencionismo militar estadunidense no exterior, sobretudo no que se referia às guerras no Afeganistão e no Iraque. Se, por um lado, Trump encarava o revigoramento do aparato militar e o aumento dos orçamentos de defesa como pilares essenciais do projeto de tornar a América “grande de novo” e de construção da “paz pela força”, por outro, compreendia que os EUA haviam se enfraquecido ao se engajarem no que considerava como “guerras ideológicas”.

Em paralelo, o Presidente concedia entrevistas criticando a inação do governo Obama em relação à Síria e prometendo a adoção de um plano mais robusto de eliminação do Estado Islâmico na região. Em mais de uma ocasião, afirmou ser “a pessoa mais militarista de todos os tempos” (Trump, 2015), enaltecendo figuras militares do espectro político norte-americano. Como consequência, a campanha trumpista contou com ampla margem de apoio de generais aposentados e veteranos de guerra. Na época, o apoio foi declarado em um manifesto assinado por 90 ex-generais (Schacke, 2016), suscitando questões sobre a politização militar e os impactos do documento sobre a autonomia do oficialato. Quando eleito, o Presidente também se cercou de figuras militares em postos de comando da burocracia, como general Michael Flynn (Conselho de Segurança Nacional), James Mattis (Departamento de Defesa)³ e H. R. McMaster (Conselho de Segurança Nacional).

No campo da política externa, Trump aprofundou os desequilíbrios entre o Departamento de Defesa e o Departamento de Estado, reduzindo os recursos das agências civis e os orçamentos de ajuda externa em quase um terço, e mantendo cargos diplomáticos no exterior vagos. Embora

3 O caso de Mattis, em especial, foi bastante emblemático, posto que o secretário foi indicado sem cumprir os sete anos de afastamento do serviço militar necessários à condução da burocracia de defesa. Historicamente, além de Mattis, outros dois secretários de Defesa receberam a flexibilização do período de quarentena: o Secretário George Marshall (governo Truman) e o Secretário Lloyd Austin (governo Biden).

esse processo não tenha se iniciado durante a era Trump, o governo contribuiu para seu agravamento, a partir do fechamento de quase 30% dos escritórios diplomáticos dos EUA no exterior (Forner, 2020), corroborando, juntamente à retirada de arranjos multilaterais relevantes – como o Acordo de Paris e a Parceria Transpacífica (TPP) –, para o aumento do isolamento do país, internacionalmente. Além disso, a retórica não intervencionista foi contrabalanceada pelo aumento das tropas militares estadunidenses no Afeganistão (antes do início do processo de retirada, em 2021), no Iêmen e na Síria.

Adicionalmente, o Presidente expandiu a utilização de *drones*, dando continuidade às tendências observadas no governo Obama, e ampliou a margem de autonomia das autoridades militares inseridas em campo, em contraposição aos esforços de centralização erigidos por seu antecessor (Greenberg, 2017). A gestão Trump também se mostrou menos observante à transparência, no que diz respeito ao emprego dos militares estadunidenses no exterior: um relatório publicado pelo *think tank* Congressional Research Service apontava que, desde 2017, o Departamento de Defesa não divulgava dados sobre a quantidade de tropas norte-americanas, regulares e contratadas, alocadas no Iraque, Afeganistão e Síria (Congressional Research Service, 2019). O departamento deixou de reportar a realização de ataques aéreos por tropas americanas, sustentando-se na concepção, compartilhada pelo Presidente Trump, de que os EUA não poderiam “divulgar” elementos de sua estratégia para os inimigos. Tais condutas foram complementadas pela manutenção dos altos orçamentos em defesa – em um patamar de mais de US\$ 700 bilhões/ano (Estados Unidos da América, 2020) – e pelo incremento às relações de competição com potências como China e Rússia, frequentemente descritas como “revisionistas” nos principais documentos estratégicos da administração (Weaver, 2017).

Ainda na esfera da política exterior, a administração trumpista ficou marcada pela intensificação do recurso às transferências de armamentos (Feldscher, 2020). De acordo com Hirst e Pereira (2022), o aumento da cooperação em segurança foi observado nas relações bilaterais com o Brasil. Em 2019, os dois países negociaram um novo Diálogo de Parceria Estratégica (Strategic Partnership Dialogue), um mecanismo de alto nível

que incluía, dentre outras coisas, a cooperação em segurança e defesa entre suas prioridades. No mesmo ano, o governo Trump já havia designado o Brasil como aliado extra-OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte), tornando o país elegível para receber facilitações no campo das exportações de armamentos e na realização de programas de treinamento e educação militar conjunta (Hirst e Pereira, 2022). Como alertado por Milani, Oliveira e Wietchikoski (2023), a decisão foi um movimento unilateral do governo estadunidense, que não se estendia às relações com os demais membros da organização. Ainda assim, o incremento nos fluxos de cooperação e das iniciativas voltadas ao campo de segurança e defesa consolidaram o que Hirst e Pereira (2022, p. 438) classificaram como um “bilateralismo armado”, reforçando o componente militarista da condução da política externa.

No eixo doméstico, a militarização pode ser observada, desde em eventos pontuais, como a realização de demonstrações de força e desfiles militares em eventos como as comemorações do 4 de julho, até em pautas mais perenes da administração, como a intensificação da vigilância e do policiamento na fronteira com o México. Todavia, é possível afirmar que o auge do fenômeno se deu no ano de 2020, durante as manifestações do grupo Black Lives Matter (BLM), realizadas após a morte de George Floyd, em um claro exemplo da exacerbação da violência policial e racial no país.

Diante do aumento dos protestos, o governo Trump acionou a Guarda Nacional e ameaçou invocar o *Insurrection Act*, um dispositivo que permite o emprego interno das forças armadas, em situações de rebelião e violência doméstica (Brooks, 2021; Binkley, 2022). Cumpre destacar que a atuação de militares domesticamente tem sido rechaçada nos EUA, desde o século XIX, com o decreto do chamado *Posse Comitatus Act*⁴, reforçando a gravidade das medidas consideradas pela presidência, naquele contexto. Também chamava a atenção a retórica adotada por Trump, que se autodeclarava como um “presidente da lei e da ordem” (Trump, 2020), em remissão à política adotada pelo governo Nixon, na década de 1960, no início da Guerra às Drogas, que contribuiu largamente

4 Domingos Neto (2019) nos lembra, no entanto, que isto não impediu o emprego castrense, domesticamente, no massacre das populações indígenas, durante a formação da nação.

para a militarização da segurança pública e das relações do país com a América Latina.

As manifestações de 2020 ainda aprofundaram a tendência à politização militar, quando o então chefe do Estado Maior Conjunto (Joint Chiefs of Staff), Mark Milley, foi fotografado desfilando ao lado do Presidente Trump, na Lafayette Square, em um evento comemorativo, o que foi compreendido como um gesto de apoio às condutas presidenciais em relação à repressão doméstica. Na ocasião, o general se retratou publicamente e, posteriormente, em seu discurso de aposentadoria do cargo reiterou que: “Nós [os militares] não fazemos o juramento a um rei, ou rainha, ou a um tirano ou ditador, e não fazemos o juramento a um aspirante a ditador [...] Nós fazemos um juramento à Constituição [...]” (Milley, 2023, tradução nossa). Este episódio, somado a outros incidentes similares que marcaram a administração⁵, indicou o agravamento da crise no âmbito das relações civis-militares e contribuiu para que, nas eleições de 2020, as pesquisas registrassem um percentual de apoio de 41% à candidatura de Joe Biden entre os militares (Brooks, 2021), algo acentuado após Trump sugerir que militares fossem utilizados para monitorar os centros de votação.

Dois aspectos devem ser ressaltados sobre o estatuto das relações civis-militares do governo Trump: se, por um lado, é verdade que podemos compreender a crise como fruto das tentativas presidenciais de politizar as forças armadas para ampliar seu capital político (Brooks, 2021; Binkley, 2022), também não é menos verdadeiro que os episódios que permearam a administração contribuíram para elevar o protagonismo das próprias forças, na medida em que estas, como indicado no discurso do general Milley, puderam reivindicar para si o papel de defensoras legítimas da Constituição e dos valores da pátria, em detrimento dos comportamentos frequentemente reduzidos a “desvarios” do “aspirante a ditador”, ocupante

5 Alguns exemplos notáveis foram: os protestos de Charlottesville, em 2017, nos quais os militares condenaram a prática do racismo sustentada pelos manifestantes apoiadores de Trump; e a oposição ao processo de retirada das tropas do Afeganistão, entendida como precipitada pelos militares de alto escalão, o que levou ao pedido de demissão do cargo do Secretário de Defesa James Mattis, em 2018. Também se adicionam a estes eventos o fato de, em mais uma ocasião, o presidente se referir de forma pejorativa aos soldados, chamando-os de “perdedores” ou duvidando de seu grau de comprometimento com a nação (Binkley, 2022).

do poder civil. Emblemáticos, neste sentido, são os relatos midiáticos da época, que, por vezes, retrataram os representantes militares como “os adultos na sala”, responsáveis por proteger o bom funcionamento das instituições de um infantilizado Donald Trump (Woodward, 2018). O mesmo pode ser afirmado em relação a algumas análises acadêmicas do período, que parecem ecoar o discurso do oficialato⁶. Por outro lado, a politização também produziu o ônus de redução do capital social da instituição militar, particularmente no que se refere à associação entre os militares e a repressão ao BLM.

De qualquer forma, nos parece que os acontecimentos do período reforçam a lógica de operação do “patriotismo castrense”, identificada por Domingos Neto (2019). Segundo o autor, “O nacionalismo do militar se baseia em uma visão corporativa da sociedade [...]” (Domingos Neto, 2019, p. 29), o que significa não apenas se tratar de uma interpretação também corporativa das demandas e dos valores ideais a serem perseguidos por tal sociedade, assim como uma tendência ao rechaço e à atribuição do papel de “inimigo” aos indivíduos e grupos que proponham a mudança da ordem social vigente.

Esta dimensão torna-se particularmente relevante quando analisamos as manifestações sociais do militarismo que, em nosso entendimento, ficaram mais perceptíveis no contexto da invasão ao Capitólio, realizada em 6 de janeiro de 2021, durante o ato do Congresso de confirmação da posse do Presidente Biden. O motim foi organizado por grupos trumpistas, incluindo representantes de diversos movimentos de extrema-direita, como a Alt-Right, o QAnon e milícias armadas (Oath Keepers, Three Percenters, Proud Boys, entre outros). Investigações posteriores confirmaram a ciência e o apoio de Donald Trump aos manifestantes, depois de inúmeros pronunciamentos em redes sociais acusando o processo eleitoral de fraude (*Stop the steal*) e incentivando a mobilização social.

6 Para Binkley (2022, p. 19, tradução nossa), por exemplo: “[...] o criticismo militar ao presidente foi, na verdade, uma defesa do profissionalismo, da Constituição e dos valores mais amplos da sociedade estadunidense”.

De acordo com um levantamento da rede *CBS News*⁷ realizado em 2021, mais de 80 dos 700 indivíduos investigados por conluio nos eventos de 6 de janeiro mantinham conexões com as forças armadas e de segurança. A maioria dos investigados era composta por veteranos, e pelo menos cinco eram militares da ativa sob investigação pelo Pentágono. Como analisamos em outro trabalho, a aproximação de ex-membros das forças ou militares na ativa aos movimentos conservadores tem se mostrado uma tendência, particularmente na atuação das milícias de extrema-direita. Além de características como o nativismo, conservadorismo e a desconfiança nas instituições, tais grupos reivindicam para si o dever de defesa dos “reais valores Americanos”, da pátria e da Constituição (Milani, Motta e Forner, 2023), fazendo ecos à autopercepção militar. Além disso, alguns traços da organização militar são mimetizados pelos milicianos, como a hierarquia e o recurso à violência.

Conclui-se, portanto, que o militarismo estadunidense não é um produto da Era Trump, e nem se restringe ao eixo governamental; trata-se de um fenômeno com raízes mais complexas e multifacetadas. Na próxima seção, analisaremos suas ressonâncias com o caso brasileiro.

O caso brasileiro: diferenças e aproximações

Assim como observado no caso estadunidense, o militarismo brasileiro transcende o contexto de ascensão do bolsonarismo. Todavia, em se tratando do Brasil, o componente da participação direta de militares na política se apresenta como uma importante particularidade. Conforme destacado por Ferreira (2000), os militares têm sido uma presença recorrente na história política brasileira desde o período pós-independente, passando pelo exercício direto do poder, durante a ditadura militar (1964-1985), até a redemocratização. Neste sentido, a chegada de Jair Messias Bolsonaro ao poder pode ser interpretada, como sugerem Kalil e Rodrigues (2023), não como um movimento de “volta” dos militares ao poder, e sim de continuidade, tanto do ponto de vista histórico quanto da conjuntura contemporânea.

7 Disponível em: <<https://www.cbsnews.com/news/capitol-riot-january-6-military-ties/>>. Acesso em: 20 mar. 2024.

No período recente, os mesmos autores indicam que, desde o governo de Michel Temer (2016-2019), os militares exerciam um “protagonismo sorrateiro” (Kalil e Rodrigues, 2023), influenciando o processo de deposição da Presidenta Dilma Rousseff (2011-2016) e, posteriormente, angariando mais espaços na administração governamental, fosse pelo incremento das operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) ou pela reativação de burocracias como o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) chefiado, inicialmente, pelo General Sérgio Etchegoyen. Outras pastas importantes ocupadas por militares foram o Ministério da Defesa (General Joaquim Silva e Luna) e a Secretaria de Segurança Pública (General Santos Cruz).

Todavia, foi durante o governo Bolsonaro que a militarização da administração pública assumiu os maiores índices desde o regime militar. De acordo com Aliaga (2023), apenas no primeiro ano da presidência bolsonarista, a quantidade de cargos civis ocupados por militares mais que dobrou, alcançando o total de 6.157 militares (o total era de 3.515, em 2019). Nos cargos de alto escalão, destacavam-se figuras como o vice-Presidente Hamilton Mourão, Augusto Heleno (GSI), Marcos Pontes (Ciência e Tecnologia), Jorge Oliveira (Secretaria-Geral da Presidência), Tarcísio Gomes de Freitas (Infraestrutura), Bento Albuquerque (Minas e Energia), dentre outros. Também foram ocupadas por militares pastas como a Educação (Milton Ribeiro) e a Saúde (Eduardo Pazuello), no auge da pandemia de Covid-19. Aliaga (2023) ainda realça que as eleições de 2022 registraram um aumento substantivo de candidaturas de militares e/ou profissionais da segurança pública, sinalizando a intensificação da força do militarismo na política.

No âmbito da política externa, o presidente reativou alguns dos elementos doutrinários articulados pelo pensamento militar e aplicados na consecução da política externa do regime, durante a Guerra Fria (1947-1989), como o anticomunismo e a máxima de garantia da soberania. Logo em seu primeiro discurso na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), o então presidente afirmava que o Brasil “ressurgia” após estar “à beira do socialismo” (Bolsonaro, 2019). No mesmo tom, também teceu críticas ao governo venezuelano e reiterou que não toleraria “a instrumentalização” das questões ambiental ou indigenista, como forma de interferência da comunidade internacional na soberania brasileira.

A retórica de preservação à soberania era contrastada, na prática, com a plataforma econômica de cunho neoliberal proposta pelo Ministro da Economia, Paulo Guedes.

Outro aspecto da política externa bolsonarista foi a aproximação com os EUA de Trump, no plano bilateral. Desde a campanha de 2018, Bolsonaro foi apelidado como “o Trump dos Trópicos” em decorrência das aproximações ideológicas e pessoais com o presidente estadunidense. Entretanto, em que se pesem algumas concessões para a obtenção de vistos e o estabelecimento de cotas de exportação para a carne bovina brasileira, acordadas durante a primeira visita oficial de Bolsonaro aos EUA, em 2019, as iniciativas mais substantivas de cooperação foram restritas ao campo securitário, como a renovação da parceria estratégica, a indicação do Brasil a aliado extra-OTAN e a negociação do acordo para a utilização estadunidense da base militar de Alcântara. A ênfase na dimensão de segurança e defesa não é exclusiva às relações Trump-Bolsonaro e replica o padrão militarizado de relacionamento dos EUA com a América Latina nas últimas décadas (Forner, 2023). As iniciativas elencadas, somadas às posturas pessoais compartilhadas pelos dois líderes, como o anticomunismo e o antiglobalismo (Pecequilo, 2021), parecem ter contribuído para o reforço ao fenômeno.

No que diz respeito à esfera doméstica, além do crescimento da ocupação militar em postos da administração pública, outros aspectos da impressão da lógica militarista à política são destacados por Kalil e Rodrigues (2023), como a redução da transparência – e a propagação da desinformação –, particularmente durante a pandemia de Covid-19, e a incorporação da gramática do conflito e da guerra às relações políticas, culminando no tratamento de adversários de governo como inimigos e ameaças. Este aspecto nos parece bastante relevante para a compreensão não apenas das condutas presidenciais, mas também de seus apoiadores. Elementos como a incitação ao armamentismo da população e o aumento dos crimes de ódio em todo o país podem ser compreendidos como efeitos colaterais da estrutura sociopolítica militarizada. De forma quase caricata, assim como observado no contexto estadunidense, este conjunto de fatores culminou, em 8 de janeiro de 2023, em uma invasão ao Congresso brasileiro, realizado por apoiadores bolsonaristas, em retaliação à vitória

do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) nas eleições de 2022. Chama a atenção, nestes eventos, não apenas a virulência e a depredação sem precedentes do patrimônio público, mas também o fato de os quartéis terem se tornado “pontos de referência” nos quais os manifestantes acampavam, pedindo o retorno do agora ex-Presidente Bolsonaro e intervenção militar. O episódio ainda contou com a participação de militares e representantes de forças de segurança pública, aprofundando a perspectiva de politização da instituição castrense.

Apesar dos infrutíferos esforços de construção de um aparente distanciamento entre a caserna e a figura de Bolsonaro (Rodrigues, 2021), os efeitos da politização militar contribuíram para a queda da reputação das forças armadas. Uma pesquisa divulgada em 2023 pelo Instituto Datafolha revela que 61% dos entrevistados acreditavam haver envolvimento dos militares nas irregularidades do governo bolsonarista (Folha de S.Paulo, 2023). O fato de os militares terem participado mais diretamente da administração, no contexto brasileiro, faz com que a exposição da instituição castrense seja proporcionalmente maior em comparação ao contexto norte-americano, assim como os ônus oriundos dela. Em nossa percepção, entretanto, a redução da confiança social na instituição não significa, necessariamente, um arrefecimento do militarismo, especialmente se considerados os traços estruturais de longo prazo do fenômeno, como sua vinculação às estruturas de dominação de raça e de gênero, e suas manifestações no espectro social. Estas questões transcendem a relação com a instituição militar e, como tais, demandam medidas de enfrentamento mais amplas e profundas.

Considerações finais

Este capítulo procurou discutir a ascensão dos movimentos e governos de extrema-direita no Brasil e nos Estados Unidos, em perspectiva comparada, tomando os fenômenos do militarismo e da militarização como pontos de partida conceituais. Para tanto, foram analisados os governos Trump e Bolsonaro, em suas esferas governamental (política doméstica e externa) e social. Como buscou-se elucidar, o olhar sobre o militarismo e a militarização, apesar de suas limitações, permite observar

o funcionamento das estruturas de produção da violência em sociedade, para além da esfera governamental, normalmente tomada como ponto de partida pelos estudos tradicionais de relações civil-militares.

A análise de tais processos também permitiu a identificação de similaridades entre a experiência estadunidense e brasileira, embora, como discutido, os EUA sejam tradicionalmente apontados como uma referência de sucesso no que tange ao funcionamento do controle civil sobre as forças armadas. De forma emblemática, não apenas a vigência da administração Trump parece ter contribuído para aprofundar o desgaste das relações entre o poder civil e as forças armadas, como também se aprofundaram as dinâmicas militaristas no aparato governamental e em sociedade.

No caso brasileiro, a chegada de Bolsonaro à presidência simbolizou o reavivamento da presença militar na política, dando continuidade às tendências históricas observadas no país. Assim como no contexto norteamericano, o militarismo e a militarização foram parte do *modus operandi* da administração e se espalharam para a organização social, culminando nos eventos de 8 de janeiro de 2023. Diferentemente do caso dos EUA, entretanto, a participação direta dos militares no governo fez com que os efeitos da politização sobre a reputação da instituição militar fossem mais intensos, algo que não se observa no contexto estadunidense, ainda que militares também tenham ocupado espaços relevantes na administração trumpista.

Por outro lado, nos EUA, os movimentos de extrema-direita em apoio ao Presidente Trump parecem ter alcançado um grau mais substantivo de organização e institucionalização. O caso das milícias é bastante emblemático, neste sentido, considerando o fato de que muitos destes grupos têm operado no país desde antes da chegada de Trump à presidência, mas certamente adquiriram mais força a partir do respaldo presidencial.

Ainda assim, outros elementos como a exaltação à organização militar, a lógica do “patriotismo castrense” e a incorporação das gramáticas da violência à política são características observáveis em ambos os países, as quais, como discutido, perfazem feições de sociedades militarizadas.

Como consequência, a ênfase nas dimensões de segurança e defesa, no campo da política externa, foi um ponto central na articulação das relações bilaterais EUA-Brasil, durante este período.

Referências

ALIAGA, Luciana. Militarismo e restauração reacionária no Brasil. *Cuadernos del Ciesal*, n. 22, v. 1, p. 1-18, 2023.

BACEVICH, Andrew. Elusive bargain: The pattern of US civil-military relations since World War II. In: BACEVICH, Andrew (org.). *The Long War: A New History of U.S. National Security Policy Since World War II*. New York: Columbia University Press, 2007, p. 207-265.

BINKLEY, John C. Civil-Military Relations during the Trump Administration: Rejection of Military Professionalism and the Deterioration of Civil-Military Relations. *Armed Forces and Society*, v. 5, n. 1, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0095327X221106783>>. Acesso em: 28 fev. 2024.

BROOKS, Rosa. Are US civil-military relations in crisis? *Parameters*, n. 1, 2021.

BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente*. São Paulo: Editora Politeia, 2021.

BOLSONARO, Jair M. *Discurso na Abertura da 74ª Assembleia Geral da ONU*. 24 set. 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-externa-brasileira/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-abertura-da-74a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas>>. Acesso em: 28 fev. 2024.

CONFIANÇA nos militares atinge menor índice. *Folha de S. Paulo*, 18 set. 2023. Disponível em: <<https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniao-e-sociedade/2023/09/confianca-nos-militares-atinge-menor-indice.shtml>>. Acesso em: 28 fev. 2024.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. *Department of Defense Contractor and Troop Levels in Afghanistan and Iraq: 2007-2020*, 22 fev. 2021. Disponível em: <<https://fas.org/sgp/crs/natsec/R44116.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2024.

CROTHERS, Lane. *Rage on the right: The American Militia Movement from Ruby Ridge to the Trump Presidency*. 2. ed. [s.l.]: Rowman & Littlefield Publishers Inc, 2019.

DIAMINT, Rut. A new militarism in Latin America. *Journal of Democracy*, v. 26, n. 4, p. 155-168, 2015.

DOMINGOS NETO, Manuel. Sobre o patriotismo castrense. *Perseu*, n. 18, ano 13, 2019.

DUSS, Matthew. Calling Trump an Anti-Imperialist Is Nonsense. *Foreign Policy Magazine*, 18 abr. 2023. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2023/04/18/donald-trump-presidency-anti-imperialist-militarism-war/>>. Acesso em: 28 fev. 2024.

ENLOE, Cynthia. Understanding Militarism, Militarization, and the Linkages with Globalization. *Women Peacemakers Program*, p. 7, 2014. Disponível em: <https://www2.kobe-u.ac.jp/~alexroni/IPD%202015%20readings/IPD%202015_9/Gender%20and%20Militarism%20May-Pack-2014-web.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2024.

ESTADOS UNIDOS DA AMERICA – DEPARTAMENTO DE DEFESA DOS ESTADOS UNIDOS. *DoD Budget Request 2020*. Disponível em: <https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2020/fy2020_Press_Release.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2024.

FELDSCHER, Jaqueline. Trump is blasting the military-industrial complex. But he's one of its biggest boosters. *Politico*, 9 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.politico.com/news/2020/09/08/trump-military-defense-industry-booster-410396>>. Acesso em: 28 fev. 2024.

FORNER, Clarissa N. O Departamento de Defesa e a militarização da política externa estadunidense de Bush a Obama (2001-2017). 2020. 391 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual Paulista, Universidade Estadual de Campinas e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2020.

FORNER, Clarissa N. The US Southern Command and the Militarization of US-Latin America Foreign Relations. *Alternatives: Global, Local, Political*, 15 maio 2023. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/03043754231175244>>. Acesso em: 28 fev. 2024.

GREENBERG, Karen J. Marching as to war: Trump's new militarism. *World Policy Institute*. v. xxxiv, n. 2, p. 83-86, 2017.

HIRST, Monica; PEREIRA, Lia B. Making sense of United States-Brazil relations under Bolsonaro. *Lat Am Policy*, v. 13, p. 432-446, 2022.

KALIL, Isabela. A extrema-direita no Brasil tem um forte apelo ao militarismo. *Nexo Jornal*, 15 jan. 2023. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/entrevista/2023/01/15/%E2%80%98A-extrema-direita-no-Brasil-tem-um-forte-apelo-ao-militarismo%E2%80%99>>. Acesso em: 28 fev. 2024.

KALIL, Suzeley; RODRIGUES, Jorge O. O militarismo como variável interpretativa: Forças armadas e política nos governos Temer e Bolsonaro. In: BUZETTO, Marcelo (org.). *Democracia e direitos humanos no Brasil: a ofensiva das direitas [2016/2021]*. São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, 2022.

KINSELLA, D. The global arms trade and the diffusion of militarism. In: STRAVIANAKIS, A.; SELBY, Jan (orgs.). *Militarism in International Relations: Political economy, security, theory*. New York: Routledge, 2013.

LEVY, Yagil. What is Controlled by Civilian Control of the Military? Control of the Military vs. Control of Militarization. *Armed Forces and Society*. v. 42, n. 1, p. 75-98, 2016.

MANN, Michael. The roots and contradictions of modern militarism. *New Left Review*, v. 162, 1987.

MANN, Michael. Authoritarian and liberal militarism: a contribution from comparative and historical sociology. In: SMITH, Steve; BOOTH, Ken; ZALEWSKY, Marysia (orgs.). *International theory: positivism and beyond*. London: Cambridge University Press, 1996, p. 221-239.

MATHIAS, S. K. *A militarização da burocracia: a participação militar na administração federal das Comunicações e da Educação 1963-1990*. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

MILANI, Livia P.; MOTTA, Bárbara V. de Carvalho; FORNER, Clarissa N. Political extremism and hegemonic crisis: the case of far-right militias in the United States. *Revista Carta Internacional*, v. 18, n. 2, 2023.

MILANI, Livia P; OLIVEIRA, Ana Amélia P; WIETCHIKOSKI, Luciana. As relações militares Estados Unidos-Brasil e a dependência estratégica (2016-2022). *Revista Monções*, v. 12, n. 23, 2023.

MILLEY, Mark. Mark Milley Farewell Speech: ‘We don’t take an oath to a wannabe dictator’. *Politico*, 29 set. 2023. Disponível em: <<https://www.politico.com/news/2023/09/29/milley-farewell-speech-trump-dictator-00119130>>. Acesso em: 28 fev. 2024.

MUDDE, Cas. *The Far Right Today*. Cambridge: Polity Press, 2019.

OVER 80 of those charged in the January 6 investigation have ties to the military. *CBS News*, 15 jan. 2021. Disponível em: <<https://www.cbsnews.com/news/capitol-riot-january-6-military-ties/>>. Acesso em: 28 fev. 2024.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. Brazilian foreign policy: from the combined to the unbalanced axis (2003/2021). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 64, n. 1, 2021.

PION-BERLIN, David; BRUNEAU, Thomas; GOETZE JR, Richard B. The Trump Self-Coup Attempt: Comparisons and Civil-Military Relations. *Government and Opposition*, v. 58, n. 4, p. 1-18, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/gov.2022.13>>. Acesso em: 28 fev. 2024.

RODRIGUES, Jorge O. A banda podre? *Brasil de Fato*, 13 jul. 2021. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2021/07/13/artigo-a-banda-podre-por-jorge-oliveira-rodrigues>>. Acesso em: 28 fev. 2024.

SANAHUJA, José A; BURIAN, Camilo L.; VITELLI, Marina. The rise of the new far right in Latin America: Crisis of globalization, authoritarian path dependence and civilian- military relations. In: PINHEIRO-MACHADO, Rosana; MAIA, Tatiana V. *The rise of the radical right in the Global South*. New York: Routledge, 2023, p. 112-124.

SHACKE, Kori. Why Donald Trump's endorsement by 88 generals is so dangerous. *Foreign Policy Magazine*, 6 sep. 2016. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2016/09/06/why-donald-trumps-endorsement-by-88-generals-is-so-dangerous-civilian-military-relations/>>. Acesso em: 29 fev. 2024.

STOKES, Doug. Trump, American Hegemony and the Future of the Liberal International Order. *International Affairs*, v. 1, n. 94, p. 133-150, 2018.

TRUMP, Donald. Entrevista, *CBS News*, 11 out. 2015. Disponível em: <<https://www.cbsnews.com/video/trump-i-am-the-most-militaristic-person-on-your-show/>>. Acesso em: 29 fev. 2024.

TRUMP, Donald. *Remarks by President Trump at a Peaceful Protest for Law and Order*, 10 out. 2020. Disponível em: <<https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-peaceful-protest-law-order/>>. Acesso em: 29 fev. 2024.

WEAVER, John M. National Security Strategy of the United States of America. *Journal of Strategic Security*, v. 11, n. 1, 2017. Disponível em: <<https://digitalcommons.usf.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1655&context=jss>>. Acesso em: 29 fev. 2024.

WOODWARD, Bob. *Medo: Trump na Casa Branca*. São Paulo: Todavia, 2018.

A aliança Brasil-EUA contra os moinhos de vento do globalismo

David Almstadter de Magalhães¹

— *Quais gigantes?* — disse Sancho Pança.

— *Aqueles que ali vês* — respondeu o amo —, *de braços tão compridos, que alguns os têm de quase duas léguas.*

— *Olhe bem Vossa Mercê* — disse o escudeiro — *que aquilo não são gigantes, são moinhos de vento; e os que parecem braços não são senão as velas, que tocadas do vento fazem trabalhar as mós.*

— *Bem se vê* — respondeu D. Quixote — *que não andas corrente nisto das aventuras; são gigantes, são; e, se tens medo, tira-te daí, e põe-te em oração enquanto eu vou entrar com eles em fera e desigual batalha.*

(Dom Quixote. Cap I/VIII)

Introdução

Para entusiastas da história, geografia e artes, resistir ao encanto dos mapas e cartas náuticas da era medieval e renascentista é um desafio significativo. Esses mapas representam mais do que simples ferramentas de navegação; eles são obras de arte, adornadas com ilustrações coloridas e detalhes simbólicos que refletem a mentalidade medieval. Uma das características mais notáveis da cartografia medieval eram os monstros e criaturas fantásticas que emergiam nos oceanos, como serpentes marinhas gigantes, dragões, sereias e criaturas híbridas, muitas vezes com aspectos aterrorizantes ou misteriosos.

Situados em pleno século XXI, munidos por GPS e aplicativos que mapeiam cada centímetro quadrado do globo terrestre, parece natural desprezarmos a cartografia medieval como obscurantista, supersticiosa e ultrapassada. No entanto, observa John Vogler (*apud* Herz, 1994), muitas vezes tomadores de decisão fazem suas escolhas políticas não

¹ É mestre e doutor em Relações Internacionais. É professor na PUC-SP e na FAAP e coordenador do Observatório da Extrema Direita. Sua pesquisa tem se dedicado a compreender as articulações globais de atores ultradireitistas.

através de “mapas modernos”, mas se orientando por uma cartografia medieval. A metáfora revela as complexidades e barreiras encontradas na formulação da política externa. Esta analogia é particularmente valiosa ao destacar a necessidade de uma compreensão abrangente dos processos de tomada de decisão em política internacional. Ela sugere que, além de se basear em fatos objetivos e avanços técnicos (simbolizados pelos “mapas modernos”), é crucial reconhecer e incorporar as percepções, crenças e suposições subjacentes que influenciam os decisores políticos (representados pela “cartografia medieval”). Esta abordagem enfatiza a importância de equilibrar a realidade factual e técnica com as realidades percebidas e culturalmente enraizadas.

A armadilha do positivismo, como Herz (1994) aponta, pode ser um obstáculo para a compreensão completa da política externa. Ao enfatizar excessivamente modelos de escolha racional e análises baseadas em dados objetivos, corre-se o risco de ignorar como as percepções, interpretações e crenças moldam a tomada de decisão. Isto é, muitos navegadores na Espanha, Portugal ou Holanda se sentiram desencorajados de desbravar os oceanos porque a crença medieval criava lentes subjetivas que filtravam a realidade, criando imagens de monstros imaginários que influenciavam as ações humanas.

Robert Jervis foi um dos primeiros autores de Relações Internacionais a estudar como mecanismos psicológicos – com suas percepções e falsas percepções – influenciam o processo decisório. Afirma Jervis que:

depois que você formou uma crença ou opinião, esta irá influir na sua maneira de perceber todas as informações importantes. Depois que você fez a ideia de que determinado país é hostil ao seu, estará predisposto a interpretar movimentos ou atos ambíguos como demonstração de hostilidade a essas pessoas (Jervis, 1976, p. 44).

As informações são interpretadas e integradas com base nas crenças preexistentes, expectativas e teorias que já estão estabelecidas no quadro cognitivo dos indivíduos. Essa dinâmica sublinha como a percepção e compreensão de novas informações são moldadas e influenciadas pelo conjunto de ideias e concepções já arraigadas na mente dos atores.

Como transcrito na epígrafe deste capítulo, Dom Quixote navega por um “mapa medieval” em sua percepção dos moinhos de vento como gigantes, ilustrando como a percepção distorcida pode levar a ações desorientadas, mesmo quando informações mais precisas (ou “mapas modernos”) estão disponíveis.

Onde Dom Quixote viu gigantes, Trump, Bolsonaro, Steve Bannon e Olavo de Carvalho viram globalismo, uma besta imaginária cujo objetivo seria aniquilar a civilização judaico-cristã e criar, em seu lugar, um governo cujos tentáculos se estendessem através do planeta impondo uma ideologia progressista a todas as nações. Entre 2019 e 2020, Brasil e EUA forjaram uma aliança contra os moinhos de vento do globalismo.

A noção de uma ameaça globalista funcionou como uma narrativa poderosa para mobilizar as políticas externas de Brasil e EUA, opondo o globalismo a valores tradicionais e nacionais, semelhante à forma como Dom Quixote via sua missão como uma batalha heroica em defesa de valores cavaleirescos. Aqui importa menos se o globalismo existe como fenômeno objetivo e catalogado por estudiosos das Relações Internacionais. Se ele existe como ameaça na cabeça dos formuladores, é suficiente para influenciar a formulação da política externa.

Desta forma, a percepção do globalismo como uma ameaça teve implicações práticas significativas na inserção internacional do Brasil e dos EUA, influenciando decisões diplomáticas que serão analisadas neste capítulo. Antes, entretanto, é necessário compreender a mentalidade antiglobalista, entendida aqui como fundamento ideológico da política externa desses países durante os governos de Donald Trump (2016-2020) e Jair Bolsonaro (2018-2022).

A mentalidade antiglobalista

Ao contrário de globalização, o “globalismo” não tem sido objeto da atenção por parte de acadêmicos que estudam as Relações Internacionais. As publicações sobre globalismo, grosso modo, se reduzem a analisar como atores ultradireitistas têm utilizado da bandeira da “luta antiglobalista” para defender pautas tribalistas contra a expansão de uma cultura cosmopolita que avança a reboque da globalização.

Observa Walker (2012, p. 183) que o termo globalismo apareceu em língua inglesa pela primeira vez em 1943, como sinônimo de globalização, ou seja, “a crença, teoria ou prática de adotar ou perseguir um curso político, sistema econômico, etc., baseado em princípios globais em vez de nacionais; [...] o fato ou processo de grandes empresas, organizações, etc., terem influência em escala mundial, globalização”.

Dentro do universo científico, Paul James foi quem tratou das diferenças entre globalização e globalismo. A globalização, defende o autor, refere-se à extensão das relações sociais e práticas econômicas, políticas e culturais através do espaço mundial. É um processo complexo e em camadas que envolve a integração e interação entre pessoas, empresas e governos de diferentes países. Ela é caracterizada por fluxos transnacionais de capital, informações e pessoas. O globalismo, por sua vez, é descrito como a ideologia ou subjetividade associada à globalização. Refere-se às crenças e políticas que apoiam ou promovem o processo de globalização. O globalismo é frequentemente relacionado às ideologias que enfatizam e defendem a interconexão e interdependência global em diversas esferas como economia, política e cultura. Portanto, a globalização pode ser vista como o processo em ação, enquanto o globalismo é a ideologia ou a perspectiva que informa e, em certa medida, direciona esse processo (James, 2006).

Mesmo Letícia Pinheiro, uma das mais importantes especialistas em política externa brasileira, quando propõe um “paradigma globalista” para entender os diferentes comportamentos internacionais do Brasil, utilizou globalismo como sinônimo de universalismo, uma atitude que caracterizou a diplomacia brasileira a partir do governo Jânio Quadros e João Goulart, buscando diversificar as parcerias econômicas e políticas brasileiras e diminuir a dependência em relação aos EUA (Pinheiro, 2010).

Portanto, a compreensão acadêmica de “globalismo” diverge consideravelmente do que é concebido pela *intelligentsia* ultradireitista que sustentaram o governo de Trump e Bolsonaro (e outros atores de direita radical, como o *Vox*, na Espanha, *Chega!*, em Portugal, Giorgia Meloni, na Itália, e Viktor Orban, na Hungria). *Globalismo, para os fins deste capítulo, é entendido pelos governos de ultradireita como um esquema*

político de dominação mundial exercido por elites cosmopolitas cujo propósito é destruir a civilização judaico-cristã e substituí-la por uma cultura progressista (“marxismo cultural”). Assim, o entendimento do significado de globalismo empregado por trumpistas e bolsonaristas passa por três elementos: 1) a estratégia populista da direita radical, que se estende para além da dimensão nacional; 2) a mentalidade conspiratória; 3) a visão decadentista em relação à Civilização Ocidental.

Considera-se aqui tanto o governo Bolsonaro quanto o governo Trump como pertencente ideologicamente à direita radical². De acordo com Cas Mudde (2007; 2019), a extrema-direita rejeita a essência da democracia, isto é, a ideia de soberania popular e a regra majoritária (*volunté general*). O exemplo mais emblemático da extrema-direita é o fascismo. A direita radical, por sua vez, aceita a essência da democracia, mas se opõe aos elementos da democracia liberal, isto é, o direito de minorias, separação de poderes e o Estado de Direito. Três elementos caracterizam a direita radical: ela é nativista, autoritária e populista.

O caráter populista da direita radical, que é o que mais nos interessa no entendimento sobre o globalismo, tem sido objeto frequente de atenção na academia. Tormey (2019) e Mudde e Kaltwasser (2017), por exemplo, propõem um mínimo denominador comum para enquadrar conceitualmente o populismo, considerando-o uma ideologia de baixa densidade que divide a sociedade em dois grupos antagônicos e homogêneos: o povo puro e as elites corrompidas. O populista, neste sentido, seria o representante legítimo das majorias numa posição beligerante contra o sistema.

A concepção de “elites corrompidas” transcende as fronteiras nacionais, incorporando as “elites cosmopolitas” encasteladas nos Organismos Internacionais, Fundações, ONGs, etc. Assim, as elites nacionais se articulam com elites internacionais para frustrar a “vontade geral” e atentar contra os valores ocidentais, comungados pela maioria da população tanto no Brasil quanto nos EUA. Ao impor a “agenda globalista”, a exemplo dos direitos das mulheres e minorias LGBTQIA+, as elites

2 É razoavelmente consensual na literatura especializada que a *far right* (traduzido geralmente em língua latina como ultradireita) pode ser dividida em dois subgrupos ideológicos: *radical right* (direita radical) e *extreme right* (extrema-direita).

globalistas usurpariam a regra democrática. Essa narrativa antiminorias escancara o caráter iliberal da direita radical na mesma medida em que reforça seu apelo populista. Este mesmo expediente tem sido utilizado constantemente pela direita radical populista europeia, quando condena o conluio entre elites nacionais contra as “elites de Bruxelas” (Goodhart, 2017).

O uso de teorias da conspiração oferece um corolário adicional à retórica da direita radical, reforçando a estratégia populista de demonização das elites. É sabido que as teorias da conspiração são um fenômeno global que afeta quase todos os campos da atividade humana e, de maneira alguma, é exclusiva do campo direitista. Elas em geral operam com a crença em tramas secretas confabuladas por um pequeno grupo de pessoas poderosas com intenções malévolas. Neste sentido, é frequentemente incorporado dentro da lógica maniqueísta do populismo. Embora às vezes sejam inofensivas, elas podem minar a confiança nas instituições, promover discursos de ódio, desprezitar evidências científicas, incitar violência e até causar mortes, como no caso da propaganda antivacina. Além disso, como observam Schulze *et al.* (2022), as teorias da conspiração são amplificadas nas redes sociais devido à sua capacidade de criar estruturas ideais para o surgimento, disseminação e aceleração dessas narrativas. E deve ser levado em consideração que as plataformas sociais permitem a formação de câmaras de eco, onde as ideias se reforçam mutuamente, promovendo a radicalização e o extremismo.

Uma das manifestações mais caricatas da articulação entre populismo e conspiracionismo é a teoria QAnon, muito disseminada entre apoiadores de Donald Trump e que chegou a reverberar no Brasil, que alega que um grupo secreto de elites globais está envolvido em atividades criminosas contra o governo dos EUA. Essas elites estariam promovendo pedofilia e tráfico humano, alegando que uma “tempestade” iminente iria expor e derrubar essas elites (Conner e MacMurray, 2021).

Há, entretanto, gradações menos alucinadas de narrativas conspiracionistas que se disseminaram no circuito da direita radical populista. O ideólogo Olavo de Carvalho, por exemplo, disseminou no Brasil a tese de que grandes fortunas se reuniam na calada da noite para

“planejar a implantação de um governo mundial e inaugurar uma nova civilização planetária”. Com frequência Olavo recomendava a leitura do livro de Daniel Estulin intitulado *A verdadeira história do Clube Bilderberg*, que conta a história de uma organização composta por líderes políticos, financeiros e de corporações multinacionais. Estulin descreve o clube como extremamente poderoso e influente, capaz de escolher presidentes, iniciar guerras e influenciar o preço do petróleo, sendo rotulado como a “pior inimiga da humanidade” pelo autor (Estulin, 2006).

Outra variação muito popular do tema elites globalistas *versus* povo é a tese segundo a qual George Soros – o financista, filantropo e bilionário judeu – seria o grande articulador das elites globalistas que financia fundações e ONGs progressistas que têm como propósito usurpar a soberania das nações e destruir a civilização ocidental. Muito comumente, o nome de Soros vem acompanhado de “globalismo” e “marxismo cultural”. Neste sentido, o exemplo paradigmático de luta antiglobalista é Viktor Orban, primeiro-ministro da Hungria há mais de duas décadas, que lançou uma guerra contra o compatriota George Soros, acusando-o de destruir a identidade cristã da nação húngara.

Vale destacar que a ideia de marxismo cultural foi desenvolvida por autores paleoconservadores nos EUA, a exemplo de William S. Lind, que defendeu, no início dos anos 1990, que intelectuais marxistas como Antonio Gramsci e Georg Lukács, após a Primeira Guerra Mundial, propuseram a necessidade de transformar a cultura ocidental e a religião cristã para promover o socialismo. Essa estratégia envolvia uma “longa marcha através das instituições” culturais, como escolas e mídia. A Escola de Frankfurt, fundada por Felix Weil, e pensadores como Adorno e Marcuse teriam promovido essa agenda, influenciando movimentos de contracultura dos anos 1960 e 1970. Segundo Lind, essas ideias se infiltraram nas instituições culturais dos EUA, disseminando agendas como feminismo, direitos LGBTQIA+, ambientalismo e multiculturalismo. Após a queda do Muro de Berlim, esta teoria ganhou tração no Brasil, tendo sido difundida por Olavo de Carvalho, identificando novos inimigos como acadêmicos e ativistas de direitos humanos (Magalhães, 2018).

O antiglobalismo é, portanto, a grande força ideológica que moveu e move a inserção internacional de governos de direita radical. No Brasil de Bolsonaro e nos EUA de Trump o antiglobalismo reivindicou a defesa da civilização ocidental na luta contra as elites globalistas. Na próxima seção será discutido como a política externa brasileira sob o governo Bolsonaro mirou no trumpismo para cerrar fileiras na suposta defesa do Ocidente contra as elites globalistas.

Brasil e EUA na luta contra o globalismo

Em grande medida, a atitude da política externa brasileira contra os moinhos de vento do globalismo nasce da mimese de Trump. O presidente norte-americano, eleito em 2016, maldizia o globalismo como ideologia antinacional. Durante a campanha eleitoral, Trump afirmou que os EUA “no longer surrender America, or its people to the false song of globalism” (Fox News Insider, 2016). Enquanto presidente, em plena tribuna da Assembleia Geral da ONU, Trump afirmou que “the future does not belong to globalists. The future belongs to patriots. The future belongs to sovereign and independent nations who protect their citizens” e que o “globalism exerted a religious pull over past leaders, causing them to ignore their own national interests” (Trump, 2019).

Para além da mera retórica, Trump colocou em prática uma política externa hostil ao malfadado globalismo. Entre as diversas atitudes, podemos lembrar a saída dos EUA do acordo de Paris e da UNESCO, o rompimento com a OMS em plena pandemia, suspendendo suas verbas à Organização, os ataques reiterados à OMC, o banimento ao financiamento dos EUA a grupos estrangeiros que realizassem ou promovessem ativamente o aborto como método de planejamento familiar, a transferência da embaixada dos EUA de Tel Aviv para Jerusalém, contrariando um amplo consenso internacional sobre a solução de dois Estados para Israel e Palestina, entre tantas outras decisões da diplomacia norte-americana.

Como afirma o editorial da *Educational Philosophy and Theory* (Peters, 2020), o antiglobalismo promovido por Donald Trump teve impactos profundos no liberal-internacionalismo, uma doutrina que tem moldado as relações internacionais desde o final da Primeira Guerra Mundial.

O liberal-internacionalismo defende a cooperação multilateral, o comércio livre, e instituições internacionais fortes como meios para promover a paz, a prosperidade e os direitos humanos. A abordagem de Trump, ao contrário, enfatizou a soberania nacional, a proteção das fronteiras e o interesse nacional, questionando muitos dos princípios fundamentais do liberal-internacionalismo. Ou seja, a política externa trumpista partiu em rota de colisão contra a arquitetura de uma Ordem Internacional Liberal cujo principal promotor foram os próprios norte-americanos.

No Brasil, a campanha de Bolsonaro foi inspirada pelo trumpismo. Entretanto, não se tratou apenas de uma reprodução tropical das ideias da direita radical norte-americana. O estrategista da campanha de Trump, Steve Bannon, se articulou com lideranças próximas a Jair Bolsonaro para apoiar a candidatura antiglobalista no Brasil. Após a vitória eleitoral, três grupos disputaram o controle da Política Externa bolsonarista: antiglobalistas, liberais-cosmopolitas e militares. O núcleo antiglobalista trouxe a postos estratégicos do governo dois alunos de Olavo de Carvalho: Filipe Martins e Ernesto Araújo. Filipe Martins, bacharel em Relações Internacionais, foi nomeado Assessor Internacional da Presidência, cargo que nos governos petistas fora ocupado por Marco Aurélio Garcia (Magalhães, 2019).

Ernesto Araújo, um diplomata pouco conhecido, ganhou destaque com seu blog *Metapolítica 17*, iniciado em setembro de 2018. Antes disso, em 2017, Araújo contribuiu para a revista do Ministério das Relações Exteriores com um artigo intitulado “Trump e o Ocidente”, onde argumentou a favor da política externa de Trump como uma ferramenta para resgatar o Ocidente de sua suposta decadência. Araújo propunha uma visão de Ocidente não baseada no capitalismo e na democracia liberal do pós-Guerra Fria, mas sim numa civilização centrada nos valores de uma tradição judaico-cristã, sugerindo que o Brasil deveria se aliar a essa luta para salvar a civilização ocidental da sua destruição pelo globalismo (Araújo, 2017). O artigo foi elogiado e divulgado nas redes sociais por Olavo de Carvalho e, desde então, Ernesto Araújo ficou no radar dos olavistas que se vincularam à candidatura de Bolsonaro.

No discurso de posse como Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, entremeando citações em latim, grego e tupi, adotou a mesma tônica de Trump mencionada anteriormente:

Não estamos aqui para trabalhar pela ordem global. Aqui é o Brasil [...] Por muito tempo o Brasil dizia o que achava que devia dizer. Era um país que falava para agradar os administradores da ordem global. Queríamos ser um bom aluno na escola do globalismo, e achávamos que isso era tudo [...] O globalismo se constituiu no ódio, através das suas várias ramificações ideológicas e seus instrumentos contrários à nação, contrários à natureza humana, e contrários ao próprio nascimento humano. [...] Hoje escutamos que a marcha do globalismo é irreversível. Mas não é irreversível. Nós vamos lutar para reverter o globalismo e empurrá-lo de volta ao seu ponto de partida (Araújo, 2019).

Por mais que afirmasse defender o Brasil, Ernesto Araújo partia da premissa de que o Brasil era parte de uma macroestrutura identitária mais ampla, a civilização ocidental, em linha com a definição de globalismo apresentada anteriormente neste capítulo. Exemplo disso foi a mudança que o chanceler promoveu no currículo do Instituto Rio Branco, introduzindo disciplinas de “Clássicos” e retirando matérias de América Latina e história diplomática brasileira. A formação diplomática deveria contemplar o estudo dos cânones da cultura ocidental, como Dante Alighieri, Sófocles, Miguel de Cervantes e John Milton. Para defender o Brasil, na visão de Ernesto Araújo, o diplomata deveria conhecer a matriz civilizacional da qual o Brasil era, supostamente, parte. Ernesto também alterou o organograma do Itamaraty, introduzindo uma subsecretaria dedicada à “soberania nacional”, vigilante à ameaça globalista.

Sob os auspícios de Ernesto Araújo, a Fundação Alexandre de Gusmão, instituição vinculada ao Ministério das Relações Exteriores dedicada a promover atividades culturais e pedagógicas no campo das relações internacionais e da história diplomática do Brasil, organizou um seminário intitulado “Globalismo”. Além de Ernesto Araújo, que proferiu a palestra inaugural do evento, e o Assessor Internacional da Presidência,

Filipe Martins – que defendeu a tese de que o globalismo é um fenômeno existente, não uma teoria da conspiração –, o seminário contou com a participação de diversos blogueiros e influenciadores da nova direita brasileira (FUNAG, 2020). Os diversos palestrantes que participaram do evento pintaram o globalismo como inimigo do Brasil e dos valores ocidentais e defenderam uma política externa que resistisse às investidas das elites globalistas.

Contrariando a tradição diplomática de realizar a primeira visita à Argentina, a primeira viagem internacional de Bolsonaro foi aos EUA. O início da excursão foi marcado por um jantar na embaixada do Brasil, uma celebração em honra a Olavo de Carvalho, considerado o mentor intelectual do movimento bolsonarista e que foi aclamado como o principal arquiteto da “revolução conservadora” brasileira.

Durante o encontro diplomático, o Brasil foi designado como aliado importante extra-OTAN, um *status* que oferece vantagens, principalmente na aquisição de equipamento militar, semelhante ao concedido a países como Argentina, Austrália, Japão e Coreia do Sul. Além disso, um acordo foi estabelecido para o uso da Base de Alcântara, permitindo que empresas com tecnologia dos EUA lancem satélites e foguetes, em troca de pagamento ao Brasil e a garantia de proteção contra espionagem.

Outros compromissos incluíram a isenção unilateral de vistos pelo Brasil para turistas dos EUA, Canadá, Austrália e Japão, sem reciprocidade dos EUA. O apoio dos EUA para o ingresso do Brasil na OCDE também foi assegurado, o que exigiria do Brasil a adaptação a políticas pró-mercado, além de compromissos ambientais e com minorias LGBTQIA+, o que não agradava o núcleo antiglobalista. Adicionalmente, o Brasil concordou em estabelecer uma cota para importação de trigo dos EUA, causando desconforto na Argentina, e renunciou ao tratamento especial na OMC como parte do acordo para o apoio dos EUA ao ingresso na OCDE, abdicando de vantagens destinadas a nações em desenvolvimento (Magalhães, 2019).

O segundo destino internacional de Bolsonaro foi Israel, cumprindo um itinerário que muito revela a respeito da inserção do Brasil em um eixo civilizacional judaico-cristão. Embora a inédita aliança automática do

Brasil com Israel possa ser entendida a partir do aumento exponencial da população evangélica brasileira, ela pode ser interpretada também como parte de uma agenda antiglobalista.

Dois motivos fundamentais sustentam o suporte incondicional a Israel defendido pelo núcleo antiglobalista. Primeiramente, a percepção das relações internacionais sob uma ótica civilizacional, onde a existência do Ocidente depende da preservação da conexão judaico-cristã, supostamente ameaçada pelo globalismo. Em contrapartida, um aspecto situacional na aliança Brasil-Israel, promovida pelos antiglobalistas, foca na figura do primeiro-ministro israelense Benjamin Netanyahu, visto como um líder na luta contra o globalismo. Segundo Filipe Martins, assessor da Presidência, o Brasil deveria reconhecer Jerusalém como capital israelense, posicionando o nacionalismo do país como um paradigma antiglobalista, um modelo para a proteção da soberania nacional e oposição às influências indevidas dos globalistas. Assim, mais uma vez mimetizando Trump, Bolsonaro prometeu em sua campanha eleitoral mudar a embaixada brasileira de Tel Aviv para Jerusalém. No entanto, interesses econômicos do setor agroexportador e preocupações de segurança acabaram pesando na decisão do governo brasileiro de manter a embaixada em Tel Aviv.

Dessa forma, a aliança automática com Israel atende a uma base política interna, os evangélicos, e a um imaginário ideológico da nova direita brasileira. Isso levou o governo Bolsonaro a escolher Israel como o segundo destino de suas viagens oficiais. Havia grande expectativa de que Bolsonaro anunciasse a transferência da embaixada brasileira para Jerusalém, mas isso não ocorreu. E não ocorreu porque a decisão desagradaria a bancada ruralista e o núcleo militar do governo.

Hostil aos organismos internacionais, visto como antro de burocratas não eleitos, o Brasil se retirou, em 2019, do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular. No entanto, diferente dos EUA, detentor de um assombroso poder estrutural e menos vulnerável às pressões internacionais, a política externa brasileira não abandonou organismos internacionais. No entanto, o Brasil acumulou, durante o governo Bolsonaro, R\$ 4,6 bilhões em dívidas perante organismos internacionais como ONU, OMC, OEA, OMS, entre outros, comprometendo sua participação

em instâncias multilaterais (Máximo, 2024). E, sempre quando tinha oportunidade, o governo brasileiro endossava as críticas de Trump contra a ONU ou a OMS (Maia, 2021).

Durante a pandemia, a política externa de Bolsonaro acompanhou Trump ao acusar a China pela disseminação da Covid-19, e as elites tecnocratas globais por superdimensionarem a crise sanitária. Além disso, tanto Trump quanto Bolsonaro apostaram na hidroxicloroquina como panaceia populista para enfrentar a tecnocracia global, que na narrativa da direita radical era descrito como um grupo composto pela Big Pharma, cientistas, acadêmicos, a mídia profissional, artistas que aderiram às medidas de isolamento social. Como afirmam Casarões e Magalhães (2021, p. 207):

Trump and Bolsonaro have been able to fully exert the strategies and performances of medical populism. They have persistently touted hydroxychloroquine in spite of feeble scientific evidence, in an attempt to garner and secure political support by pitting the masses (or “the people”) against doctors, mainstream scientists, and public health authorities (or “the establishment”).

Esses são alguns exemplos que ilustram como a ideologia antiglobalista moveu muitas das decisões brasileiras no campo da política externa, reforçando a aliança entre Trump e Bolsonaro em favor de uma ordem iliberal para as relações internacionais.

Considerações finais

Sob Bolsonaro e Trump, a ideologia antiglobalista transformou-se em um pilar central das políticas externas de Brasil e EUA. Ambos os governos enxergavam o globalismo como uma ameaça à soberania nacional e aos valores tradicionais, impactando decisões estratégicas e alianças internacionais, como a própria parceria Brasil-EUA. O antagonismo ao globalismo foi uma ferramenta retórica e prática, moldando a abordagem dos governos frente a instituições multilaterais e acordos internacionais.

Como vimos, em várias instâncias, tanto Trump quanto Bolsonaro desafiaram os paradigmas de cooperação global, optando por políticas que

priorizavam interesses nacionais imediatos em detrimento da diplomacia multilateral. Este movimento reforçou uma narrativa de confronto com o que percebiam como influências globalistas, afetando acordos comerciais, parcerias estratégicas e posicionamentos em fóruns internacionais.

A postura antiglobalista também ressaltou o valor simbólico de ações políticas. Decisões como o reconhecimento de Jerusalém como capital de Israel por parte dos EUA, e a postura ambígua do Brasil sobre o mesmo tema, transcendiam a política pragmática, refletindo uma identificação ideológica com o ocidentalismo e uma rejeição à percepção de imposições globalistas. Assim, Bolsonaro e Trump não apenas formularam políticas baseadas em uma perspectiva antiglobalista, mas também utilizaram esta visão para solidificar suas bases políticas internas e projetar uma imagem de resistência no cenário internacional.

Finalmente, a história de Dom Quixote oferece uma metáfora para a política externa sob a influência da ideologia antiglobalista. Assim como o engenhoso fidalgo enxergava gigantes em moinhos de vento, impulsionado por suas percepções e convicções, líderes como Bolsonaro e Trump moldaram suas políticas externas baseados em uma visão na imagem do globalismo. Este episódio ressalta a importância crítica da percepção na diplomacia e nas relações internacionais, onde as realidades são frequentemente construídas não apenas a partir de fatos, mas também nas crenças e visões dos atores envolvidos.

Referências

ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. Trump e o Ocidente. *Cadernos de Política Exterior*, v. 3, n. 6, p. 323-357, 2017. Disponível em: <<http://funag.gov.br/biblioteca/download/CADERNOS-DO-IPRI-N-6.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2024.

ARAÚJO, Ernesto. Ernesto Araújo – Discurso de Posse. *Fundação Alexandre de Gusmão*, 2 jan. 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/ernesto-araujo-discurso-de-posse>>. Acesso em: 15 jan. 2024.

CARVALHO, Olavo de. Os inventores do mundo futuro. *Diário do Comércio*, 1 maio 2006. Disponível em: <<https://olavodecarvalho.org/os-inventores-do-mundo-futuro/>>. Acesso em: 15 jan. 2024.

CASARÕES, Guilherme; MAGALHÃES, David. The hydroxychloroquine alliance: how far-right leaders and alt-science preachers came together to promote a miracle drug. *Revista de Administração Pública*, v. 55, n. 1, p. 197–214, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-761220200556>>. Acesso em: 15 jan. 2024.

CERVANTES SAAVEDRA, Miguel de. *Dom Quixote*. São Paulo: FTD, 2013.

CONNER, Christopher T.; MACMURRAY, Nicholas. The Perfect Storm: A Subcultural Analysis of the QAnon Movement. *Critical Sociology*, v. 48, n. 6, 2021.

ESTULIN, Daniel. *A verdadeira história do Clube Bilderberg*. São Paulo: Editora Planeta, 2006.

FOX NEWS INSIDER. Trump: I will not surrender U.S. to false song of globalism. *YouTube*, 27 abr. 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=EOyma_8dFm0>. Acesso em: 15 jan. 2024.

GOODHART, David. *The Road to Somewhere: The Populist Revolt and the Future of Politics*. London: Hurst Publishers, 2017.

HERZ, Mônica. Análise Cognitiva e Política Externa. *Contexto Internacional*, v. 16, n. 1, p. 75-89, 1994. Disponível em: <http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Herz_vol16n1.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2024.

ITAMARATY e FUNAG realizaram seminário sobre o globalismo. *Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG)*, 2020. Disponível em: <<https://antigo.funag.gov.br/index.php/pt-br/2015-02-12-19-38-42/2937-itamaraty-e-funag-realizaram-seminario-sobre-o-globalismo>>. Acesso em: 27 fev. 2024.

JAMES, Paul. *Globalism, Nationalism, Tribalism: Bringing Theory Back In*. Thousand Oaks: Sage, 2006.

JERVIS, Robert. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1976.

MAGALHÃES, David. Quem tem medo do globalismo? *Estado da Arte*, 17 nov. 2018. Disponível em: <<https://estadodaarte.estadao.com.br/quem-tem-medo-do-globalismo/>>. Acesso em: 15 jan. 2024.

MAGALHÃES, David. A diplomacia templária de Bolsonaro. In: GALLEGO, Esther Solano. *Brasil em Colapso*. São Paulo: Editora Unifesp, 2019.

MAIA, Mateus. Ernesto diz à CPI que decisão de apoiar EUA contra OMS partiu dele. *Poder360*, 18 maio 2021. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/congresso/ernesto-diz-a-cpi-que-decisao-de-apoiar-eua-contr-a-oms-partiu-dele/>>. Acesso em: 15 jan. 2024.

MÁXIMO, Welton. Brasil quita dívidas com organismos internacionais. *Agência Brasil*, 4 jan. 2024. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-01/brasil-quita-dividas-com-organismos-internacionais>>. Acesso em: 15 jan. 2024.

MUDDE, Cas. *The Ideology of the Extreme Right*. Manchester: Manchester University Press, 2000.

MUDDE, Cas. *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

MUDDE, Cas. *The Far Right Today*. Cambridge: Polity Press, 2019.

MUDDE, Cas; KALTWASSER, Cristóbal Rovira. *Populism: A Very Short Introduction (Very Short Introductions)*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.

PETERS, Michael A. Trump's nationalism, 'the end of globalism', and 'the age of patriotism': 'the future does not belong to globalists. The future belongs to patriots.' *Educational Philosophy and Theory*, v. 52, n. 13, p. 1341-1346, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/00131857.2019.1678447>>. Acesso em: 15 jan. 2024.

PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

SCHULZE, Heidi *et al.* Far-right conspiracy groups on fringe platforms: a longitudinal analysis of radicalization dynamics on Telegram. *Convergence*, v. 28, n. 4, p. 1103-1126, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/13548565221104977>>. Acesso em: 15 jan. 2024.

TORMEY, Simon. *Populismo: uma breve introdução*. São Paulo: Cultrix, 2019.

TRUMP, Donald J. Remarks by President Trump at the 74th Session of the United Nations General Assembly. *The White House*, 25 set. 2019. Disponível em: <<https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-74th-session-united-nations-general-assembly/>>. Acesso em: 28 fev. 2024.

WALKER, Alicia. GLOBALISM. *Studies in Iconography*, v. 33, p. 183-196, 2012.

Relações bilaterais Brasil-Estados Unidos no contexto da nova direita

Bárbara Vasconcellos de Carvalho Motta¹

Anne Gabrielle Carvalho Cruz²

Introdução

As relações bilaterais Brasil-Estados Unidos não apresentam uma trajetória linear, nem de paulatina intensificação ao longo do tempo. No decorrer dos anos, elas foram marcadas por períodos de cooperação e competição, de alinhamento especial e “negligência benigna”, de desconfiança e aliança estratégica, entre outras muitas idas e vindas de aproximação e afastamento. No entanto, mesmo em momentos em que a política externa norte-americana estivesse menos interessada na América do Sul, ou que a política externa brasileira conclamasse de modo enfático uma atuação internacional de orientação autonomista, as dinâmicas bilaterais entre os dois países sempre foram importantes para ambas as políticas externas.

Em momento recente, com a subida dos ex-Presidentes Trump e Bolsonaro, houve um período de confluência ideológica entre ambos os países. Pertencentes ao que a literatura denomina de “nova direita global” (Abrahamsen *et al.*, 2020), quarta onda dos movimentos de direita (Mudde, 2019) ou até mesmo “direita radical” (Mudde, 2019), ambos Donald Trump e Jair Bolsonaro questionaram a democracia em seus respectivos

1 É professora adjunta em Relações Internacionais na Universidade Federal de Sergipe. Doutora e Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP), Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (UFF-2011). Atua em pesquisa nas áreas de Segurança Internacional e Política Externa dos Estados Unidos. Integrante do Grupo de Estudos em Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e Coordenadora do Observatório de Política Exterior do Brasil (OPEB) do Projeto de Extensão Interinstitucional OPEX. Coordenadora da Área Temática de Segurança Internacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais.

2 É graduanda em Relações Internacionais na Universidade Federal de Sergipe (UFS), integrante do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES). Tem interesse em temas relacionados à política externa, nova direita global e identidade.

países, além de contestarem elementos do liberalismo, como direitos humanos, direito das minorias, a pauta de gênero e a pluralidade de visões, credo e opiniões políticas. Diante deste contexto, é relevante nos questionarmos como esta confluência reverberou nas relações bilaterais, bem como na relação do Brasil com a potência hegemônica e hemisférica.

Nesse sentido, este capítulo pretende inventariar as ações adotadas pelo Brasil e pelos Estados Unidos, no contexto das suas relações bilaterais, em momento de sobreposição dos dois Presidentes da chamada “nova direita global”. Argumentamos que a guinada à direita produziu modificações tanto na forma quanto no conteúdo em que Brasil e Estados Unidos se relacionaram e conduziram suas relações, quando comparado com o período posterior à da redemocratização. A convergência ideológica não contribuiu para a redução de assimetrias. Ao contrário, o alinhamento sem recompensas proposto pela política externa brasileira tornou tais assimetrias ainda mais evidentes.

Em termos metodológicos, procederemos com uma análise documental dos quatro encontros bilaterais entre os Presidentes, durante o período de 2019 a 2020, em que ambos Trump e Bolsonaro estiveram no governo. Dessa forma, além desta introdução e das considerações finais, o capítulo se divide em duas seções. A primeira realizará um panorama das relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos, com foco no período pós-redemocratização. A segunda, por sua vez, prosseguirá com a análise das dinâmicas bilaterais entre os países no recorte temporal de 2019 a 2020, com base nos documentos produzidos por ocasião dos quatro encontros entre Trump e Bolsonaro.

Brasil e Estados Unidos no pós-redemocratização

Os Estados Unidos foram elemento constante nas orientações diplomáticas brasileiras. Como argumenta Hirst (2009), é possível delinear tais relações a partir de cinco tendências – aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação –, a partir das quais é possível identificarmos o grau de aproximação com os EUA. Outro debate fundamental para compreendermos o histórico das relações entre os países é o da existência de dois paradigmas na política externa brasileira: o

americanista e o globalista (Pinheiro, 2004). Se no americanismo o Brasil entendia que a vinculação estreita com a potência hegemônica poderia lhe trazer benefícios, no globalismo tal relação foi matizada pela inclusão de novas parcerias com vistas a alcançar maior poder de barganha frente a Washington. Como veremos na próxima seção, o governo Bolsonaro poderia ser enquadrado no que Pinheiro (2004) intitulou de americanismo ideológico. Separando o paradigma americanista em dois ramos, o americanismo instrumental se traduziria em uma associação pragmática aos EUA, enquanto o ideológico se enquadraria em uma vinculação com compartilhamento de ideias e valores, como o ocorrido durante o governo Castelo Branco.

Do ponto de vista histórico, o início das dinâmicas bilaterais com o Estado brasileiro se estabeleceu de forma exitosa. Inspirados pela Doutrina Monroe, os Estados Unidos foram o primeiro país do hemisfério norte a reconhecer a independência do Brasil, perseguindo sempre, como aponta Federico Gil (1989 *apud* Souto Maior, 2001), dois objetivos principais: “excluir do hemisfério Ocidental potências extracontinentais ou rivais” e “assegurar dominante [sua] presença político-econômica na região”³. Nesse sentido, se em circunstâncias semelhantes à independência o apoio dos EUA foi fundamental para avançar os interesses nacionais brasileiros, tal relação sempre foi marcada pela evidente assimetria entre os países e pelo choque de interesses, sobretudo pela busca norte-americana de preponderância na região (Souto Maior, 2001). Os conflitos, em sua maioria pontuais, giraram nesses 200 anos de relações bilaterais em torno de dois principais temas: a agenda comercial, como nos contenciosos entre Brasil-Estados Unidos na Organização Mundial do Comércio (OMC), e debates da agenda multilateral, tais como desarmamento, não proliferação nuclear e reforma do Conselho de Segurança (Almeida, 2002).

O fim da Guerra Fria e a redemocratização no Brasil colocaram novos desafios para tais relações, seja pela percepção brasileira de que as dinâmicas Brasil-Estados Unidos não mais estavam condicionadas à bipolaridade ou, por parte dos EUA, pela impossibilidade de cobrar solidariedade aos países da região no combate ao perigo comunista. Nesse

3 “[...] exclude from the western hemisphere extracontinental rival or hostile powers. The second has been to secure the dominant politico-economic presence of the United States in the region”.

contexto, um dos principais temas que mobilizou a diplomacia entre os dois países foi a construção de uma integração econômica hemisférica, via o projeto da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), proposto inicialmente pelo ex-Presidente George H. W. Bush (Souto Maior, 2001). Mesmo com as diferenças em termos de agenda política, tanto o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) quanto o governo Lula encararam tal projeto com reticências. FHC, apesar de suas estreitas relações com o ex-Presidente Clinton e das boas relações com Washington, questionava “como” a relação seria estabelecida. Em suas palavras, o Brasil não aceitaria “uma Alca qualquer” (Marin, 2006), de modo que uma das principais preocupações era que a liberalização econômica prejudicasse, entre outros setores, a produção industrial brasileira (Souto Maior, 2001). Lula, por outro lado, se apresentou mais enfático na crítica, rebatendo a própria razão de ser da Alca, denominando-a de “projeto de anexação” (Marin, 2006).

Durante os dois primeiros governos Lula, o Brasil elevou o tom em uma diplomacia mais autonomista, com a qual buscava aproveitar os novos espaços de manobra para os países em desenvolvimento. No entanto, as relações com os Estados Unidos se mantiveram estáveis e positivas. Para além do explícito reconhecimento de que o Brasil é um país com influência internacional crescente, com o qual Washington deve construir parcerias profundas e mais efetivas (The White House, 2010, p. 3), esses anos foram marcados por visitas presidenciais, o estabelecimento de acordos importantes, como o Memorando de Entendimento para o Avanço da Cooperação em Biocombustíveis, em 2007, além da criação de Parceria Estratégica, em 2005. Do ponto de vista dos entraves, além da já mencionada discordância em questões econômicas, que se estendeu pelos anos 2000 nas negociações junto à OMC (Pecequillo, 2010), um dos principais eventos que gerou ruídos entre os países foi na ocasião do acordo nuclear com o Irã, em que os Estados Unidos voltaram atrás em seu apoio à iniciativa brasileira e turca, e decidiram manter sanções e ações unilaterais (Lampreia, 2014).

Ainda neste período, parte da literatura aponta que o 11 de setembro e as intervenções na Guerra ao Terror reduziram a presença norte-americana na América do Sul, criando uma estrutura pós-hegemônica

(Hakim, 2006; Riggirozzi e Tussie, 2012; Drezner, 2015). Entretanto, produções recentes questionam tal argumento. Embora a região não tenha sido vista como prioritária, não houve uma redução das ações de Washington na região (Milani, 2021). A título de exemplo, além da identificação do Atlântico Sul como uma região em que a política externa norte-americana deveria retomar sua projeção, via o estabelecimento do U.S. Africa Command (USAFRICOM), em 2008, os EUA também reforçaram seu Comando do Sul (em inglês, U.S. Southern Command – USSOUTHCOM) com a reativação, também em 2008, da IV Frota (Pecequilo, 2014).

Se ao final dos dois primeiros mandatos de Lula a relação cordial entre ele e o ex-Presidente Obama tornaram as relações bilaterais mais fluidas, a mesma dinâmica não se estabeleceu com a entrada da ex-Presidenta Dilma Rousseff. Ainda que vários acordos tenham sido assinados entre os países⁴ e o Diálogo Estratégico Brasil-Estados Unidos tenha sido elevado a nível presidencial (Pecequilo, 2014), grande parte da literatura aponta para a redução do perfil diplomático adotado pelo Itamaraty (Pecequilo, 2014; Cornetet, 2014). Nesse sentido, como aponta Pecequilo (2014), a redução dos conflitos pontuais entre os países não se deu pelo aumento de convergência, mas sim pelo retraimento da diplomacia, o qual, por consequência, reduziu os pontos de tensão entre Washington e Brasília.

De toda sorte, as dinâmicas bilaterais Brasil-EUA, com Dilma e Obama à frente de seus respectivos países, se mantiveram estruturalmente sólidas. O escândalo de espionagem conduzido pela National Security Agency (NSA) em relação ao Brasil e à ex-Presidenta gerou ruídos nas relações bilaterais, principalmente com o cancelamento da visita presidencial de Dilma aos EUA, em 2013, mas não houve um rompimento entre os países. Em retrospectiva, as décadas de 1990 e 2000 demonstraram um claro amadurecimento dessas relações (Almeida, 2002), não surpreendendo, portanto, que os governos sucessórios a Dilma e Obama buscassem seguir um projeto macro semelhante. Como veremos na seção a seguir, a

4 Entre outros exemplos, é interessante mencionarmos a realização do Diálogo da Parceria Global, Brasil-Estados Unidos, em 2012, de Diálogo Estratégico sobre Energia, e de acordos trilaterais entre Brasil, Estados Unidos e países da América Central, Caribe e África, em temas como o combate ao HIV/AIDS, ao trabalho forçado e infantil, ao tráfico de drogas, bem como cooperação para a proteção do meio ambiente e garantia da segurança alimentar.

grande surpresa no bilateralismo entre Bolsonaro e Trump esteve tanto no conteúdo como na forma.

Bolsonaro com Trump: a política externa brasileira e as relações bilaterais

No decurso de toda a sua campanha presidencial, o ex-Presidente Bolsonaro enfatizou não apenas as relações com os Estados Unidos, mas sobretudo com os Estados Unidos de Donald Trump, destacando sua admiração pelo ex-Presidente norte-americano e apreciando a alcunha de “Trump dos trópicos”. A identificação de que a política externa de Bolsonaro, principalmente nas relações que estabeleceu com os EUA, foi um evento inédito na história da política externa brasileira é ponto quase consensual na literatura (Gonçalves e Teixeira, 2020; Saraiva e Silva, 2019; Moll Neto e Ioris, 2023). Tal ineditismo encontra-se na postura de pária internacional (Thomaz e Vigevani, 2023; Araújo, 2020), na não reciprocidade frente às concessões feitas aos EUA, principalmente em setores estratégicos para o Brasil (Thomaz e Vigevani, 2023; Berringer *et al.*, 2021; Moll Neto e Ioris, 2023), na elaboração de uma política externa que não atendeu aos interesses nacionais (Velasco, 2019) na guinada à extrema-direita (Guimarães *et al.*, 2023; Casarões e Farias, 2022; Saraiva e Silva, 2019) e, seguindo a política externa norte-americana, no questionamento ao multilateralismo (Motta e Succi Junior, 2023).

Ainda que possamos relacionar este momento da diplomacia brasileira com a política externa americanista ideológica de Castelo Branco (Pinheiro, 2004), Velasco (2019) salienta que houve uma “ruptura, sim, mas o corte realizado é muito mais longo e profundo: ele não nos separa apenas da política externa do período pós-democratização, mas da tradição histórica da diplomacia brasileira”. Nesse sentido, a adesão sem precedentes gerou impactos não apenas nas dinâmicas bilaterais, mas na política externa brasileira como um todo. Intitulada de adesão “quase totalmente automática e acrítica” (Gonçalves e Teixeira, 2020), “subordinação passiva explícita” (Berringer *et al.* 2021) e até mesmo de um *illiberal bandwagon* (Masukata, 2023; Spektor e Fasolin, 2018), a “nova política externa” proposta pelo ex-Ministro das Relações Exteriores,

Ernesto Araújo, buscava afastar o Brasil do “globalismo”, conferindo à diplomacia uma “bússola moral” (Araújo, 2019a) que pudesse libertar “o Brasil por meio da verdade” (Araújo, 2019b) e eliminar a “indiferença civilizacional” (Araújo, 2019a) existente na política externa brasileira pós-Barão do Rio Branco.

Dessa forma, algumas inflexões da política externa de Bolsonaro podem ser compreendidas à luz da relação que ele e seu Ministro das Relações Exteriores estabeleceram com os Estados Unidos de Trump, como na adoção de uma pauta antigênero (Selis e Prado, 2021; Simioni e Kyrillos, 2024), na reformulação da agenda de direitos humanos para a adoção de “verdadeiros direitos humanos” (Milani e Motta, 2023; Araújo, 2019c, p. 1) e no questionamento às mudanças climáticas e à necessidade de proteção ao meio ambiente (Casarões e Fledes, 2019). Se estas mudanças podem ser reflexo de uma convergência ampla de Trump e Bolsonaro com a “nova direita”, em sua proposta de uma política externa conservadora, as ações adotadas pela diplomacia brasileira em relação a Israel e à Venezuela são ilustrativas de uma inflexão ocorrida sobretudo por causa desse alinhamento.

Sobre Israel, por mais que ambos os países tenham reiterado o compromisso de paz no Oriente Médio (MRE, 2020e), na ocasião do quarto encontro bilateral entre Trump e Bolsonaro, em 2020, uma iniciativa de Washington que contribuiu para acirrar as animosidades na região foi a mudança da embaixada norte-americana para Jerusalém, realizada em 2018. No esteio desta decisão, o ex-Presidente Bolsonaro afirmou em seu Twitter e para o jornal conservador *Israel Hayom* que seguiria os passos dos Estados Unidos e da Guatemala, cumprindo sua promessa de campanha sobre a transferência da embaixada brasileira para Jerusalém (G1, 2018a).

Em relação à Venezuela, ambos países reiteraram seu apoio ao autoproclamado Presidente da Venezuela, Juan Guaidó (MRE, 2019a; Trump, 2019f; MRE, 2020e; The American Presidency Project, 2020a). Se a intromissão unilateral nos assuntos da região não é uma novidade na política externa norte-americana, a diplomacia brasileira buscou, historicamente, dialogar em fóruns regionais multilaterais os problemas

sul e latino-americanos, com base nos princípios constitucionais da autodeterminação dos povos e na defesa da democracia (Brasil, 1988). Para além desta iniciativa, ambos governos discutiram a possibilidade de uma intervenção na Venezuela. Nas subseqüentes viagens de Ernesto Araújo para encontrar com Michael Pompeo, Secretário de Estado americano, e John Bolton, assessor de segurança nacional, ambos favoráveis à intervenção, os Estados Unidos pressionaram o Brasil a adotar uma maior “incisividade militar”, inclusive oferecendo, em troca, um pacote de cooperação militar semelhante ao dirigido à Colômbia (Gielow, 2019).

Ao ser questionado por repórteres após encontro com Trump sobre qual seria a posição brasileira em uma possível intervenção militar liderada pelos EUA, Bolsonaro respondeu que não poderia dar detalhes sobre suas estratégias, pois se elas se tornassem públicas perderiam seu valor tático (The American Presidency Project, 2019f). A dubiedade na fala de Bolsonaro deixou em aberto, naquele momento, se o Brasil se manteria fiel a outro de seus princípios constitucionais, o da não intervenção (Brasil, 1988). Apesar da intervenção não ter ocorrido, em grande parte por reticência do setor militar brasileiro, tanto o apoio a Guaidó e quanto o não rechaço imediato da opção intervencionista ilustram que o alinhamento com os Estados Unidos produziu alterações de forma e conteúdo na política externa brasileira.

Ainda que concordemos que a convergência ideológica não redefiniu estruturalmente as relações bilaterais, permanecendo estas marcadas pela assimetria (Moll Neto e Ioris, 2023), argumentamos neste capítulo, com base em análise documental dos encontros bilaterais entre Trump e Bolsonaro, que a convergência à direita em ambos países produziu modificações tanto na forma quanto no conteúdo em que Brasil e Estados Unidos se relacionaram e conduziram suas relações, quando comparado com o período posterior ao da redemocratização. Para a pesquisa documental foram utilizados repositórios de documentos oficiais de cada país com o objetivo de encontrar arquivos que mencionassem reuniões, encontros ou acordos bilaterais. O site do Ministério das Relações Exteriores (MRE) foi utilizado para realizar a busca dos arquivos do governo brasileiro. Já para a coleta de documentos estadunidenses foram utilizadas duas plataformas: *The American Presidency Project*, um

projeto não governamental da Universidade de Santa Barbara que busca aglutinar documentos presidenciais, e o site do Departamento de Estado dos EUA, mais especificamente a parte arquivada que vai de 2017 a 2021.

As palavras-chave utilizadas no mecanismo de busca dos sites foram “Trump” e “Bolsonaro”, “Ernesto Araújo” e “Michael Pompeo”, “Estados Unidos” e “Brasil”, sendo aplicado, quando disponível, o filtro de ano (2019-2020). A coleta foi feita manualmente através da leitura dos documentos e busca pela temática condizente com o objetivo do trabalho, ou seja, se mencionava algum tipo de encontro bilateral, acordo ou medida que foi resultado desses encontros. No total, foram coletados 84 documentos oficiais, sendo 50 brasileiros e 34 estadunidenses, incluindo notas, comunicados conjuntos, discursos, coletivas de imprensa, palestras, intervenções e declarações. Após esta primeira etapa, em que realizamos uma leitura exploratória, prosseguimos com a seleção dos documentos. Como o foco da pesquisa são as reuniões bilaterais entre Trump e Bolsonaro e seus desdobramentos, foram excluídos todos os documentos de reuniões entre o Secretário de Estado e o Chanceler, assim como discursos e comunicados dos mesmos que não estavam diretamente relacionados com o que foi discutido pelos Presidentes. Assim, restaram 25 documentos, sendo 14 brasileiros e onze estadunidenses, os quais compõem o nosso *corpus* de análise. Como segunda etapa, realizamos nova leitura detalhada dos 25 documentos, a partir de uma análise qualitativa e de conteúdo, buscando identificar os principais temas discutidos, as ações pactuadas, convergências e divergências nas dinâmicas bilaterais, bem como elementos da política externa do governo Bolsonaro que, sobretudo por causa do alinhamento ideológico com Trump, destoaram do histórico da política externa brasileira pós-redemocratização.

Bolsonaro e Trump se reuniram bilateralmente quatro vezes: uma visita de Bolsonaro aos EUA assim que foi eleito, em 2019; um rápido encontro antes da Cúpula do G20 em Osaka, Japão; um encontro durante a 74ª Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU); e uma segunda viagem de Bolsonaro aos EUA, no início de 2020⁵. Entretanto, não foram localizados documentos referentes ao encontro ocorrido no período da

5 Este foi o último encontro presencial bilateral entre os Presidentes, poucos dias antes da Organização Mundial da Saúde caracterizar a Covid-19 como pandemia.

AGNU. Ao que tudo indica, foi uma breve reunião privada e, por isso, só foram analisados os outros três encontros e seus respectivos resultados.

De forma geral, os documentos indicam que as relações entre Bolsonaro e Trump foram sempre muito cordiais e respeitadas, aparentando uma real reciprocidade. Ambos mencionaram em diversos momentos que o Brasil e os EUA nunca estiveram tão próximos e que isso se devia à amizade existente entre eles e aos interesses e ideais compartilhados (The American Presidency Project, 2019a; 2019b; 2019e; 2019f; 2020b). Segundo Bolsonaro, esse momento da relação seria, ao mesmo tempo, a manutenção de uma tradição e uma novidade. O ex-Presidente se apresentou como o representante de uma contraposição ao “antiamericanismo” que supostamente definiu as relações entre Brasil e Estados Unidos há décadas e impedia que o real potencial da parceria fosse alcançado (The American Presidency Project, 2019f). Tal elemento é um dos pilares fundamentais para compreendermos não apenas o alinhamento entre os países proposto pelo Brasil, como também a alcunha, dada pelo ex-Ministro Ernesto Araújo, à política externa do período de “nova política externa”. Entre outros elementos, o “nova” se referia à retomada da parceria com os EUA abandonada durante os governos PT.

A própria palavra “reciprocidade” foi utilizada por Trump durante uma coletiva de imprensa conjunta para descrever as relações bilaterais dos países, palavra esta que posteriormente foi colocada em questionamento por um repórter ao indagar o que o Brasil receberia em troca por todas as suas concessões direcionadas aos EUA (The American Presidency Project, 2019f). Um dos momentos em que a deferência embutida nessa aura de reciprocidade se tornou evidente foi quando o ex-Presidente Bolsonaro dispensou a exigência de vistos para turistas estadunidenses, iniciativa esta que não foi correspondida por Trump. Houve apenas, após a primeira reunião, um comunicado em que ambos concordavam em tomar as providências necessárias para o Brasil participar do Global Entry⁶, um programa que permite a entrada de viajantes pré-aprovados nos EUA, mas não substitui a necessidade de visto (MRE, 2019a; 2019d; 2019e; The American Presidency Project, 2019b).

6 O Brasil foi aceito no programa apenas em 2022.

Ainda, a não inclusão do Brasil na rota de viagens diplomáticas do ex-Presidente norte-americano também pode ser analisada à luz das assimetrias existentes nesta pretensa reciprocidade. Trump foi o primeiro Presidente estadunidense em mais de 40 anos a não inserir o Brasil nas suas viagens diplomáticas, causando certo estranhamento principalmente pela relação de proximidade inédita que Trump e Bolsonaro afirmavam ter. O Presidente norte-americano veio à América do Sul uma única vez para comparecer à cúpula do G20 ocorrida na Argentina, em 2018 (G1, 2018b).

De modo amplo, as principais temáticas discutidas entre os Presidentes durante as reuniões bilaterais giraram em torno dos seguintes tópicos: segurança, defesa, ciência e tecnologia, comércio e questões políticas da América Latina. Outros temas também foram mencionados ao longo das conversas, como energia e meio-ambiente, mas não foram o foco da relação bilateral. Ao longo de nossa análise, pudemos observar que, à primeira vista, os resultados da relação foram majoritariamente mecanismos para o debate e diálogo⁷.

Essas temáticas são consideradas corriqueiras quando se analisa o passado da política externa brasileira, principalmente na relação entre Brasil e Estados Unidos. Questões comerciais, de defesa e segurança e debates sobre a América Latina permearam governos anteriores, como demonstrado neste capítulo. Entretanto, durante o período em que o governo Bolsonaro e o governo Trump ficaram sobrepostos, pôde-se observar algumas mudanças referentes ao conteúdo desses debates.

No que tange à área comercial, um dos principais temas discutidos entre Trump e Bolsonaro foi a entrada do Brasil na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O Brasil apresentou seu pedido de adesão em 2017, durante o governo de Michel Temer, mas a participação se tornou um foco a partir do governo Bolsonaro, o qual observava nessa iniciativa uma grande oportunidade para o desenvolvimento do Brasil e para demonstrar a importância do país globalmente (Folha de S. Paulo, 2019). Segundo Ernesto Araújo, participar da OCDE também significava “uma escolha de modelo de sociedade” que

7 Por exemplo, a proposta de criar o Fórum de Inovação Brasil-Estados Unidos; a criação do Fórum de Energia Brasil-EUA; e o aprofundamento do Fórum Permanente de Segurança Brasil-EUA e do Fórum de Altos Executivos Brasil-EUA.

viria através da adesão aos parâmetros de liberdade política e econômica pregados pela organização e seus países-membro, os quais são, para ele, exemplos de valores econômicos e civilizacionais pela posição que ocupam globalmente (MRE, 2019d; 2020f; 2020a).

Assim, a participação na OCDE foi considerada uma “estratégia de reconstrução nacional e inserção no mundo”, de modo a reposicionar o Brasil no âmbito internacional, dialogando prioritariamente com os países mais desenvolvidos do Norte Global (MRE, 2020a; 2020f). Em momentos anteriores, a política externa brasileira buscou estratégias para diversificar e ampliar as parcerias brasileiras, estreitando relações com países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, e identificou como importante manter a posição de país em desenvolvimento no âmbito da OMC, pois isso lhe conferia alguns privilégios, como “condições especiais para fechar acordos de livre-comércio” (Laporta e Trevizan, 2019). Durante o governo Bolsonaro, entretanto, esse *status* foi abandonado justamente para que o país pudesse entrar para a OCDE.

Cabe mencionar que, antes do pedido de adesão, o Brasil já possuía *status* de *key partner* na OCDE, podendo se vincular voluntariamente a qualquer instrumento da Organização, bem como participar de todos seus órgãos e das reuniões ministeriais (Azzi, 2021). O modelo de sociedade, mencionado por Araújo, veio atrelado a uma outra concepção político-econômica, baseada em um projeto liberalizante e de intensa abertura da economia brasileira. Para tanto, medidas de política interna como as reformas trabalhista e da previdência, o estabelecimento do teto de gastos e o projeto de privatizações estão intimamente ligadas com o propósito de pertencer ao clube dos países mais ricos.

Do ponto de vista dos EUA, Trump considerou o pleito brasileiro como um “objetivo louvável” e, durante os encontros bilaterais, reafirmou constantemente seu apoio. Inclusive, quando questionado por repórter se continuaria apoiando a iniciativa brasileira mesmo com o Escritório do Representante de Comércio dos Estados Unidos (USTR, sigla em inglês) indo contra tal ação, Trump manteve a mesma resposta (The American Presidency Project, 2019f).

Apesar desse apoio verbal, não foram observadas ações concretas dos EUA que auxiliassem o Brasil a atingir tal objetivo. Além disso, em outubro de 2019, foi vazada uma carta endereçada ao Secretário-Geral da OCDE em que Michael Pompeo apoiava apenas a entrada da Argentina e da Romênia na organização, não citando a candidatura brasileira (Folha de S. Paulo, 2019). Este fato alimentou rumores de que os EUA não apoiavam de fato o pedido brasileiro, os quais foram rebatidos, no mesmo dia, por Pompeo via publicação de uma nota no site do departamento de Estado. Ele afirmou que o conteúdo da carta não representava os interesses reais do país, já que os Estados Unidos eram entusiastas da entrada do Brasil na OCDE, apoiando seus esforços contínuos e suas reformas em prol desse objetivo (Office of the United States Trade Representative, 2022).

Trump, por sua vez, se posicionou afirmando que a notícia divulgando a carta era *fake news* e lembrou que o comunicado conjunto da primeira reunião com Bolsonaro demonstrava o “total apoio” do governo estadunidense à candidatura brasileira (Adghirni e Sink, 2019). Além disso, ele se comprometeu a fazer um esforço ainda maior para auxiliar o Brasil e, no encontro bilateral seguinte, em março de 2020, reafirmou mais uma vez seu apoio (MRE, 2020e; The American Presidency Project, 2020a).

Outro tópico importante nas relações comerciais entre os países foi o Acordo Brasil-Estados Unidos de Cooperação Econômica e Comercial (Agreement on Trade and Economic Cooperation, ATEC, sigla em inglês). Este compromisso, estabelecido primeiramente em 2011, no início do governo Dilma, criou a Comissão Brasil-Estados Unidos para Relações Econômicas e Comerciais com vistas a debater bilateralmente questões comerciais e de investimentos (MRE, 2011). A atualização feita durante a parceria entre Trump e Bolsonaro foi intitulada de Protocolo sobre Regras Comerciais e Transparência. Ela foi oficializada alguns meses após o quarto encontro bilateral entre os Presidentes, mas só entrou em vigor em 2022 (Office of the United States Trade Representative, 2022; MRE, 2020c; 2020d; 2020b).

Nessa proposta foram adicionadas três novas áreas ao acordo, sendo elas a Facilitação de Comércio e Administração Aduaneira; Boas Práticas

Regulatórias; e Anticorrupção. Segundo o governo brasileiro, o objetivo era criar um contexto mais favorável para o recebimento de investimentos e auxiliar na reinserção do Brasil na economia internacional de forma competitiva (MRE, 2020g). De acordo com nota do MRE, uma das maiores pretensões dessa atualização era formar as bases para “um amplo acordo comercial a ser futuramente negociado” entre os países (MRE, 2020b; 2020c).

Na temática de defesa, um dos assuntos de destaque foi a designação do Brasil⁸ como aliado extra-OTAN pelos EUA, em que Trump declarou a intenção de tornar o Brasil um parceiro militar estratégico desde a primeira reunião com Bolsonaro (MRE, 2019a; The American Presidency Project, 2019b). Logo na sequência, em maio de 2019, ele notificou o Congresso (The American Presidency Project, 2019d) e no mês de julho ocorreu a designação oficial (The American Presidency Project, 2019c). Nas coletivas de imprensa, Trump justificou a ação afirmando que a relação com o Brasil era ótima e que a designação seria um agradecimento pela parceria brasileira, bem como um reconhecimento ao Presidente Bolsonaro e um avanço em segurança e cooperação para a relação entre os países (The American Presidency Project, 2019e; 2019f). Para o Brasil isso significou não apenas uma aproximação nessas áreas, como também a possibilidade de obter assistência militar, acesso a pesquisas e tecnologias de defesa, treinamento conjunto, além da aquisição de materiais e equipamentos militares e de defesa mais facilmente. No entanto, essas expectativas podem ter sido frustradas, já que tal cooperação em segurança e defesa precisaria ser negociada dentro dos já existentes mecanismos institucionais, algo que não foi verificado depois do anúncio (MRE, 2019b). Além disso, a designação como membro extra-OTAN, além de não obrigar os Estados Unidos a transferirem qualquer tipo de tecnologia em defesa para o Brasil, também pode ser mais favorável à contraparte norte-americana, já que o acesso brasileiro a materiais e equipamentos contribui para as exportações de sua indústria bélica.

A assinatura do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST), que regulamenta o uso comercial do Centro Espacial de Alcântara (CEA),

8 Antes do Brasil, a Argentina era o único país da América Latina a possuir o título (G1, 2019).

também foi considerado, pelo governo Bolsonaro, um avanço na parceria bilateral com os Estados Unidos. O acordo já vinha sendo negociado há vinte anos e chegou a ser assinado por Fernando Henrique Cardoso, mas na ocasião foi barrado pelo Congresso (Brant, 2019; Dias, 2019). O principal problema que resultou na sua não aprovação foi a percepção de que ele feria a soberania brasileira. Inicialmente, além de estabelecer sigilo total sobre os equipamentos e tecnologias utilizadas pelos EUA na base de Alcântara, o Brasil estaria vedado de acessar diversas áreas da base. Mais recentemente, Temer fez um esforço para conseguir fechar o acordo, mas a aprovação veio somente com o governo Bolsonaro (Coletta, 2019).

Um acordo de salvaguardas tem a função de proteger a tecnologia, nesse caso aeroespacial, utilizada pelos países para que elas não sejam copiadas ou utilizadas sem a devida permissão. Atualmente o acordo firmado por Trump e Bolsonaro também permite o lançamento de foguetes e satélites que contenham tecnologia estadunidense em seus lançamentos, desde que o Brasil proteja a tecnologia norte-americana. Essa foi uma condição obrigatória para a utilização do CEA por qualquer país que deseje fazer lançamentos espaciais. Além disso, não é permitido que nenhum país lance mísseis, inclusive os EUA, pois o Brasil é signatário do Regime de Controle de Mísseis (Missile Technology Control Regime, ou MTCR), que tem objetivo de limitar a proliferação de armas de destruição em massa (Brasil, 2019).

Em adicional a esses objetivos, um dos lados positivos do acordo defendidos pelo governo brasileiro foi a possibilidade de utilizar comercialmente o Centro Espacial Brasileiro. No entanto, segundo o acordo, o Brasil não poderia utilizar a renda do aluguel da base para investir em seu próprio programa espacial (Brasil-EUA, 2019). Assim, por mais que o acordo torne possível que o Brasil lance foguetes e satélites de qualquer país que contenha algum componente de tecnologia norte-americana, o que acontece com a maioria dos equipamentos espaciais do mundo, o projeto brasileiro do Veículo Lançador de Satélite (VSL) não se beneficia diretamente, sobretudo por não haver no AST nenhuma cláusula de transferência de tecnologia.

Segundo o governo Bolsonaro, o acordo pode permitir uma futura construção e o lançamento de satélite desenvolvido em conjunto pela Administração de Aeronáutica e Espaço (NASA) e pela Agência Espacial Brasileira (MRE, 2019c). De todo modo, o conjunto de restrições aceitas no AST não parecem fazer frente às promessas de ganhos futuros. Além de permitirem que “o acesso às Áreas Restritas” seja “controlado pelo Governo dos Estados Unidos da América ou, conforme autorizado [...] pelos Licenciados Norte-americanos” (Brasil-EUA, 2019), o AST também pode fragilizar a já existente parceria aeroespacial com a China. Desde 1988 ambos os países possuem parceria para a construção de satélites avançados de sensoriamento remoto, intitulado de Programa CBERS (China-Brazil Earth Resources Satellite) (CBERS, 2018). Ainda, o AST impede a entrada em Alcântara de quaisquer equipamentos, mão de obra e tecnologia de países não signatários do MTCR, regime este de que a China não faz parte.

Em coletiva de imprensa, Trump se mostrou satisfeito com o acordo e mencionou que uma de suas metas enquanto presidente era reviver o legado espacial estadunidense (MRE, 2019a; The American Presidency Project, 2019b). Ao possibilitar lançamentos balísticos mais próximos à linha do Equador, o AST permite aos Estados Unidos uma redução de custos, principalmente com combustíveis, e maior competitividade em relação aos países europeus, que utilizam bases na Guiana Francesa, esta mais longe da linha do Equador que Alcântara (Thomaz *et al.*, 2021).

Considerações finais

As relações bilaterais Brasil-Estados Unidos possuem uma trajetória de proximidade, principalmente com o amadurecimento dos anos 1990 em diante. Entretanto, a convergência entre os Presidentes da nova direita global, Donald Trump e Jair Bolsonaro, produziram alterações na dinâmica entre os países. Fomentada sobretudo por Bolsonaro, a assimetria inerente entre os países não só se tornou mais evidente, como mais grave. Do ponto de vista da forma, a política externa brasileira adotou um tom de adoração acrítica aos Estados Unidos e seu ex-Presidente, buscando o vínculo bilateral não como um meio para alcançar benefícios nacionais,

mas sim como um fim em si mesmo. Tal como uma criança que admira o super-herói favorito, a política externa do governo Bolsonaro buscava no reconhecimento pela civilização Ocidental, via Estados Unidos, a validação do Brasil no mundo.

No que tange ao conteúdo, algumas das iniciativas apresentadas como principais feitos do governo — a entrada do Brasil na OCDE, a aliança extra-OTAN e o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas — ou já haviam sido consideradas anteriormente ou foram fruto de negociações iniciadas no governo anterior. Deste ponto de vista, alguns analistas podem argumentar que não houve uma alteração na política externa brasileira, mas sim uma continuidade em relação ao projeto político-econômico aventado no governo Temer. No entanto, argumentamos, ao longo do capítulo, que o vínculo ideológico também produziu uma inflexão em termos de conteúdo. Diferentemente de períodos anteriores, rompeu-se com a máxima de qualquer política externa: garantir recompensas e interesses nacionais.

Referências

ABRAHAMSEN, Rita *et al.* Confronting the International Political Sociology of the New Right. *International Political Sociology*, v. 14, n. 1, p. 94-107, 2020.

ACORDO de Comércio e Cooperação Econômica assinado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América – Brasília, 19 de março de 2011. *Ministério das Relações Exteriores (MRE)*, 19 mar. 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canal_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/acordo-de-comercio-e-cooperacao-economica-assinado-entre-o-governo-da-republica-federativa-do-brasil-e-o-governo-dos-estados-unidos-da-america-brasilia-19-de-marco-de-2011>. Acesso em: 21 fev. 2024.

ACORDO entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Salvaguardas Tecnológicas relacionadas à Participação dos Estados Unidos da América em lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara, 18 mar. 2019.

Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/12270?s=salvuardas%20tecnológicas&tipoPesquisa=1>>. Acesso em: 20 fev. 2024.

ADGHIRNI, Samy; SINK, Justin. Trump Says He Still Supports Brazil in OECD, Despite Letter. *Bloomberg*, 10 out. 2019. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-10-10/u-s-turns-down-brazil-s-oecd-bid-after-publicly-endorsing-it>>. Acesso em: 20 fev. 2024.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. As relações entre o Brasil e os Estados Unidos em perspectiva histórica. *Hispania*, v. 85, n. 3, p. 435-438, 2002.

ARAÚJO, Ernesto. Aula magna do Ministro Ernesto Araújo no Instituto Rio Branco. *Fundação Alexandre de Gusmão*, 2019a. Disponível em: <<https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-externa-brasileira/aula-magna-do-ministro-ernesto-araujo-no-instituto-rio-branco>>. Acesso em: 20 fev. 2024.

ARAÚJO, Ernesto. Ernesto Araújo, Discurso de posse. *Fundação Alexandre de Gusmão*, 2019b. Disponível em: <<https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/ernesto-araujo-discurso-de-posse>>. Acesso em: 20 fev. 2024.

ARAÚJO, Ernesto. Discurso do Ministro Ernesto Araújo no lançamento da publicação dos compromissos voluntários do Brasil no contexto da candidatura do país ao Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, em Brasília. *Fundação Alexandre de Gusmão*, 2019c. Disponível em: <https://funag.gov.br/images/2020/NovaPoliticaExterna/13_ME_CDH.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2024.

ARAÚJO, Ernesto. Discurso do Ministro Ernesto Araújo na cerimônia de formatura da turma João Cabral de Melo Neto (2019-2020) do Instituto Rio Branco. *Fundação Alexandre de Gusmão*, 2019d. Disponível em: <<https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-externa-brasileira/discurso-do-ministro-ernesto-araujo-na-cerimonia-de-formatura-da-turma-joao-cabral-de-melo-neto-2019-2020-do-instituto-rio-branco>>. Acesso em: 20 fev. 2024.

ASSINATURA de Pacote Comercial com os EUA – Nota Conjunta do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Economia. *Ministério das Relações Exteriores (MRE)*, 19 out. 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2020/nota-conjunta-do-ministerio-das-relacoes-exteriores-e-do-ministerio-da-economia-assinatura-de-pacote-comercial-com-os-eua>. Acesso em: 21 fev. 2024.

AZZI, Diego Araujo. Subordinação pela adesão: o pleito do Brasil a membro pleno da OCDE. In: MARINGONI, Gilberto; SCHUTTE, Giorgio Romano; BERRINGER, Tatiana (orgs.). *As bases da política externa bolsonarista*. Santo André: Editora UFABC, 2021, p. 61-71. Disponível em: <https://editora.ufabc.edu.br/images/Livros/Bases_da_politica_externa_bolsonarista.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2024

BERRINGER, Tatiana *et al.* Nacionalismo às avessas. In: MARINGONI, Gilberto; SCHUTTE, Giorgio Romano; BERRINGER, Tatiana (orgs.). *As bases da política externa bolsonarista*. Santo André: Editora UFABC, 2021, p. 139-152. Disponível em: <https://editora.ufabc.edu.br/images/Livros/Bases_da_politica_externa_bolsonarista.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BOLSONARO diz que Brasil transferirá embaixada de Tel Aviv para Jerusalém. *G1*, 1 nov. 2018a. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2018/11/01/bolsonaro-diz-a-jornal-israelense-que-brasil-transferira-embaixada-de-tel-aviv-para-jerusalem.ghtml>>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRANT, Danielle. Câmara aprova acordo que permite uso comercial da base de Alcântara. *Folha de S. Paulo*, 22 out. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ciencia/2019/10/camara-aprova-acordo-que-permite-uso-comercial-da-base-de-alcantara.shtml>>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Conhecendo o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil e Estados Unidos. Brasília: MD; MRE; MCTIC, 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/aeb/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/acordo-de-salvaguardas-tecnologicas/ast.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL e Estados Unidos assinam novo Protocolo sobre Regras Comerciais e Transparência – Comunicado conjunto à imprensa. *Ministério das Relações Exteriores (MRE)*, 19 out. 2020c. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2020/comunicado-conjunto-a-imprensa-brasil-e-estados-unidos-assinam-novo-protocolo-sobre-regras-comerciais-e-transparencia>. Acesso em: 21 fev. 2024.

CASARÕES, Guilherme; FLEMES, Daniel. Brazil First, Climate Last: Bolsonaro's Foreign Policy. *GIGA Focus Latin America*, n. 5, 2019. Disponível em: <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/brazil_first.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2024.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e; FARIAS, Déborah Barros Leal. Brazilian foreign policy under Jair Bolsonaro: far-right populism and the rejection of the liberal international order. *Cambridge Review of International Affairs*, v. 35, n. 5, p. 741-761, 2022.

CORNETET, João Marcelo Conte. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. *Conjuntura Austral*, v. 5, n. 24, p. 111-150, 2014.

COLETTA, Ricardo Della. Bolsonaro votou contra acordo com EUA sobre base de Alcântara em 2001. *Folha de S. Paulo*, 11 mar. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ciencia/2019/03/bolsonaro-votou-contra-acordo-com-eua-sobre-base-de-alcantara-em-2001.shtml>>. Acesso em: 20 fev. 2024.

COMUNICADO Conjunto Brasil-EUA – Fortalecimento da Parceria Econômica e Comercial Bilateral. *Ministério das Relações Exteriores (MRE)*, 17 abr. 2020d. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2020/comunicado-conjunto-brasil-eua-fortalecimento-da-parceria-economica-e-comercial-bilateral>. Acesso em: 21 fev. 2024.

COMUNICADO Conjunto do Presidente Jair Bolsonaro e do Presidente Donald J. Trump – 19 de março de 2019. *Ministério das Relações Exteriores (MRE)*, 19 mar. 2019a. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019/comunicado-conjunto-do-presidente-donald-j-trump-e-do-presidente-jair-bolsonaro-19-de-marco-de-2019>. Acesso em: 21 fev. 2024.

DECLARAÇÃO Conjunta do Presidente Jair Bolsonaro e do Presidente Donald J. Trump. *Ministério das Relações Exteriores (MRE)*, 8 mar. 2020e. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2020/declaracao-conjunta-do-presidente-jair-bolsonaro-e-do-presidente-donald-j-trump-2>. Acesso em: 21 fev. 2024.

DESIGNAÇÃO do Brasil como aliado prioritário extra-OTAN pelo governo dos Estados Unidos da América – Nota conjunta do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa. *Ministério das Relações Exteriores (MRE)*, 1 ago. 2019b. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019/designacao-do-brasil-como-aliado-prioritario-extra-otan-pelo-governo-dos-estados-unidos-da-america-nota-conjunta-do-ministerio-das-relacoes-exteriores-e-do-ministerio-da-defesa>. Acesso em: 21 fev. 2024.

DIAS, Marina. Após 20 anos de negociação, Brasil e EUA fecham acordo sobre base de Alcântara. *Folha de S. Paulo*, 11 mar. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ciencia/2019/03/apos-20-anos-de-negociacao-brasil-e-eua-fecham-acordo-sobre-base-de-alcantara.shtml>>. Acesso em: 20 fev. 2024.

DREZNER, Daniel. A Post-Hegemonic Paradise in Latin America? *Americas Quarterly*, 3 fev. 2015. Disponível em: <<https://www.americasquarterly.org/fulltextarticle/a-post-hegemonic-paradise-in-latin-america/>>. Acesso em: 20 fev. 2024.

ENTRADA em vigor do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil-Estados Unidos – Nota conjunta do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e do Ministério da Defesa. *Ministério das Relações Exteriores (MRE)*, 19 dez. 2019c.

Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019/entrada-em-vigor-do-acordo-de-salvaguardas-tecnologicas-brasil-estados-unidos-nota-conjunta-do-ministerio-das-relacoes-exteriores-do-ministerio-da-ciencia-tecnologia-inovacoes-e-comunicacoes-e-do-ministerio-da-defesa>. Acesso em: 21 fev. 2024.

EUA designam oficialmente Brasil como um aliado prioritário extra-OTAN. *G1*, 31 jul. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/07/31/eua-designam-oficialmente-brasil-como-um-aliado-prioritario-extra-otan.ghml>>. Acesso em: 20 fev. 2024.

GIELOW, Igor. EUA pressionam Brasil a usar força militar em operação na Venezuela. *Folha de S. Paulo*, 20 fev. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/02/eua-pressionam-brasil-a-usar-forca-militar-em-operacao-na-venezuela.shtml>>. Acesso em: 20 fev. 2024.

GOBIERNO de los Estados Unidos reitera apoyo al ingreso de Brasil en la OCDE. *Ministério das Relações Exteriores (MRE)*, 24 maio 2019d. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/es/canales_servicio/prensa/notas-a-la-prensa/gobierno-de-los-estados-unidos-reitera-apoyo-al-ingresso-de-brasil-en-la-ocde>. Acesso em: 21 fev. 2024.

GONÇALVES, Williams; TEIXEIRA, Tatiana. Considerações sobre a política externa brasileira no governo Bolsonaro e as relações EUA-Brasil. *Sul Global*, v. 1, n. 1, p. 192-211, 2020. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/sg/article/view/32061>>. Acesso em: 20 fev. 2024.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá *et al.* The evangelical foreign policy model: Jair Bolsonaro and evangelicals in Brazil. *Third World Quarterly*, v. 44, n. 6, p. 1324-1344, 2023.

HAKIM, Peter. Is Washington Losing Latin America? *Foreign Affairs*, v. 85, n. 1, p. 39-53, 2006.

HIRST, Monica. *Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2009.

HISTÓRIA. *Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres (CBERS)*, 5 fev. 2024. Disponível em: <<http://www.cbbers.inpe.br/sobre/historia.php>>. Acesso em: 20 fev. 2024.

INTERVENÇÃO do ministro Ernesto Araújo no café da manhã sobre o ingresso do Brasil na OCDE – Brasília 13/02/2020. *Ministério das Relações Exteriores (MRE)*, 13 fev. 2020f. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/ernesto-araujo/intervencao-do-ministro-ernesto-araujo-no-caffe-da-manha-sobre-o-ingresso-do-brasil-na-ocde-brasilia-13-02-2020>>. Acesso em: 21 fev. 2024.

INTERVENÇÃO do Ministro Ernesto Araújo na Reunião Ministerial do Conselho da OCDE. *Ministério das Relações Exteriores (MRE)*, 28 out. 2020a. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/ernesto-araujo/28-10-2020-intervencao-do-ministro-ernesto-araujo-na-reuniao-ministerial-do-conselho-da-ocde>>. Acesso em: 21 fev. 2024.

JOINT Statement by President Trump and President Jair Messias Bolsonaro of Brazil. *The American Presidency Project*, 19 mar. 2019b. Disponível em: <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/joint-statement-president-trump-and-president-jair-messias-bolsonaro-brazil>>. Acesso em: 21 fev. 2024.

JOINT Statement by President Trump and President Jair Messias Bolsonaro of Brazil. *The American Presidency Project*, 7 mar. 2020a. Disponível em: <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/joint-statement-president-trump-and-president-jair-messias-bolsonaro-brazil-0>>. Acesso em: 21 fev. 2024.

LAMPREIA, Luiz Felipe. *Aposta em Teerã: o acordo nuclear entre Brasil, Turquia e Irã*. São Paulo: Objetiva, 2014.

LAPORTA, Taís; TREVIZAN, Karina. Sem tratamento especial na OMC, Brasil perde ‘poder de barganha’, mas ganha status de país desenvolvido; ENTENDA. *G1*, 20 mar. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/03/20/sem-tratamento-especial-na-omc-brasil-perde-poder-de-barganha-mas-ganha-status-de-pais-desenvolvido-entenda.ghtml>>. Acesso em: 20 fev. 2024.

LEIA a íntegra da carta em que os EUA recomendam apenas Argentina e Romênia para a OCDE. *Folha de S. Paulo*, 11 out. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/10/leia-a-integra-da-carta-onde-o-eua-recomenda-apenas-argentina-e-romenia-para-a-ocde.shtml>>. Acesso em: 20 fev. 2024.

MARIN, Denise Chrispim. Comércio é exemplo da frieza da relação bilateral. *O Estado de São Paulo*, 11 set. 2006. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/324016/complemento_2.htm?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 20 fev. 2024.

MASUKATA, Shuichiro. Illiberal Bandwagoning: United States-Brazil relations under the Trump and Bolsonaro Administrations. In: KATSUMATA, Hiro; KUSANO, Hiroki (orgs.). *Non-Western Nations and the Liberal International Order*. London: Routledge, 2023, p. 53-70.

MEMORANDUM on Designation of the Federative Republic of Brazil as a Major Non-NATO Ally. *The American Presidency Project*, 31 jul. 2019c. Disponível em: <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/memorandum-designation-the-federative-republic-brazil-major-non-nato-ally>>. Acesso em: 21 fev. 2024.

MESSAGE to the Congress on Designation of Brazil as a Major Non-NATO Ally. *The American Presidency Project*, 8 maio 2019d. Disponível em: <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/message-the-congress-designation-brazil-major-non-nato-ally>>. Acesso em: 21 fev. 2024.

MILANI, Livia Peres. US Foreign Policy to South America since 9/11: Neglect or Militarisation? *Contexto Internacional*, v. 43, n. 1, p. 121-146, 2021.

MILANI, Livia Peres; MOTTA, Bárbara Vasconcellos Carvalho. As relações entre Brasil e Estados Unidos sob a nova direita global. *Conjuntura Austral*, v. 14, n. 66, p. 55-67, 2023.

MOLL NETO, Roberto; IORIS, Rafael Rossotto. Trump and Bolsonaro: Neo-Fascists Expressions of a Failed Attempt to Redefine Brazil-US Asymmetrical Relations. *Estudos Ibero-Americanos*, v. 49, n. 1, p. 1-17, 2023.

MOTTA, Bárbara Vasconcellos de Carvalho; SUCCI JUNIOR, David Paulo. Brazilian foreign policy for the war in Ukraine: changing non-alignment, counterfactual, and future perspectives. *Globalizations*, v. 20, n. 7, p. 1227-1240, 2023.

MUDDE, Cas. *The Far Right Today*. Cambridge: Polity Press, 2019.

PARTICIPAÇÃO do Brasil no programa “Global Entry” – Nota Conjunta do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Economia e da Casa Civil. *Ministério das Relações Exteriores (MRE)*, 25 nov. 2019e. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019/participacao-do-brasil-no-programa-global-entry-nota-conjunta-do-ministerio-das-relacoes-exteriores-do-ministerio-da-economia-e-da-casa-civil>. Acesso em: 21 fev. 2024.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A New Strategic Dialogue: Brazil-US Relations in Lula’s Presidency (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, edição especial, p. 132-150, 2010.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. The Brazil-United States Bilateral Relations in the Dilma Rousseff Administration, 2011-2014. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, v. 3, n. 6, p. 11-36, 2014.

PINHEIRO, Letícia. *Política externa brasileira: (1889-2002)*. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

POMPEO, Michael R. U.S. Fully Supports Brazil’s Steps Towards OECD Membership. *U.S. Department of State*, 10 out. 2019. Disponível em: <<https://2017-2021.state.gov/u-s-fully-supports-brazils-steps-towards-oecd-membership/>>. Acesso em: 21 fev. 2024.

REMARKS Prior to a Meeting With President Jair Messias Bolsonaro of Brazil and an Exchange With Reporters in Osaka, Japan. *The American Presidency Project*, 28 jun. 2019a. Disponível em: <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-prior-meeting-with-president-jair-messias-bolsonaro-brazil-and-exchange-with-0>>. Acesso em: 21 fev. 2024.

REMARKS Prior to a Meeting With President Jair Messias Bolsonaro of Brazil and an Exchange With Reporters. *The American Presidency Project*, 19 mar. 2019e. Disponível em: <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-prior-meeting-with-president-jair-messias-bolsonaro-brazil-and-exchange-with>>. Acesso em: 21 fev. 2024.

REMARKS Prior to a Working Dinner With President Jair Messias Bolsonaro of Brazil and an Exchange With Reporters in Palm Beach, Florida. *The American Presidency Project*, 7 mar. 2020b. Disponível em: <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-prior-working-dinner-with-president-jair-messias-bolsonaro-brazil-and-exchange>>. Acesso em: 21 fev. 2024.

RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana (orgs.). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Dordrecht: Springer, 2012.

SARAIVA, Miriam Gomes; SILVA, Álvaro Vicente Costa. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. *Relações Internacionais*, n. 64, p. 117-137, 2019.

SELIS, Lara Martim Rodrigues; PRADO, Débora Figueiredo Mendonça do. *A política externa do governo Bolsonaro e a aliança transnacional antigênero*. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2021. Disponível em: <<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/18425.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2024.

SIMIONI, Fabiane; KYRILLOS, Gabriela. Política Externa no Governo Bolsonaro (2019-2021): Disputas Discursivas e Rupturas Institucionais nas Políticas De Gênero. *Dados*, v. 67, n. 4, 2024.

SOUTO MAIOR, Luiz A. P. Brasil-Estados Unidos: desafios de um relacionamento assimétrico. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 44, n. 1, p. 55-68, 2001.

SPEKTOR, Matias; FASOLIN, Guilherme. Brazil and the United States: Will President Bolsonaro Bandwagon? *E-International Relations*, 15 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.e-ir.info/2018/11/15/brazil-and-the-united-states-will-president-bolsonaro-bandwagon/>>. Acesso em: 21 fev. 2024.

TEXTO do Protocolo ao Acordo de Comércio e Cooperação Econômica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América Relacionado a Regras Comerciais e de Transparência. *Ministério das Relações Exteriores (MRE)*, 20 out. 2020g. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2020/texto-do-protocolo-ao-acordo-de-comercio-e-cooperacao-economica-entre-o-governo-da-republica-federativa-do-brasil-e-o-governo-dos-estados-unidos-da-america-relacionado-a-regras-comerciais-e-de-transparencia>. Acesso em: 21 fev. 2024.

THE PRESIDENT'S News Conference With President Jair Messias Bolsonaro of Brazil. *The American Presidency Project*, 19 mar. 2019f. Disponível em: <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/the-presidents-news-conference-with-president-jair-messias-bolsonaro-brazil>>. Acesso em: 21 fev. 2024.

THE WHITE HOUSE. *National Security Strategy*. Washington, D.C., 2010. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2024.

THOMAZ, Laís Forti; VIGEVANI, Tullo. Bolsonaro's Subservience to Trump, 2019 and 2020: A Demanding Agenda and Limited Reciprocity. *Latin American Perspectives*, v. 50, n. 1, p. 254-171, 2023.

THOMAZ, Laís Forti; VIGEVANI, Tullo; FERREIRA, Elisa. A política subordinada de Bolsonaro a Trump (2019-2020): Estudos de casos - Embraer, Alcântara, RDT&E e Vistos. *Sul Global*, v. 2, n. 2, p. 199-231, 2021. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/sg/article/view/41321/pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2024.

TRUMP e outros líderes chegam a Buenos Aires para participar da cúpula do G20. *G1*, 30 nov. 2018b. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2018/11/30/trump-chega-a-buenos-aires-para-participar-da-cupula-do-g20.ghtml>>. Acesso em: 21 fev. 2024.

U.S. – Brazil Protocol Relating to Trade Rules and Transparency Enters Into Force. *Office of the United States Trade Representative*, 2 fev. 2022. Disponível em: <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/february/us-brazil-protocol-relating-trade-rules-and-transparency-enters-force>>. Acesso em: 21 fev. 2024.

VELASCO, Sebastião. O interesse nacional e a privatização da política externa. *Nexo Jornal*, 20 jun. 2019. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/ensaio/debate/2019/O-interesse-nacional-e-a-privatizacao-da-politica-externa>>. Acesso em: 20 fev. 2024.

EUA e Brasil nos governos Lula (2003-2010, 2023-atual): reflexões de uma parceria

Cristina Soreanu Pecequilo¹

Introdução

As relações bilaterais Brasil-Estados Unidos (EUA) devem ser vistas como estruturais na conformação da política externa brasileira, associadas às discussões sobre alinhamento e autonomia, pragmatismo e idealismo, aproximação e distanciamento. Visto como prioritário nas Relações Internacionais do Brasil, devido a sua relevância política, cultural, social, estratégica e econômica, este intercâmbio se tornou, ao longo de sua evolução, cada vez mais complexo. Nem sempre compreendida de forma clara, tal complexidade reflete tanto as convergências quanto as divergências entre estas duas nações hemisféricas, resultantes de alterações de seu poder relativo no equilíbrio de poder mundial e suas dinâmicas políticas internas. No Brasil, no debate doméstico, esta relação é fonte de polarizações, maniqueísmos e construções ideológicas. Uma das presidências mais simbólicas destas múltiplas dinâmicas é a de Luiz Inácio Lula da Silva em seus dois ciclos à frente do governo brasileiro: 2003 a 2010 e 2023-atualmente.

Para avaliar estes ciclos, o texto está dividido em duas partes, além desta Introdução, Considerações Finais e Referências Bibliográficas: “Parceiros em Mudança: Uma Relação Complexa (2003/2010)” e “Lula 3, Ano 1: Conjuntura e Perspectivas (2023)”. Objetiva-se contribuir para

1 Livre-Docente em Política Internacional pela Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Professora de Relações Internacionais UNIFESP e da Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP) e Economia Política Internacional (UFRJ). Pesquisadora do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (NERINT/UFRGS) e do CNPq. Ocupou a Cátedra Rui Barbosa de Estudos Brasileiros na Universidade de Leiden. Analista de Política Internacional, tem como focos de pesquisa a política externa dos Estados Unidos, Brasil e China, suas relações bilaterais e projetos estratégicos. Autora de diversos artigos, capítulos de livro e obras completas como *A Reconfiguração do Poder Global em Tempos de Crise* (2023) pela Ed. Altabooks e *A Política Externa dos Estados Unidos* (2011) pela Ed. UFRGS.

que os países encontrem os caminhos que mais os fortalecem juntos, e os que os permitam percorrer desafios separados sem que isso seja visto como conflito. Afinal, esta é uma parceria entre nações iguais, porém, diferentes, em sua projeção e recursos, história e tradições, visões do Sul e do Norte, mas sempre juntas por seus valores.

Parceiros em mudança: uma relação complexa (2003/2010)

Mais de uma década após seu encerramento, o primeiro ciclo presidencial de Lula em Brasília, composto por dois mandatos, 2003 a 2006 e 2007 a 2010, continua gerando estudos². Muitos deles estendem-se a seu terceiro termo, como se existisse uma linha temporal contínua entre suas gestões. Entretanto, há um *gap* real entre 2011 e 2022, período no qual Lula não esteve no poder, com o Brasil vivendo uma “década perdida”.

Cunhado para se referir aos anos 1980 na América Latina, imersa na crise da dívida, pressionada pelo esgotamento dos regimes militares e os difíceis processos de redemocratização pós-autoritarismo, o termo se tornou sinônimo de períodos de baixo crescimento econômico e estagnação. A pandemia do novo coronavírus de 2019 a 2021 somente agravou este cenário socioeconômico.

Durante esta década, a presidência esteve ocupada pela sucessora imediata de Lula, Dilma Rousseff (2011-2016), cujo segundo mandato terminou após um processo de *impeachment* motivado por acusações de corrupção. Tais acusações atingiram o Partido dos Trabalhadores (PT) desde o encerramento da gestão Lula na forma do Mensalão, estendendo-se à Operação Lava Jato. Lula chegaria a ser preso e impedido de concorrer à presidência em 2018 como resultado destas investigações, sendo depois inocentado. Em 2022, candidatou-se novamente à presidência, assumindo em 2023.

O governo Dilma foi marcado pela continuidade relativa da política externa de Lula e de sua política social, e ajustes do modelo econômico (Bastos e Hiratuka, 2020). Mesmo tendo conseguido a reeleição em 2014,

2 Não serão abordados todos estes estudos, até pela extensão do texto. O que se pretende é gerar reflexões. Ver Pecequillo, 2012 e <<https://unifesp.academia.edu/CristinaPecequillo>> para material adicional sobre as relações bilaterais.

Dilma enfrentou dificuldades e protestos (em particular em 2013), e após o *impeachment* foi sucedida pelo vice Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022)³. Estes dois governos possuíram projetos externos e internos diferentes das gestões do PT.

No caso das relações Brasil-EUA, um alinhamento mediado-pragmático em Dilma-Temer, com momentos de desencontro em Dilma, associados às acusações de espionagem da *National Security Agency* (NSA) e de realinhamento automático com Bolsonaro-Trump (2019-2020) e desalinhamento com Bolsonaro-Biden (2021). Portanto, a década alterna desequilíbrios nos eixos Sul-Sul e Norte-Sul, com a instrumentalização do setor externo para matizar as sequenciais crises brasileiras (Pecequillo, 2021).

Neste momento, um leitor mais atento poderia questionar, mas este não é um texto sobre os ciclos Lula de governo e suas relações bilaterais com os EUA? De fato, mas esta contextualização se mostra necessária para evidenciar as diferenças entre os dois ciclos de Lula e os impactos que esta década teve para a política externa do país e a agenda Brasil-EUA.

Como o título desta seção indica, este período reflete mudanças. A transição do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1995-2002) à Lula, simboliza a transformação do paradigma externo. Ainda que desde 1999 FHC já realizasse alterações em sua pauta, com críticas à globalização assimétrica, a aproximação com a América do Sul por meio do projeto de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), lançada na Cúpula dos Países Sul-Americanos em Brasília, e a ênfase crescente na parceria com países emergentes como China, Índia e Rússia, a lógica da política externa era Norte-Sul.

O movimento era mais tático do que estratégico, em consequência de situações como o esgotamento dos projetos neoliberais na América Latina, os atentados terroristas de 11 de setembro aos EUA, as crises eurásianas dela derivadas como a Guerra Global contra o Terror (GWT), incluindo a Guerra do Afeganistão em 2001 (a Guerra do Iraque inicia-se em 2003 já no termo Lula). Internamente, a situação se mostrava desafiadora, em um cenário de estagnação econômica, com baixo crescimento, aumento

3 Sobre estes períodos recomenda-se a leitura de Farias e Alves (2020) e Hirst e Pereira (2022).

do desemprego e problemas conhecidos: desigualdade na distribuição de renda e dificuldade de acesso a bens básicos de segurança alimentar, saúde, moradia e educação.

Lula tomou posse em janeiro de 2003 em uma situação de vulnerabilidade nacional, regional e global. Chegava ao poder em meio a temores internos e externos de que o Brasil se radicalizaria devido ao seu passado sindical e o PT, com laços com políticos controversos como Fidel Castro (Cuba) e Hugo Chávez (Venezuela). As alianças permaneceriam de forma pragmática, mantendo-se como foco de crítica política da oposição.

O contexto hemisférico corresponde à ascensão ao poder dos governos de esquerda e centro esquerda na América Latina, processo conhecido como “Onda Rosa” (Chodor, 2015). Não eram só Lula ou Chávez que representavam a “guinada” à esquerda, mas Evo Morales (Bolívia), Nestor Kirchner (Argentina), Rafael Correa (Equador), Michele Bachelet (Chile), dentre outros. Independente destas polarizações, o governo Lula e estas outras presidências trouxeram mudanças no modelo político-econômico e social adotado por seus antecessores.

Portanto, é este conjunto de mudanças que afetou as relações com os EUA e a posição do Brasil no mundo. Mas quais foram as pautas adotadas por Lula? Como apontam Pinheiro e Lima (2018), Lula investiu em uma política externa de autonomia, de transformação da posição relativa do país no equilíbrio de poder mundial, priorizando o eixo Sul-Sul, com a recuperação de pautas associadas ao desenvolvimento, ao combate à desigualdade e às reformas sociais.

A política externa sobrepunha-se à política doméstica. Em um *trade-off*, era preciso mudar de dentro para fora, permitindo a construção de uma sociedade mais justa, e de fora para dentro, buscar parcerias políticas, econômicas e sociais que permitissem alçar um novo patamar de modernização. Tais parcerias seriam mais produtivas com nações do Sul, devido a suas dificuldades comuns e a crescente relevância estratégica de Rússia, Índia e China, os BRIC a partir de 2009 (BRICS, com a entrada da África do Sul em 2011).

A título de comparação, Pinheiro e Lima (2018) ressaltam que, além do ciclo 1 de Lula, períodos de autonomia somente ocorreram em outras

três oportunidades: a primeira Era Vargas (1930-1945), a Política Externa Independente (1961-1964) e o Pragmatismo Responsável e Ecumênico (1974-1979)⁴. Qualquer outro uso da noção de autonomia, “autonomia pela integração”, “autonomia pela exclusão” é equivocado à medida que não representa autonomia efetiva.

Não cabe aprofundar esta discussão, só destacar o que é central para os efeitos na relação bilateral com os EUA: a política externa de Lula, denominada pelo Embaixador Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores, de *altiva e ativa* (Amorim, 2015), buscou e atingiu uma autonomia concreta, reposicionando o Brasil no sistema internacional. A questão não é se houve ou não autonomia, pois parte-se do princípio de que houve. Por que a autonomia gerou alterações na dinâmica do intercâmbio com os EUA? Por que ela foi tão facilmente desconstruída?

Com relação à primeira indagação, a resposta deriva do conceito de autonomia. Isto é, quanto maior a projeção brasileira, com alterações em seu sistema de alianças e poder relativo, a tendência é que os choques de interesse se tornem mais frequentes com os EUA. Trata-se de uma dinâmica normal do jogo entre potências, à medida que os encontros em tableiros negociadores se tornam mais frequentes e um dos parceiros se mostra menos reativo, mais propositivo e demandante.

Cabe lembrar que este não é um processo de mão única. Não foi só o Brasil que mudou, mas também os EUA e outros países dos eixos Sul e Norte. Do lado dos EUA, o período 2003 a 2010 correspondeu às presidências republicana de George W. Bush (2001-2008) e democrata de Barack Obama (2009-2016). Além disso, a primeira década do século XXI teve como marco a citada GWT e a prioridade à Eurásia.

O vácuo de poder na América Latina era uma realidade. Ampliou-se o processo de securitização da agenda regional com base em temas como terrorismo transnacional (vide o caso da Tríplice Fronteira) e narcoterrorismo (como um complemento à tradicional guerra contra as drogas na América do Sul com o Plano Colômbia). Entre 2004 e 2008, ocorreram a reativação da Quarta Frota do Atlântico Sul, o aumento de investimentos no Comando Militar do Sul e a criação do Comando

4 Para estudos sobre política externa brasileira ver Cervo e Bueno, 2002; Ricupero, 2017; e Visentini, 2020.

Militar Africano (USAFRICOM). Se os anos 1990 foram conhecidos pelas propostas econômicas dos EUA à América Latina como a Iniciativa para as Américas (IA), a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), este período foi caracterizado pelo foco em segurança e defesa.

Tal foco não era somente relacionado à GWT, mas às mudanças no cenário hemisférico devido à crescente presença dos governos de esquerda e centro esquerda como citado e o incremento de projetos de integração pelo Brasil e a Venezuela. No caso do Brasil, a vocação sul-americana da política externa foi enfatizada pela continuidade da IIRSA, a revitalização do Mercosul e a criação da União das Nações Sul-Americanas (Unasul). Estas ações visavam o desenvolvimento político-estratégico e econômico, buscando fortalecer a América do Sul como plataforma de projeção, como representado pelas Cúpulas pouco lembradas e conhecidas América do Sul-Países Árabes e América do Sul-África e as negociações com a União Europeia. Em 2010, também seria celebrada a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac). Nenhum destes arranjos era de confronto aos EUA, mas sim movimentos de *soft balancing*⁵. Por sua vez, a Alternativa Bolivariana para os Povos da Nossa América (Alba), proposta pela Venezuela de Chávez associava-se à agenda do socialismo do século XXI e uma retórica inflamada contra a hegemonia.

Outro fenômeno foi a crescente presença da China no hemisfério, reforçando suas parcerias bilaterais. Em pouco mais de uma década, a China se tornou a maior parceria individual comercial de muitos países (incluindo o Brasil), e outras nações emergentes como Rússia e Índia ampliaram seu sistema de alianças locais. Coalizões de geometria variável como os BRICS, o Ibas (Índia, Brasil, África do Sul), o aumento da Cooperação Sul-Sul (com a retomada da política africana e no Oriente Médio), são exemplos.

Outra mudança foi gerada pela crise global de 2008, que afetou os EUA e a União Europeia, fortalecendo os emergentes. A esta recessão seguiram-se tendências ainda presentes nas políticas doméstica e

5 O termo *soft balancing* refere-se a movimentos de caráter diplomático (coalizões de geometria variável), em campos sociais, econômicos, culturais, que não implica agenda de confrontação político-bélica com os Estados Unidos (Walt, 2006).

externa dos Estados: respostas conservadoras de direita, polarizadas e radicais à crise, sustentadas em pautas nacionalistas e xenofóbicas. Simultaneamente, prevalecem três fatores: desconcentração de poder, tendência à multipolaridade e transição hegemônica.

A combinação destes fatores aumentou os pontos de contato entre Brasil-EUA, com o Brasil assumindo uma posição mais assertiva e com maior projeção em teatros estratégicos geopolíticos como o Oriente Médio e mais resistência no tabuleiro geoeconômico. Se por um lado essa dinâmica leva ao reconhecimento dos EUA de um novo papel do Brasil regional e global (Rice, 2008; Obama Whitehouse, 2010), por outro, reflete um novo equilíbrio de poder que precisa ser incorporado por ambos os parceiros em seus cálculos políticos.

Da parte norte-americana há a necessidade de compreender esta expansão brasileira a novas arenas, enquanto da brasileira surge a importância de entender que esta dinâmica nem sempre será aceita sem contestação pelos EUA. Um dos pontos talvez mais exemplares de desencontro de visões (além dos casos que serão listados) é o pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Apesar de existir uma percepção de que o Brasil possui um papel relevante, os EUA não apoiam formalmente o país, como o fazem com Índia e Japão, o que é percebido com relutância pelo país. Tanto os Estados Unidos quanto o Brasil poderiam buscar novas bases negociadoras bilaterais que permitissem acomodações mútuas de suas demandas-expectativas no contexto do século XXI.

Quando mecanismos de adaptação mútua não se encontram em equilíbrio, a tendência é que os confrontos sejam mais aparentes, mesmo que existam convergências nas divergências. Em lista não exaustiva, quais foram as convergências e divergências entre as gestões Lula-G.W. Bush-Obama?

Começando pelas convergências (e convergências nas divergências), podem ser listados os processos de mediação regional na América Latina. Venezuela e Cuba são os tópicos de maior destaque, assim como a busca de uma maior estabilidade econômica e desenvolvimento por meio dos projetos de integração listados. Temas de destaque na agenda Lula-G.W. Bush foram

o estabelecimento da Parceria Estratégica (2005) e o campo energético, em especial o etanol. A proatividade da gestão Lula na agenda de direitos humanos e ambiental surge na sobreposição Lula-Obama, assim como políticas de bem-estar associadas à igualdade de gênero, e aos exemplos do Fome Zero e Bolsa Família. A participação do Brasil em órgãos multilaterais, no G20 financeiro e os encontros pós-crise de 2008 neste espaço podem ser inseridos nesta agenda positiva.

Avaliando as divergências, as principais questões referem-se às negociações comerciais da ALCA, as tratativas da OMC (contenciosos bilaterais e rodadas de negociação), as demandas pela reforma das instituições internacionais (e a criação de coalizões de geometria variável) e a posição brasileira na Guerra do Iraque em 2003, quando se mostrou mais alinhado ao chamado Eixo da Paz (Paris, Berlim e Moscou) do que às do governo G.W. Bush.

Foi no último ano do governo Lula, em 2010, que as principais tensões com os EUA ocorreram: nas abordagens sobre o gerenciamento da crise de Honduras (deposição de Zelaya), as conversações Israel-Palestina e, principalmente, as relações do Brasil com o Irã que envolveram o caso de direitos humanos com Sakineh Ashtiani (mulher iraniana condenada à morte por apedrejamento) e o Acordo Nuclear Tripartite Irã-Brasil-Turquia. Somado à instrumentalização destes temas pela oposição no Brasil, em ano eleitoral, houve um desencontro geopolítico entre os dois países no caso do Acordo Tripartite (Hirst, 2019). Esta dinâmica reflete a ausência de mecanismos de adaptação mútua, como se mencionou.

Mais do que a questão dos direitos humanos, o envolvimento brasileiro no tema nuclear, assim como da Turquia, gerou ruídos. O acordo não entrou em vigor e novas negociações no campo somente retornariam com sucesso (e sob novas condições) com o Acordo P5+1 (EUA, China, Rússia, França, Reino Unido e Alemanha). Firmado na gestão Obama em 2015, este mesmo acordo seria abandonado por Trump (2017-2020), e não foi retomado.

Os conflitos mais sérios do período giram em torno de choque de interesses estratégicos, que derivam de três questões: a maior assertividade do Brasil em arenas antes não ocupadas, um aumento do poder de

resistência do país e o exercício de uma agenda de parcerias bilaterais e multilaterais ampliadas ao Sul. Apesar de naturais, estes movimentos geram tensionamentos e internamente são exacerbados.

A política doméstica, com suas fragmentações e polarizações, foi uma das dimensões subestimadas pelo governo Lula, que responde à segunda indagação apresentada no início deste item sobre a facilidade do desmonte da agenda interna e externa. Tais dimensões são interligadas e, além da política doméstica, envolvem a agenda Sul-Sul e a Norte-Sul.

No que se refere à dimensão Sul-Sul, o Brasil gerenciou de forma menos eficiente a complexidade da Cooperação Sul-Sul, que envolvia elementos de competição. A capacidade brasileira de barganha foi afetada pela ausência de um modelo econômico que promovesse um desenvolvimento sustentável. Não houve uma quebra dos pactos econômicos dos anos 1990, com prioridade ao setor de *commodities* e financeiro, à abertura e privatizações, com baixos investimentos em ciência, tecnologia, inovação e educação. O período pós-2010 representa um recuo do Brasil, e um descolamento da China e dos demais emergentes.

A segunda dimensão foi a Norte-Sul, no que se refere aos choques de interesses e expectativas citados. Como se debateu, ao aumentarem os pontos de contato entre as potências, aumentaram as divergências. No campo interno brasileiro, isso acirrou disputas e levou ao poder eixos mais conservadores (Casarões, 2019).

Lula 3, Ano 1: Conjuntura e Perspectivas (2023)

Em 2023, o retorno de Lula ao governo mostrou um país dividido, sobrepondo-se à presidência democrata de Joe Biden (2021-atualmente). Apesar da crise econômica, a votação da oposição foi expressiva e tornou-se dominante no Legislativo. As dificuldades que o governo Lula enfrentaria já se demonstravam desde o fim da apuração, quando protestos ocorreram em rodovias do país. Em 8 de janeiro de 2023, o Brasil, assim como os Estados Unidos em 6 de janeiro de 2021, enfrentou desafios importantes a sua democracia. A contestação dos resultados eleitorais de pleitos legítimos, a destruição de espaços públicos e da lógica democrática fizeram parte destas manifestações. Estas situações políticas, associadas à crise

econômica e à pressão pela preservação do modelo de contenção de gastos, com garantia do déficit zero, com relativo esvaziamento de projetos de ciência, tecnologia, inovação, saúde e educação (apesar da retomada de importantes políticas sociais), indicam limites estruturais.

Como estes limites afetam a política externa e as relações bilaterais com os EUA? Antecipando conclusões, e compartilhando visões com Hirst (2023), Lima (2023) e Rodrigues (2024), pode-se apontar um balanço positivo, mas frágil. Nem o Brasil, nem a região, e nem o mundo de 2023 são os mesmos de 2003.

Na primeira linha de mudança, sobre o Brasil, destacam-se a polarização, a fragmentação e a crise econômica, que reduzem os recursos de poder para a projeção externa e dificultam os consensos. Mesmo assim, o foco do governo não foi apaziguar e/ou agradar grupos contrários à agenda externa (apesar da elevada composição política na pauta doméstica), mas retomar protagonismo. Embora se destaque o aspecto de reconstrução e que o Brasil voltou à arena internacional, é preciso compreender que isto se dá em novos termos.

No campo regional, as condições da América Latina são similares às do Brasil em termos de polarizações e crises, ainda que o país desponte, dentro do hemisfério, como o mais estável. Estas instabilidades recorrentes em regimes democráticos, destituição de governos e radicalismos dão a tônica do ano: os casos da eleição presidencial argentina com a vitória de Javier Milei e a crise Guiana-Venezuela sobre a região de Essequibo são alguns exemplos. Ofensivas brasileiras no sentido de retomar projetos como a Unasul, avanços no Mercosul e debates na Celac, parecem surtir pouco efeito no sentido de gerar uma frente unida. Negociações entre o Mercosul e a União Europeia tiveram elevada atenção, sem grandes avanços devido a temas associados ao protecionismo e ao meio ambiente. Prevalece a fragmentação de forças progressistas, o avanço da direita e da extrema-direita e as alternâncias do poder (legítimas e não legítimas).

Na esfera mundial, a região é coadjuvante diante das dinâmicas EUA-China. No hemisfério, mantiveram-se sólidas as relações bilaterais da China, como se observou um crescente número de países (entre 2020-2023) aderindo à Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI) por meio

de Memorandos de Entendimento. Lançada em 2013 no governo de Xi Jinping, a BRI expande-se além de seus corredores terrestre e marítimo eurásianos, chegando ao hemisfério. Embora não tenha aderido à BRI, o Brasil e a China, no terceiro governo Lula, tem aprofundado parcerias no campo de infraestrutura e investimentos em indústrias de ponta. O governo Biden procura responder com iniciativas como a tradicional Cúpula das Américas, pactos de fortalecimento da democracia e investimentos com projetos como a Parceria das Américas para a Prosperidade Econômica (APEP) (McKinley, 2023).

Globalmente, o descolamento dos EUA e da China das demais nações no equilíbrio de poder mundial em uma coexistência competitiva traz desafios (Pecequillo, 2023). Os debates sobre esta transição e as relações bilaterais EUA-China (e dinâmicas como “desacoplamento” e “redução de riscos”) afetam o intercâmbio sino-brasileiro e o americano-brasileiro. Qual é o status da relação Brasil-EUA, foco do texto, após a conclusão do ano 1 de Lula 3?

Pode-se dizer que as relações bilaterais permanecem em adaptação positiva. Positiva no sentido das inúmeras convergências entre Lula-Biden no campo do meio ambiente e direitos humanos, como as cúpulas político-econômicas ao longo de 2023 (G20, COP-28, dentre outras) demonstraram. Observou-se a ênfase na mudança climática, transição energética, direitos humanos (gênero, iniciativas de defesa do trabalho decente, agenda migratória, classe e raça como alguns tópicos relevantes) e defesa da democracia⁶. Porém, existiram convergências nas divergências: financiamento para o desenvolvimento e preservação ambiental, transferência de tecnologia, investimentos e infraestrutura.

O quadro geopolítico é mais sensível⁷. Mencione-se a retomada do protagonismo do Brasil nas coalizões de geometria variável como os BRICS e as suas posições diante dos conflitos em andamento: Rússia-Ucrânia (fevereiro 2022-atualmente) e Israel-Hamas (outubro 2023-atualmente). A ampliação dos BRICS para BRICS Plus (ou BRICS+) com a entrada em

6 Na defesa da democracia, o papel dos Estados Unidos na transição brasileira de 2021 a 2023 foi essencial para a sinalização da necessidade de respeito ao regime no país pelas forças políticas.

7 Um campo de desacordos prévios, as conversações da OMC, não está listado uma vez que a organização enfrenta a estagnação de suas negociações.

janeiro de 2024 de Arábia Saudita, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e Irã representa um avanço para a agenda Sul.

Mecanismos como o Banco dos BRICS, liderado pela ex-Presidente Dilma Rousseff, trazem debates importantes sobre a ordem econômica global. A desistência da Argentina é um fato negativo, mas exemplar da instrumentalização política de pautas internacionais pela extrema-direita. Permanecem como pontos sensíveis os conflitos em andamento, com o Brasil retomando seu protagonismo em torno da neutralidade e da defesa da mediação dos organismos multilaterais e aplicação dos regimes internacionais. Prevalece nestas dinâmicas o “concordar em discordar”. Vale a pena, mesmo que um pouco longo, lembrar as palavras dos Presidentes Biden e Lula em setembro de 2023:

Presidente Biden: [...] quando o convidei para a Casa Branca em fevereiro, você disse que tínhamos a obrigação de deixar um mundo melhor para as próximas gerações e não posso deixar de concordar muito com você [...] Nós já começamos e iremos continuar. Estamos juntos no combate à crise climática, incluindo a mobilizações de centenas de milhões de dólares para conservar a Amazônia e ecossistemas críticos na América Latina [...] para promover crescimento inclusivo. E como as duas maiores democracias do hemisfério ocidental defendemos os direitos humanos [...] incluindo os direitos dos trabalhadores [...] Presidente Lula [...]: Acredito que este seja um momento histórico que deve servir como um tipo ideal para quando olhamos a geopolítica no mundo e percebemos que as oportunidades estão se tornando menores [...] e a democracia está mais e mais [...] em perigo devido à negação da política [...] Portanto, aqui neste encontro, Sr. Presidente, acredito que este seja mais do que um encontro bilateral [...] é uma relação de fé que estamos construindo aqui e uma nova era para a relação EUA-Brasil, entre parceiros iguais, e uma relação soberana [...] (The White House, 2023, tradução nossa).

A projeção de cenário é que estas iniciativas permitam algum tipo de reconstrução da política externa e interna brasileiras. Sobre as relações bilaterais Brasil-EUA, como apontou Mauro Vieira em entrevista a Amado (2023), as eleições presidenciais de 2024 nos EUA não alteram nem a centralidade e nem a importância deste relacionamento. Prevalece um sentido de continuidade, de uma parceria de 200 anos, em um campo que se torna mais sólido, com parceiros que se reconhecem como estratégicos, independentemente dos grupos de interesse e coalizões no poder.

Considerações finais

Este texto refletiu de forma breve, até ensaística, sobre a complexidade das relações bilaterais Brasil-EUA nos dois ciclos presidenciais de Lula no Brasil. Estes ciclos – 2003-2010 e 2023-atualmente – são exemplares tanto do potencial quanto das dificuldades de um intercâmbio entre potências que ocupam um mesmo hemisfério e transitam em eixos de poder diferentes por suas necessidades, interesses e assimetrias.

O Brasil, assim como outros países, vive uma era de polarização que é produto interna, regional e globalmente de uma crise civilizacional, produzida por modelos econômicos excludentes e que abrem espaço para o nacionalismo, a xenofobia, a violência e a desigualdade. A compreensão destas realidades é essencial para a superação de oscilações e instabilidades, e este é um caminho fundamental de convergências (sem divergências) entre Brasil-EUA no fortalecimento de suas democracias.

Referências

AMADO, Guilherme. Relação Brasil-EUA não muda se Trump vencer. *Metrópoles*, 26 dez. 2023. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/colunas/guilherme-amado/relacao-brasil-eua-nao-muda-se-trump-vencer-diz-chanceler-de-lula>>. Acesso em: 4 mar. 2024.

AMORIM, Celso. *Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva*. Rio de Janeiro: Benvirá, 2015.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; HIRATUKA, Célio. The foreign economic policy of Dilma Rousseff's government and the limits of dependency. *Latin American Perspectives*, v. 47, n. 2, 2020, p. 207-216. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0094582X19894590>>. Acesso em: 4 mar. 2024.

CASARÕES, Guilherme. Eleições, política externa e os desafios do novo governo brasileiro. *Pensamiento Proprio*, 49-50, 2019. p. 231-254. Disponível em: <<https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/eleicoes.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2024.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 5. ed. Brasília: Editora UnB, 2015.

CHODOR, Tom. *Neoliberal Hegemony and the Pink Tide in Latin America: Breaking Up With TINA?* London: Palgrave Macmillan, 2015.

FARIAS, Helio Caetano; ALVES, Leonardo Pace. The decline in Brazil's international influence: from an emerging country to an inward-looking state. *AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, v. 9, n. 17, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.22456/2238-6912.100702>>. Acesso em: 4 mar. 2024.

HIRST, Monica. A política externa de Lula 3.0 além do horizonte. *Cadernos Adenauer*, v. xxiv, n. 1, 2023. Disponível em: <<https://www.kas.de/documents/265553/19294631/Cadernos+1-2023+-+cap+5.pdf/cc1e72c8-2299-9206-5683-bff860f1735c?t=1682363360257>>. Acesso em: 4 mar. 2024.

HIRST, Monica. Emerging powers and peace negotiations: The experience of Brazil in the nuclear talks with Iran. *AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, v. 8, n. 15, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.22456/2238-6912.91944>>. Acesso em: 4 mar. 2024.

HIRST, Monica; PEREIRA, Lia Valls. Making sense of United States–Brazil relations under Bolsonaro. *Latin America Policy*, v. 13, 2022, p. 432–446.

LIMA, Maria Regina Soares. A dialética da política externa de Lula 3.0. *CEBRI Revista*, ano 2, n. 5, jan./mar., 2023. Disponível em: <https://cebri.org/revista/media/revistas/arquivos/CEBRI-Revista_5a_edicao_Jan-.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2024.

MCKINLEY, P. Michael. Inflection point – The Challenge Facing Latin America and US Policy in the Region. *Center for Strategic and International Studies*, 2023. Disponível em: <https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/2023-09/230907_McKinley_Inflection_Point.pdf?VersionId=gy6r_u3uK.Wu18z.F7Ru7dBz4LcawFG5>. Acesso em: 4 mar. 2024.

NATIONAL Security Strategy 2010. *Obama White House*, maio 2010. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2024.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A reconfiguração do poder global em tempos de crise*. Rio de Janeiro: Editora Alta Books, 2023.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *As relações bilaterais Brasil-Estados Unidos*. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2012.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. Brazilian foreign policy: from the combined to the unbalanced axis (2003/2021). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 64, n. 1, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-7329202100111>>. Acesso em: 4 mar. 2024.

PINHEIRO, Letícia; LIMA, Maria Regina Soares de. Between autonomy and dependency: the place of agency in Brazilian foreign policy. *Brazilian Political Science Review*, v. 12, n. 3, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1981-3821201800030003>>. Acesso em: 4 mar. 2024.

REMARKS by President Lula and President Luiz Inácio Lula da Silva of Brazil before bilateral meeting. *The White House*, 20 set. 2023. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/09/20/remarks-by-president-biden-and-president-luiz-inacio-lula-da-silva-of-brazil-before-bilateral-meeting-new-york-ny/>>. Acesso em: 4 mar. 2024.

RICE, Condoleezza. Rethinking the national interest. *Foreign Affairs*, 1 jun. 2008. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/united-states/rethinking-national-interest>>. Acesso em: 4 mar. 2024.

RICUPERO, Rubens. *A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal, 2017.

RODRIGUES, Gilberto M. A. Brasil: Política exterior y autonomia pragmática em um orden internacional em crisis. In: SANAHUJA, José Antonio; STEFANONI, Pablo (org.). *América Latina en el interregno: política, economía e inserción internacional*. Informe Anual 2023-2024. Fundación Carolina, p. 125-137, 2023. Disponível em: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2023/12/Informe-Anual-FC-2023-2024_web.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2024.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. *O regime militar e a projeção mundial do Brasil: autonomia nacional, desenvolvimento econômico e potência média 1964-1985*. São Paulo: Almedina, 2020.

WALT, Stephen M. *Taming American power*. New York: W.W Norton & Company, 2006.

As relações econômicas entre o Brasil e os Estados Unidos: heranças e desafios

Filipe Almeida do Prado Mendonça¹

Isabela Marques Caetano²

Introdução

É inegável a importância dos Estados Unidos (EUA) para o comércio brasileiro, mesmo com as inúmeras transformações no sistema internacional desde o início desta relação. Às vezes mais próxima, às vezes mais distante, tal relação bilateral permanece estratégica para o Brasil, não só pela óbvia importância dos Estados Unidos para as relações hemisféricas, mas também pelo tipo de relação comercial que se estabelece entre os dois países. Do ponto de vista dos Estados Unidos, a estabilidade regional sempre foi um dos pilares norteadores da sua relação com o Brasil. Ao contrário das nações desenvolvidas, que contam com recursos econômicos e militares para assegurar sua influência global, o Brasil busca promover sua presença internacional através de uma participação ativa em fóruns políticos e econômicos regionais e multilaterais (Barbosa, 1996; Cervo, 2006). O objetivo é garantir a salvaguarda do país diante de possíveis ameaças de vulnerabilidade, ao mesmo tempo em que busca ampliar seu próprio poder, conceito denominado por Pinheiro (2024) como institucionalismo pragmático.

Diante disso, o texto argumenta que as relações Brasil-EUA apresentam contrastes significativos, porém são relativamente estáveis. Os dados econômicos, embora não sejam determinantes isoladamente, servem como indicadores relevantes, apontando para relações econômicas

1 É professor de Economia Política Internacional da Universidade Federal de Uberlândia e pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-Ineu).

2 É mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI-UFU), recebeu bolsa CAPES CNPq concedida pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU) e compõe o Grupo de Pesquisa O Impacto das tensões Sino-EUA na América do Sul (2000-2020).

sólidas e intensas com os Estados Unidos, à medida que evidenciam uma diminuição relativa desse espaço, notadamente devido ao ascenso da China. A discussão concentra-se na análise das dinâmicas e dos desafios nas relações bilaterais, considerando o contexto pré e pós-Guerra Fria, permeado por tensões entre hegemonia e descompressão sistêmica.

Para isso, buscaremos discutir as relações entre o Brasil e os EUA, com ênfase nas questões de economia política internacional, visando identificar as dinâmicas e os desafios na relação entre os dois países, assim como a herança deixada pelos governos anteriores. Realiza-se, desta forma, um breve levantamento do histórico recente dessas relações, destacando o fato de que o crescimento de outros polos de poder impõe novos desenhos nas relações econômicas internacionais contemporâneas. Em seguida, 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 constituem a base material para fundamentar a interpretação central do texto: os EUA são de grande importância para o mundo e para o Brasil, mas há uma tendência lenta, de longo prazo, para a recomposição de certo equilíbrio.

Breve histórico de uma complexa relação

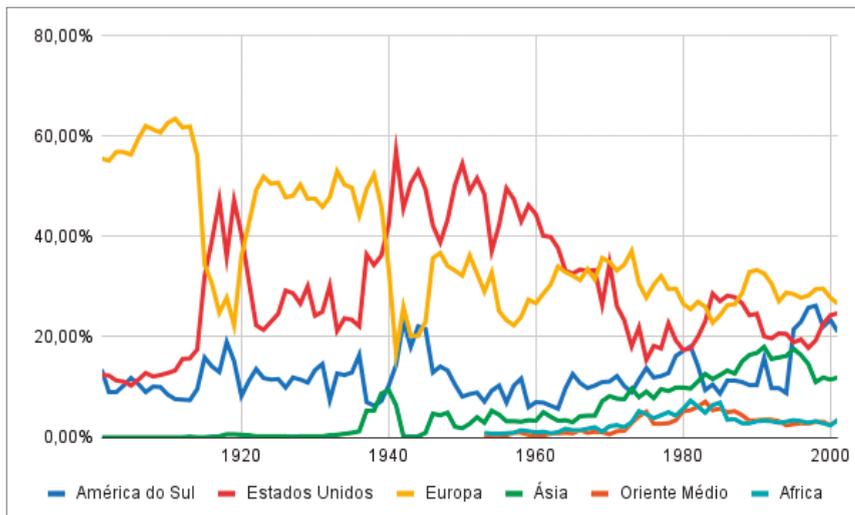
É evidente o papel crucial dos Estados Unidos como um dos principais parceiros estratégicos e comerciais do Brasil ao longo da história. Não obstante, tal relação é complexa, com idas e vindas, mas nunca ultrapassou certos limites. Ademais, a relação bilateral segue movimentos estruturais do sistema internacional, não dependendo, portanto, exclusivamente da vontade política dos dois países.

No início do século XX, por exemplo, o Brasil era fortemente dependente das exportações para a Europa, com a participação da região alcançando a casa dos 55-60%. Entretanto, a partir da década de 1950, observa-se uma significativa mudança nesse cenário, com as exportações brasileiras direcionando-se cada vez mais para os Estados Unidos. Do ponto de vista das importações brasileiras, no início do século XX, o Brasil importava predominantemente da Europa, com os Estados Unidos emergindo como um importante parceiro comercial. Durante as

primeiras décadas, a Europa detinha uma parcela significativa, mas ao longo dos anos 1930 e 1940 os Estados Unidos tornaram-se a principal fonte de importações do Brasil, atingindo uma participação de cerca de 60% durante a Segunda Guerra Mundial. Este padrão manteve-se nas décadas seguintes, refletindo uma estreita relação comercial entre Brasil e Estados Unidos.

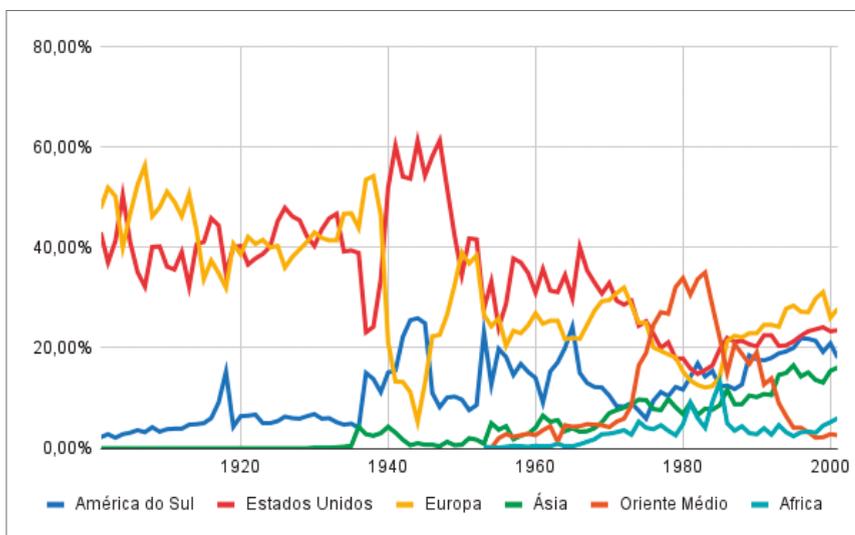
Ao longo das décadas subsequentes, os Estados Unidos consolidaram-se em patamares mais baixos, mas ainda se mantiveram como o principal parceiro comercial do Brasil, permanecendo com uma participação estável em torno de 30-35% das exportações brasileiras. Isso ocorre quando a contenção do avanço da União Soviética (URSS) e a resistência de grupos aliados a ela constituíram o objetivo primordial dos Estados Unidos (EUA) durante o período da Guerra Fria (1945-1999). Tal desiderato serviu como justificativa para a implementação de guerras por procuração e diversas intervenções políticas e militares no exterior. A estratégia de contenção, preeminente durante a Guerra Fria, fundamentou-se na vigilância e intervenção ativa para frustrar o adversário. Essa abordagem materializou-se por meio de intervenções negativas, como conflitos armados e embargos, bem como por intervenções positivas, exemplificadas notavelmente pelo Plano Marshall (Larson, 2021), atribuindo um papel secundário aos parceiros latino-americanos.

Figura 1 – Participação percentual do total de exportações do Brasil por região durante o século XX



Fonte: Autores, a partir de (Comex Stat, 2024).

Figura 2 – Participação percentual do total de importações do Brasil por região durante o século XX



Fonte: Autores, a partir de (Comex Stat 2024).

Entre os inúmeros pontos de atrito, vale destacar a busca quase que constante do Brasil por espaços de atuação autônomo. A política externa independente (PEI) adotada pelo Brasil durante o governo de João Goulart na década de 1960 representa um capítulo importante na história diplomática e econômica do país. Buscando autonomia e não alinhamento em questões internacionais, a PEI enfatizou a diversificação da pauta exportadora como uma estratégia crucial para reduzir a dependência de produtos primários e ampliar as relações comerciais. Sob a liderança do chanceler San Tiago Dantas, a diplomacia brasileira buscou se distanciar das influências externas, promovendo uma abordagem mais ativa em fóruns multilaterais. A diversificação da pauta exportadora era vista como um meio de agregar valor à produção e proporcionar uma maior estabilidade econômica (Manzur, 2014).

Embora a PEI tenha sido interrompida pelo golpe militar de 1964, seu legado perdurou, influenciando abordagens subsequentes da diplomacia brasileira. A tentativa de diversificação da pauta exportadora continuou a ser um tema relevante nas discussões sobre o desenvolvimento econômico do Brasil. As consequências dessas iniciativas moldaram a visão do país sobre sua posição no cenário internacional, desempenhando um papel significativo nos debates contemporâneos sobre autonomia, desenvolvimento e inserção global.

A década de 1970 representa uma atuação crucial na compreensão da atual configuração econômica e das origens da “década perdida”. Durante esse período, intensificaram-se tendências previamente existentes nas décadas de 1950 e 1960, culminando em um cenário internacional distinto. O “pragmatismo responsável e ecumênico”, termo atribuído à abordagem externa brasileira durante o governo Geisel, foi influenciado significativamente pelos Estados Unidos. Além de buscar o desenvolvimento do Brasil, essa postura não alinhada permitia uma flexibilidade na política internacional de acordo com os interesses nacionais. A prioridade era integrar o Brasil autonomamente no sistema internacional e garantir seu desenvolvimento. A ausência de alianças preferenciais, em contraste com governos alinhados aos EUA, e a busca por novos polos de interação são os principais elementos dessa política externa. Considerando que os EUA foram centrais nas perturbações

econômicas da época, sua relação com o Brasil é destacada neste estudo (Mendonça e Miyamoto, 2011).

Embora a abordagem tenha se concentrado no relacionamento com os EUA e nas crises econômicas, é reconhecido que essa visão é parcial. Outras questões cruciais, como as relações com a Argentina e outras regiões do sistema internacional, como o Oriente Médio, Europa, Ásia e África, foram igualmente importantes na diplomacia geiseliana (Mendonça e Miyamoto, 2011). Esses fatores são enfatizados porque evidenciam as transformações na estrutura do sistema internacional nos anos 1970. As crises na liderança norte-americana e na economia global reconfiguraram o ambiente no qual a política externa brasileira operava, motivando uma atuação independente por meio do “pragmatismo responsável e ecumênico” de Geisel.

Com a dissolução da URSS, há uma revisão da configuração da política externa norte-americana, que por décadas se pautou pelo paradigma da contenção. Assim, mesmo após o término da URSS, as dinâmicas internacionais continuaram a carregar legados da Guerra Fria, mantendo a China, Rússia e suas crescentes áreas de influência como principais adversários dos EUA. As alterações sistêmicas da política internacional impactaram no retrato dos negócios realizados pelo Brasil. A partir da década de 1980, observa-se uma diversificação nas fontes de importação brasileiras. A participação dos Estados Unidos diminuiu, enquanto a Europa e a Ásia ganharam relevância. A entrada da China como importante parceiro comercial para o Brasil é evidente a partir dos anos 1990, refletindo as mudanças na dinâmica econômica global. Esse movimento reflete não apenas a dinâmica econômica bilateral, mas também a capacidade de adaptação do Brasil às transformações no cenário internacional.

A diversificação geográfica das exportações brasileiras acompanha, portanto, uma tendência mundial, mas sem retirar dos Estados Unidos um papel central. As figuras 1 e 2 refletem a busca por novos mercados e a ampliação da presença brasileira em diferentes regiões, entretanto o destaque recai sobre a consistência e a relevância da relação econômica com os Estados Unidos ao longo do tempo.

Já a política externa dos EUA no novo milênio manteve características da Guerra Fria, especialmente em relação à América Latina, provocando descompasso entre o posicionamento norte-americano e as expectativas das lideranças latinas. O unilateralismo dos EUA, sem consulta adequada e apoio da comunidade internacional, contribuiu para o fortalecimento da crescente busca de contraposição às ações dos EUA por meio da formação de coalizões contrárias à agenda daquele país. Esta composição facilitou movimentações da política externa brasileira em diferentes cenários internacionais (meio ambiente, G20 financeiro, rodadas de negociações comerciais, entre outros), como nos alertaram Veiga, Iglesias e Rios (2009), sinalizando para interesses afirmativos, proativos, que encontraram certa sustentação interna e só poderiam ser paralisados se houvesse retrocessos protecionistas e nacionalistas originados nos países centrais ou mesmo na China (Veiga, Iglesias e Rios, 2009).

Na medida em que Obama adotou um discurso conciliatório, distanciando-se de G.W. Bush e manifestando disposição para reavaliar a presença dos EUA na América Latina (Colombo e Frechero, 2012) suas ações contribuíram para reforçar a pretensa hegemonia dos EUA sobre a região. Isso resultou em descontentamento por parte das lideranças latino-americanas, levando-as a preferir fóruns regionais que excluíssem os EUA, como Unasul e Celac, em detrimento da OEA e do BID, e a intensificar os laços com atores extrarregionais, notadamente Rússia, Irã e, principalmente, China (Colombo e Frechero 2012). Durante o governo Obama, a assistência econômica à América Latina superou a assistência em segurança, indicando uma intenção de diversificar os pontos de influência dos EUA e afastar-se da abordagem centrada em segurança de G.W. Bush (Milani, 2021).

No contexto da política comercial do Brasil e das relações comerciais entre Brasil e Estados Unidos, as mudanças na abordagem dos EUA na América Latina desempenharam um papel significativo. O desinteresse de Trump pela América Latina, por exemplo, alinhado à sua política protecionista, abriu mais espaço para maior presença de potências extra-hemisféricas, como China, na balança comercial brasileira. Isso proporcionou ao Brasil uma oportunidade de exercer uma posição de liderança regional, ampliando sua influência nas decisões bilaterais e

nos acordos relacionados ao Mercosul (Scheller, 2017). No entanto, as lideranças brasileiras da época (Michel Temer e Jair Bolsonaro) compartilhavam com o governo Trump o desinteresse nas relações com a América Latina.

O governo Joe Biden, atualmente, admite a continuidade da estratégia histórica dos EUA para o continente americano, comprometendo-se a colaborar com iniciativas regionais (Sullivan, 2022) e demonstrando disposição para fomentar o diálogo e oferecer incentivos materiais para fortalecer essas relações. No entanto, de forma semelhante a Obama, a intenção de Biden de atualizar a política externa para a América Latina não se concretizou (Granato, 2022). A política externa dos EUA sob Biden, mais uma vez, concentra-se em questões extra-hemisféricas de segurança, como os conflitos Rússia-Ucrânia, Israel-Palestina e no Mar do Sul da China, em detrimento da construção de políticas que atendam às demandas latino-americanas e sirvam como alternativas aos projetos de expansão da influência de adversários, como a Belt and Road Initiative (BRI).

A Build Back Better World (B3W), apresentada pelo G7 em 2021 como alternativa à Belt and Road Initiative (BRI), com o objetivo de promover investimentos e construção de infraestrutura no Sul Global, especialmente na América Latina (Mwadi Makengo *et al.*, 2022), é um exemplo notável de iniciativa estadunidense classificável como intervenção positiva. No entanto, apesar do compromisso dos EUA em destinar US\$ 200 bilhões ao projeto até 2027, esse valor seria proveniente do setor privado, mobilizado apenas pelo governo Biden (The White House, 2023). Isso, somado à escassez de literatura sobre o montante já movimentado pelos EUA na B3W, sugere que o engajamento dos Estados Unidos em intervenções positivas na América Latina não é tão pronunciado quanto nas intervenções negativas direcionadas a seus adversários.

Institucionalismo pragmático brasileiro nas relações bilaterais com os Estados Unidos da América no pós-Guerra Fria

Existe uma generalizada percepção de que há um relacionamento sólido entre o Brasil e os EUA que se manteve estruturalmente inalterado

desde 1990, mesmo durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT). No contexto da política comercial brasileira, as relações bilaterais entre Brasil e EUA desempenham um papel crucial, apresentando contraposições, especialmente em relação ao unilateralismo dos EUA. Essas relações têm resistido a críticas, permitindo políticas de entendimento e cooperação (Patriota, 2008).

No contexto da política comercial brasileira, as exportações e importações para os Estados Unidos assumem uma relevância significativa. No governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), marcado por um processo liberalizante com privatizações e abertura econômica, a política externa brasileira tomou uma nova direção. FHC buscou influenciar a definição das regras do sistema internacional, visando aumentar o protagonismo e a autonomia do Brasil no cenário global (Visentini e Silva, 2010). Essa abordagem incluiu o fortalecimento do engajamento do Brasil em fóruns internacionais, seguindo o paradigma pela integração ou institucionalismo pragmático. Esse último versa sobre o uso da ação coletiva em órgãos multilaterais com o objetivo de solucionar problemas, permitindo ao Brasil estabelecer sua autonomia frente a Estados maiores (Pinheiro, 2004).

No âmbito da política comercial, o governo FHC buscou reforçar a opção pelo fortalecimento das instituições multilaterais internacionais. Essa escolha decorreu da autopercepção do Brasil como país intermediário com recursos limitados de poder, onde a adesão às normas de regulação internacional era vista como garantia para a preservação de espaços de autonomia. Ao mesmo tempo, a atuação do Brasil era fundamentada em princípios de poder, resgatando sua condição de membro de um subsistema de poder da periferia. Essa abordagem buscava proporcionar ao Brasil maior autonomia e respaldo no sistema global (Pinheiro, 2004).

Entretanto, com a ascensão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao poder, em um contexto de descrédito das políticas neoliberais e descontentamento com a assimetria do poder dos EUA, a centralidade dos Estados Unidos no Brasil começou a atenuar. Essa nova correlação de forças em formação influenciou não apenas as políticas internas, mas também as relações comerciais. A importância das exportações e

importações para os Estados Unidos tornou-se um elemento fundamental na dinâmica global, refletindo a busca do Brasil por autonomia e equilíbrio em suas relações internacionais.

Sob a gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, observou-se uma reorientação estratégica na política externa brasileira, caracterizada por uma ênfase na aproximação com a América do Sul e a manutenção de políticas multilaterais, priorizando a salvaguarda da soberania nacional. Tal postura, embora tenha gerado tensões com nações envolvidas, notadamente os Estados Unidos, refletiu uma abordagem que não tinha, primariamente, o intuito de se contrapor aos EUA em si, mas sim de equilibrar um eventual excesso de poder por parte deste país, fortalecendo, assim, a capacidade negociadora do Brasil nas relações bilaterais (Silva e Holleben, 2022).

De maneira ampla, a ascensão de Lula da Silva à presidência intensificou o processo de distanciamento em relação aos Estados Unidos, particularmente nas questões hemisféricas. No âmbito regional, o Brasil desempenhou um papel de destaque ao protagonizar um acordo de cooperação entre a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Mercosul. Adicionalmente, o país impulsionou projetos de integração física e energética na região, muitos dos quais foram viabilizados com o suporte financeiro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Em contrapartida, as relações com Washington encontravam-se debilitadas. Além do papel proeminente do Brasil no insucesso das negociações hemisféricas, acusações vindas de Washington imputavam ao Brasil a responsabilidade pelo fracasso da cúpula da Organização Mundial do Comércio (OMC) em Cancún, evidenciando um cenário de desacordo e tensão entre as partes.

Mas ainda assim, o fortalecimento do multilateralismo caminhou paralelamente ao nível amigável das relações EUA-Brasil. O Memorando de Entendimento para o Avanço da Cooperação em Biocombustíveis, que regulamentou o uso do etanol brasileiro nos combustíveis dos EUA, foi considerado um sinal positivo. Contudo, em temas envolvendo o Oriente Médio, as divergências se fazem sentir. E, ao mesmo tempo em que a postura brasileira busca apontar para um novo equilíbrio em suas

relações bilaterais com os EUA, a política externa dos EUA tem reiterado continuamente que a América Latina não é um vetor importante das preocupações deste país.

Neste processo, Vigevani (2011) destaca os seguintes elementos que contribuíram para tais transformações e que alteraram o espaço política disponível para a atuação internacional brasileira: i) o processo de intensificação do unilateralismo dos EUA na primeira década do século XXI e suas consequências para a legitimidade do poder; ii) a reestruturação dos eixos de desenvolvimento mundial; iii) o impacto da ascensão da China; iv) o crescimento dos fluxos de comércio para países que até 1990 não eram relevantes para o Brasil; v) 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 G20 financeiro; e vi) 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 forte com os EUA (Vigevani, 2011).

Já a Presidenta Dilma Rousseff adotou uma abordagem na política externa semelhante à de seu antecessor, Luiz Inácio Lula da Silva, mas com distinções notáveis, destacando uma maior centralidade dada ao agrupamento dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e uma redução nos esforços destinados à manutenção da integração regional latino-americana. A conjuntura interna e internacional durante seu mandato foi caracterizada por menos favorabilidade, uma vez que a crise de 2008 desencadeou medidas protecionistas desvantajosas para os países do Sul Global, impactando a eficácia das estratégias de projeção e protagonismo internacional do Brasil, bem como suas iniciativas de integração regional (Silva e Holleben, 2022). Além disso, a instabilidade interna, culminando em seu processo de *impeachment* em 2016, comprometeu a proatividade da política externa de Rousseff. No que tange ao relacionamento entre o Brasil e os Estados Unidos durante o governo de Rousseff, observou-se uma postura que mesclava cordialidade e conflitos, seguindo o padrão estabelecido por Lula. Contudo, esse arranjo foi fragilizado substancialmente após a revelação do escândalo de espionagem

promovido pelos Estados Unidos. Nesse contexto, Rousseff incorporou à sua agenda de prioridades na política externa um tema de extrema relevância: a segurança cibernética (Silva e Holleben, 2022). Esta inclusão resultou na implementação do Marco Civil da Internet e na contribuição para o estabelecimento de um regime internacional de governança da Internet (Silva, 2022).

O governo de Michel Temer marca o início de uma reorganização na política externa brasileira de distanciamento das políticas dos governos do PT, e certa aproximação da política externa de FHC. Temer mantém discurso pró-multilateralismo, mas negligencia a cooperação Sul-Sul, assumindo postura liberal e antiprogressista, priorizando o relacionamento bilateral com países desenvolvidos – principalmente os EUA – e frisando seu compromisso com o livre comércio em detrimento de políticas protecionistas. Em suma, a política externa brasileira com Michel Temer foi incapaz de avançar nas agendas consideradas prioridades por falta de disposição dos Estados Unidos durante a gestão de Donald Trump no caso da OCDE, por falta de legitimidade e devido à instabilidade política e econômica doméstica. Considerando este contexto difícil e na impossibilidade de o Brasil atuar com uma agenda propositiva, coube ao Brasil de Temer atuar externamente com uma agenda negativa, exemplificada pela atuação do Brasil junto a Argentina, Paraguai, Colômbia, Chile e Peru que anunciaram conjuntamente em 20 de abril de 2018 a suspensão, por tempo indefinido, a participação na União das Nações Sul-Americanas (Unasul) (Ramos e Mendonça, 2020).

Já a política externa do governo de Jair Bolsonaro assumiu uma postura antiglobalista, antissistema e de abandono das reivindicações latinas (Casarões, 2019; Casarões e Farias, 2022), demonstrando insatisfação com órgãos multilaterais e regionais, como ONU e Mercosul, preferindo acordos bilaterais de alinhamento identitário – com Estados sob lideranças de direita (Casarões, 2019). Assim, a política externa de Bolsonaro pode ser descrita como uma versão mais dramática e extrema daquela iniciada por Temer (Silva, 2022), e uma tentativa de emular as políticas de Trump. Além do alinhamento incondicional aos EUA, e à Trump, a política externa de Bolsonaro é marcada pela contradição entre seu discurso antiglobalista e os compromissos já assumidos pelo Brasil, o

que causou a fragilização de parcerias e desagradou setores pragmáticos internos, como aqueles envolvidos no comércio com a China e exportação de carne Halal para o Oriente Médio. Logo, o isolamento internacional do Brasil sob Bolsonaro resultou na minimização da participação brasileira nas estratégias internacionais e dificultou ações conjuntas, como seria necessário durante a pandemia (Silva e Holleben, 2022).

Por sua vez, o terceiro mandato de Lula parece acompanhar a estratégia empregada pelas presidências do PT no passado, marcado pela busca por autonomia política, em apoio ao multilateralismo e pela ampliação da participação brasileira no sistema internacional, com disposição para as relações Sul-Sul, especialmente quanto aos BRICS e em questões do regionalismo latino-americano. A nomeação de Rousseff como presidente do NBD³, em 2023, pode ser entendida como um fator que auxilia a política externa brasileira nesse momento. E como visto *a priori*, essa postura ativa e assertiva resulta em situações de desencontro com a inserção da política externa dos EUA. Como exemplo disso tem-se a proposta de Cessar-Fogo no conflito Israel-Palestina, apresentada pelo Brasil ao Conselho de Segurança da ONU em 2023, que foi vetada pelos EUA.

Percebem-se, então, similaridades entre as relações Brasil-EUA atuais, com Biden e Lula, daquelas vigentes na década passada, com G.W. Bush, Obama, Lula e Rousseff. Ao Norte, com Obama e Biden, veem-se discursos quanto à intenção em inovar a política externa dos EUA com propostas de aproximação com a América Latina, mas mantendo políticas de presunção de hegemonia, com foco no Oriente Médio, China e Rússia. E ao Sul, com Rousseff e Lula, veem-se propostas de exercer liderança na América Latina e se posicionar como independente da política dos EUA; evoluir de “quintal” para “vizinhança”.

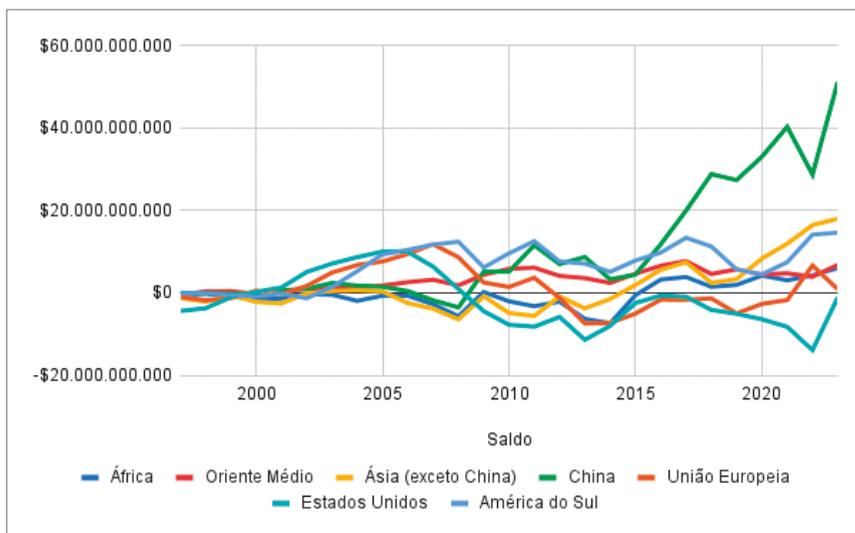
Indicadores econômicos e seus significados nas relações bilaterais brasileiras

A Figura 3 apresenta a evolução dos saldos comerciais do entre 1997 e 2023. Nota-se que apesar da forte presença dos EUA esse não é um

3 Novo Banco de Desenvolvimento, conhecido como “Banco dos BRICS”.

relacionamento que sobressai; a partir de 2000 o saldo com os EUA é positivo, mas em 2006 inicia-se sua atenuação e em 2008 passa a ser negativo. Em contraste, o saldo brasileiro com a China acentuou-se drasticamente a partir de 2015. E o saldo brasileiro com a América do Sul se manteve positivo apesar de certa variação, sendo superado pela Ásia (exceto China) só em 2019. O que se deve aqui destacar é que o Brasil, em termos quantitativos, acompanhou razoavelmente o aumento do comércio internacional, com isso garantindo seu peso nas negociações internacionais.

Figura 3 – Saldo comercial do Brasil por região entre 1997 e 2023

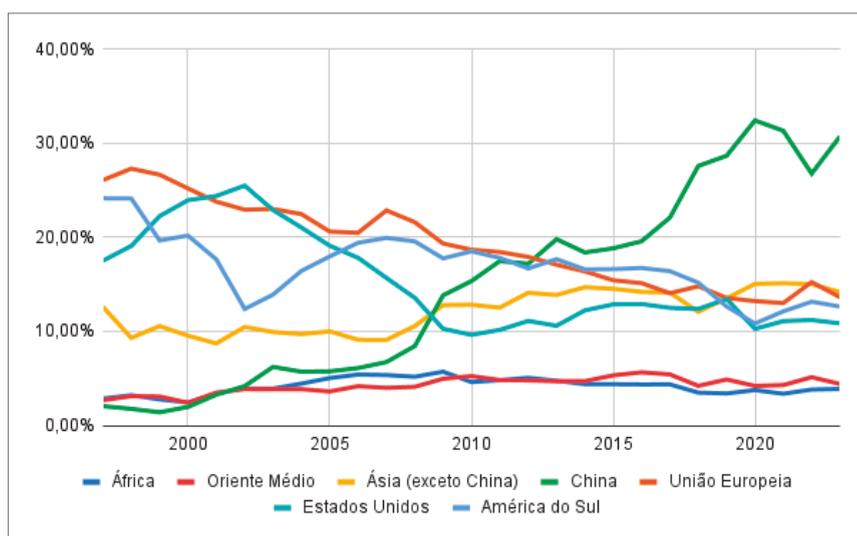


Fonte: Autores, a partir da Secretaria de Comércio Exterior (Comex Stat 2024).

A Figura 4 ilustra o cenário das exportações brasileiras. A partir dela é possível ver o crescimento acentuado da presença chinesa, em detrimento dos demais Estados e regiões selecionados, com pico em 2020 (32,41%), diminuindo um pouco em 2022 (26,76%), mas ainda assim superando qualquer outro parceiro em 2023 (30,71%). E, enquanto África, Oriente Médio (~5%) e Ásia (~12%) mantêm-se estáveis, EUA, UE e América do Sul tiveram sua presença reduzida. A participação dos EUA cresceu até

2002 (25,48%), mas foi seguida por um momento de declínio até 2009 (10,28%), mantendo-se estável até 2023 (10,85%). Já a participação da UE caiu gradativamente entre 1997 (26,07%) até 2023 (13,62%), de forma semelhante à América do Sul (caindo de 24,14% para 12,64% no mesmo período).

Figura 4 – Participação percentual do total de exportações do Brasil por região entre 1997 e 2023

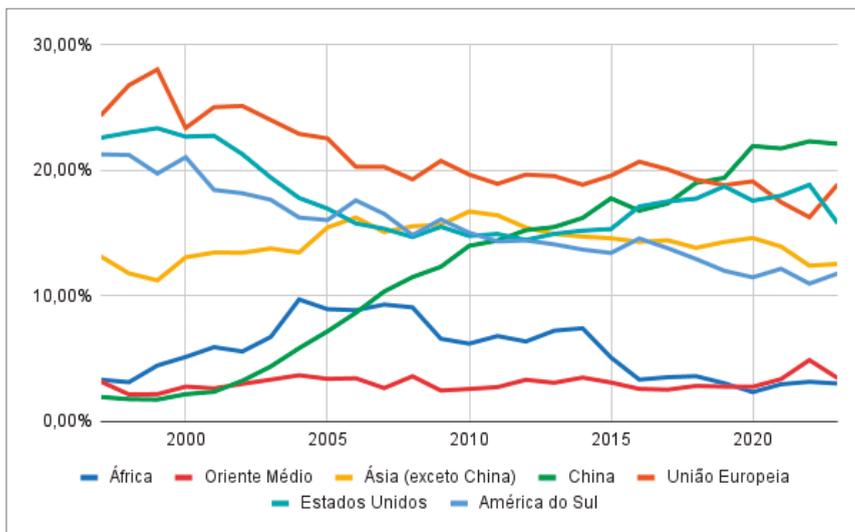


Fonte: Autores, a partir da Secretaria de Comércio Exterior (Comex Stat 2024).

A Figura 5 apresenta o movimento contrário dos bens, indicando o cenário das importações brasileiras. Nota-se o crescimento quase linear da China entre 1997 (1,91%) e 2023 (22,08%), superando os demais parceiros do Brasil em 2018. Ásia (~13%) e Oriente Médio (~4%) mantiveram-se estáveis, ao passo que África passou por um pico entre 2004 e 2014 (~8%) antes de retornar aos patamares anteriores (~3%). A participação da América do Sul caiu gradativamente entre 1997 (21,25%) e 2023 (11,76%). A UE cresceu entre 1997 (24,33%) e 1999 (28%) e passou por um período de declínio até 2022 (16,24%) e voltou a crescer em 2023 (18,86%). E os

EUA caíram entre 2001 (22,73%) e 2013 (14,91%), voltando a crescer até 2022 (18,82%) e caindo novamente em 2023 (15,76%).

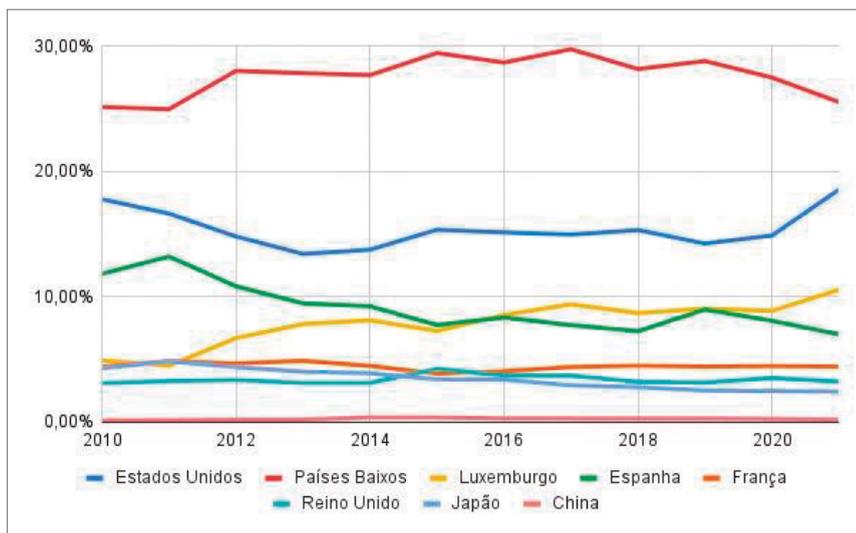
Figura 5 – Participação percentual do total de importações do Brasil por região entre 1997 e 2023



Fonte: Autores, a partir da Secretaria de Comércio Exterior (Comex Stat 2024).

Outro fator que tem grande importância para as relações econômicas internacionais é o investimento estrangeiro direto (IED). Os EUA, como se verifica na Figura 6, têm sido importantes como fornecedores de capital para o Brasil. Trata-se de uma tendência histórica, que remonta ao início do século XX. Continuaram com grande peso, ainda que relativamente atenuado nas últimas décadas, a partir dos anos 1960, quando outros países desenvolvidos começaram a participar em larga escala com IED no Brasil, diminuindo o *share* dos EUA. Ao contrário do comércio, o investimento direto no Brasil manteve-se estável entre 2010 e 2021, com forte participação da UE, em especial países conhecidos como paraísos fiscais (Países Baixos e Luxemburgo). A China manteve, até o momento, níveis baixos de investimentos no Brasil.

Figura 6 – Posição total de investimento direto no Brasil de 2010 a 2021 (Participação no Capital e Operações Intercompanhia)



Fonte: Autores, a partir do Banco Central do Brasil. (Banco Central do Brasil 2024).

As diferenças entre a evolução dos fluxos de comércio e de IED em termos relativos é um importante indicador das razões pelas quais as relações do Brasil com os EUA continuam tendo grande significado. No comércio internacional em geral, e no comércio entre os dois países em particular, ganhou crescente significado o comércio intrafirma. Verificam-se, portanto, tendências alternativas, que ajudam a explicar a contínua centralidade dos EUA para a política externa do Brasil, em um contexto de crescentes dúvidas e perplexidades, e no qual o país surge mais bem posicionado pela atenuação da importância relativa desses vínculos.

Considerações finais

O estudo sobre as relações econômicas entre o Brasil e os Estados Unidos revela uma trama complexa de heranças históricas, desafios contemporâneos e transformações nas dinâmicas globais. Ao longo das décadas, as relações bilaterais entre ambos os países oscilaram entre

momentos de estabilidade e de ajustes, refletindo mudanças no cenário internacional e nas lideranças políticas de ambas as nações.

A era pós-Guerra Fria impôs desafios significativos, com o Brasil buscando consolidar sua presença internacional por meio do institucionalismo pragmático, enquanto os EUA enfrentavam a necessidade de reconfigurar sua política externa após a dissolução da URSS. A Guerra ao Terror e a postura unilateralista dos EUA impactaram as relações com a América Latina, incluindo o Brasil, que buscou alternativas e construiu coalizões regionais. Já os governos de Obama e Trump apresentaram abordagens distintas, mas ambos trouxeram desafios para as relações bilaterais. A busca de Trump por uma política protecionista e seu desinteresse pela América Latina abriram espaço para potências extra-hemisféricas, enquanto o governo Biden expressa uma continuidade na estratégia histórica dos EUA para o continente.

No cenário brasileiro, diferentes administrações também moldaram a política externa. O institucionalismo pragmático de FHC, a ênfase na soberania nacional de Lula, as políticas multilaterais e o distanciamento dos EUA durante os governos de Rousseff e a postura antissistema e alinhamento incondicional aos EUA sob Bolsonaro evidenciam uma trajetória complexa e multifacetada.

Os indicadores econômicos analisados sugerem uma atenuação da centralidade dos EUA na perspectiva brasileira. O crescimento das relações com a China, evidenciado pelos saldos comerciais e pela participação nas exportações, destaca a ascensão de novos polos de poder. A presença norte-americana, embora ainda relevante, passa por variações, enquanto a Ásia ganha destaque nas trocas comerciais brasileiras.

Diante desse panorama, a diplomacia brasileira enfrenta o desafio de equilibrar interesses diversos, considerando a ascensão de potências regionais e globais. A assertividade na participação em fóruns multilaterais, a busca por parcerias estratégicas e a diversificação das relações comerciais aparecem como estratégias cruciais para o Brasil na construção de sua posição no cenário internacional. No entanto, a trajetória futura dessas relações dependerá não apenas de decisões políticas, mas também das

transformações globais que moldarão o contexto internacional nas próximas décadas.

Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatório de Investimento Direto*, 2024. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorioid>>. Acesso em: 15 abr. 2024.

BARBOSA, R. A. O lugar do Brasil no mundo. *Política Externa* v. 5, n. 2. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

CASARÕES, Guilherme. Eleições, política externa e os desafios do novo governo brasileiro. *Pensamiento Proprio*, n. 24, 2019, p. 231-74.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão; FARIAS, Déborah Barros Leal. Brazilian foreign policy under Jair Bolsonaro: far-right populism and the rejection of the liberal international order. *Cambridge Review of International Affairs*, v. 35, n. 5, 2022, p. 741-61. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/09557571.2021.1981248>>. Acesso em: 15 abr. 2024.

CERVO, Amado L. A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1990-2005). In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (orgs.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

COLOMBO, Sandra; FRECHERO, J. Ignacio. Yes We Can? A política externa de Obama para a América Latina: da decepção à autonomização da região. *Contexto Internacional*, v. 34, n. 1, 2012, p. 198-222.

COMEXSTAT. *Exportação e Importação – Dados Históricos*, 2024. Disponível em: <<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/dado-historico>>. Acesso em: 15 abr. 2024.

FACT Sheet: The Biden Economic Plan Is Working. *The White House*, 6 fev. 2023. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/02/06/fact-sheet-the-biden-economic-plan-is-working/>>. Acesso em: 15 abr. 2024.

GRANATO, Leonardo. Análise Estratégica NERINT – A Cúpula das Américas de Joe Biden. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, v. 11, 2022, p. 226-28.

LARSON, Deborah Welch. The Return of Containment: What the Cold War policy means for our current moment. *Foreign Policy*, 15 jan. 2021. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2021/01/15/containment-russia-china-kennan-today/>>. Acesso em: 15 abr. 2024.

MANZUR, Tânia Maria P. G. A política externa independente (PEI): antecedentes, apogeu e declínio. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, dez. 2014, p. 169-99. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-64452014000300007>>. Acesso em: 15 abr. 2024.

MENDONÇA, Filipe Almeida do Prado; MIYAMOTO; Shiguenoli. A política externa do governo Geisel (1974-1979). *Século XXI: Revista de Relações Internacionais-ESPM-POA*, v. 2, n. 2, 2011, p. 11-29.

MILANI, Livia Peres. US Foreign Policy to South America since 9/11: Neglect or Militarization? *Contexto Internacional*, v. 43, n. 1, 2021, p. 21-46.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. O Brasil e a política externa dos EUA. *Política Externa*, v. 17, n. 1, 2008, p. 97-109.

PINHEIRO, Leticia. *Política externa brasileira, 1889-2002*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

RAMOS, Leonardo; MENDONÇA, Filipe; BUERE, Julio; VADELL, Javier. Michel Temer, Jair Bolsonaro e os rumos da política externa brasileira em um contexto de virada conservadora. In: LECHINI, Gladys; MORASSO, Carla (orgs.). *Auge y ocaso de los emergentes en el siglo XXI: ¿Cambios sistémicos, domésticos o cosméticos?* 1. ed. Rosario: UNR Editora, 2020, p. 12-29.

SHELLER, Stefan. Nobody builds walls better than me: US Policy towards Latin America under Donald Trump. *Federal Academy for Security Policy*, v. 15, 2017.

SILVA, André Luiz Reis da. De Dilma a Bolsonaro: as transformações matriciais na política externa brasileira. *Interacción Sino-Iberoamericana*, v. 2, n. 1, p. 1-26, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1515/sai-2022-0007>>. Acesso em: 15 abr. 2024.

SILVA, André Luiz Reis da; HOLLEBEN, Raquel de. De Lula a Bolsonaro: Rupturas e continuidades discursivas na política externa brasileira para os BRICS (2003-2020). *Revista Monções*, v. 11, n. 22, 2022.

SULLIVAN, Mark P. Latin American and the Caribbean: U.S. Policy Overview. *Congressional Research Service*, 29 dez. 2022. Disponível em: <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10460>>. Acesso em: 15 abr. 2024.

VEIGA, P. M.; IGLESIAS, R. M.; RIOS, S. P. O Brasil, a crise internacional e o G20. *Breves CINDES*, Rio de Janeiro, v. 16, mar. 2009.

VIGEVANI, Tullo. Relações Brasil-Estados Unidos. *Textos para Discussão CEPAL-IPEA*, 30, 2011. Brasília: CEPAL/IPEA. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1419>>. Acesso em: 15 abr. 2024.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes; SILVA, André Luiz Reis da. O Brasil e o multilateralismo econômico, político e ambiental: o governo Lula (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, edição especial, p. 54-72, 2010.

Brasil-Estados Unidos: convergência, paradoxos e diferenças na promoção da democracia e da paz (1945-2023)

Antonio de Aguiar Patriota¹

Prestes a celebrar 200 anos de relações bilaterais, Brasil e Estados Unidos se posicionam hoje como duas grandes democracias em um cenário geopolítico de crescente tensão entre as principais potências militares. Embora os EUA mantenham sua preponderância econômica e militar, o momento unipolar se esgotou, e Pequim demonstra incontestemente capacidade de desafiar a persistência de ambições hegemônicas por parte de Washington. De forma preocupante, a guerra na Ucrânia comporta o risco de uma gradual deterioração no relacionamento entre a OTAN e as duas maiores potências nuclearmente armadas não ocidentais. Entrementes, o Brasil desenvolve no século XXI uma rede global de contatos diplomáticos e comerciais, e representa, cada vez mais, um vetor de democracia e paz, tanto em sua região como em âmbito global.

Os episódios de vandalismo contra o Capitólio e a Praça dos Três Poderes vividos pelas atuais administrações em Washington e Brasília terão despertado nas duas nações um mesmo instinto de redobrada atenção à preservação e ao aperfeiçoamento da democracia. O conflito ucraniano, por outro lado, expôs perfis diplomáticos contrastantes, entre um Brasil crescentemente afirmativo nos seus propósitos pacifistas e um Estados Unidos quase que em permanente envolvimento em guerras. Em paralelo, a renovada adesão norte-americana à Carta da ONU, em

1 Atual Embaixador do Brasil junto ao Reino Unido (2023), foi Ministro das Relações Exteriores (2011-2013), Secretário-Geral das Relações Exteriores (2009-2010) e Embaixador do Brasil no Egito (2019-2023), na Itália (2016-2019) e nos Estados Unidos (2007-2009), além de Representante Permanente junto às Nações Unidas (2013-2016). Foi agraciado com doutorado *Honoris Causa* em Serviço Público pela Chatham University, Pennsylvania (2008). Entre suas obras publicadas, estão *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo* (2. ed., 2010) e dois volumes de *Discursos, artigos e entrevistas* (FUNAG, 2013 e 2016). É membro da iniciativa “Líderes pela Paz”; presidida pelo ex-PM francês Jean-Pierre Raffarin.

seus preceitos relativos à integridade territorial e à rejeição do uso da força não autorizado pelo direito internacional – provocada pela crise ucraniana – poderia, em tese, ter criado condições para uma possível reaproximação entre os dois países no tocante à promoção da paz e segurança internacionais no sistema multilateral.

No entanto, a crise no Oriente Médio deflagrada pelo ataque terrorista contra o sul de Israel, em 7 de outubro de 2023, introduziu um elemento complicador nesse panorama. O veto norte-americano interposto a um projeto de resolução apresentado ao Conselho de Segurança pelo Brasil, na condição de Presidente do foro, não foi bem recebido em Brasília. O texto obteve o apoio dos dez membros eleitos e de três membros permanentes e abstenção britânica. O projeto de resolução limitava-se a promover uma pausa humanitária e a exigir o cumprimento pelas partes do direito internacional. O pretexto apresentado por Washington para manifestar sua oposição, de que o direito israelense à autodefesa não fora explicitamente reconhecido, não convenceu sequer os demais membros da OTAN.

Ao longo da História nem sempre estivemos juntos em matéria de democracia e paz. Ao lado de exemplos de convergência e até mesmo identidade de propósitos, convivem episódios e períodos de mal-entendidos, desconfiança recíproca e agendas não coincidentes. Lutamos lado a lado durante a II Guerra Mundial no combate ao nazifascismo em demonstração de capacidade de unirmos forças em defesa de ideais democráticos. A Guerra Fria, por sua vez, transformaria a América Latina em palco de intervenções dos EUA em seus assuntos internos, em sentido contrário ao pluralismo e favorável à autocracia. O apoio norte-americano ao golpe militar de 1964 no Brasil, além de interferências ainda mais explícitas e perversas em outros países da região, representa mácula que o tempo não chegou a apagar.

Independentemente da relação comercial, que se aprofundou a partir do fim do século XIX e aproximou os empresariados dos dois países ao longo dos séculos seguintes, as assimetrias de poder militar e financeiro se traduziram em oscilações no diálogo político, ditadas tanto por circunstâncias internacionais como por prioridades nacionais. Como relata o historiador e diplomata Eugênio Garcia, o Presidente Franklin Roosevelt

chegou a defender a inclusão do Brasil como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, durante a negociação da Carta da ONU, após a bem-sucedida parceria militar estabelecida com o Presidente Getúlio Vargas para o esforço de guerra e a libertação da Itália (Garcia, 2012). Ironicamente, seria um Brasil presidido por um General (Ernesto Geisel), em princípio favorável a Washington, que se distanciaria da cooperação militar com os EUA décadas mais tarde.

Recorde-se que, consumado o rompimento com o eixo em 1942, o Brasil foi cultivado pelos EUA como um aliado preferencial no Atlântico Sul. As bases aéreas norte-americanas no Nordeste e a participação da Força Expedicionária Brasileira (FEB) na Europa representaram exemplo histórico de cooperação militar em face de inimigo comum. Roosevelt visitou o Brasil em 1936 e 1943, desta última feita para a cúpula de Natal, em que foi abordada a questão de eventuais compensações por uma participação na guerra – que singularizara o Brasil como única nação latino-americana a lutar junto aos aliados. Embora o assento permanente não se tenha materializado, em função de objeções de outras potências aliadas, persistiria a proximidade diplomática entre Washington e o Rio de Janeiro até, pelo menos, o governo Dutra.

A Política Externa Independente, do início dos anos 1960, se orientaria no sentido de evitar adesão automática a um dos campos na competição geopolítica entre os Estados Unidos e a União Soviética, vivida intensamente nas Américas em função da revolução cubana. Ao posicionar-se contra a suspensão do regime castrista da Organização dos Estados Americanos (OEA), preconizada pelos Estados Unidos, San Tiago Dantas – o visionário Chanceler do governo João Goulart – recorreria a argumentos e atitudes que ainda hoje fazem parte do vocabulário diplomático brasileiro: não intervenção e autodeterminação; ceticismo quanto aos efeitos práticos do isolamento diplomático; defesa do direito internacional e da paz. Na visão de San Tiago, a um só tempo pacifista e pragmática, o isolamento encerrava risco de intervenção pela força e empurraria Cuba ainda mais para o campo socialista.

Passadas várias décadas, não se pode dizer que essa visão estivesse essencialmente equivocada. Trata-se, ademais, de postura que veio a ser

incorporada à Constituição de 1988, que inclui, entre os princípios a reger as relações internacionais do Brasil, a autodeterminação dos povos, a não intervenção e a defesa da paz – além de preconizar a formação de uma comunidade latino-americana de nações. Como observa Rubens Ricupero, contudo, a política externa independente concorreu para a deterioração do relacionamento entre o Brasil e os EUA, apesar de não ter existido em seus formuladores uma intenção deliberada nesse sentido (Ricupero, 2017). E isso não obstante o cuidado que teve Araujo Castro, um dos sucessores de San Tiago à frente do Itamaraty, em distanciar-se da retórica do Movimento Não Alinhado.

A agenda proposta por Araujo Castro em seu célebre *Discurso dos três Ds* (Desenvolvimento, Descolonização e Desarmamento) reafirmava a aposta do Brasil na ONU e no multilateralismo para tratar dos grandes desafios internacionais da época. O Brasil havia reatado relações diplomáticas com a União Soviética desde novembro de 1961. Não se tratava, contudo, de apoiar ou provocar qualquer dos dois blocos antagonísticos. Na realidade, a reação de Araujo Castro, como ex-Chanceler, à negociação do Tratado de Não Proliferação Nuclear, concluída em 1968 – em ambiente de consenso circunstancial entre as cinco potências nucleares de então – ilustraria uma preocupação sistêmica, em face do que ele caracterizaria como o “congelamento do poder mundial”. A escassa atenção atribuída às prioridades do mundo em desenvolvimento, então denunciada por Castro, se transformaria em traço persistente da atuação diplomática brasileira (Vargas, 2013).

Embora contasse com o estímulo e apoio material dos Estados Unidos, a ditadura que se instaurou no Brasil a partir de 1964 não se traduziu em convergência duradoura entre os dois países em matéria de política externa. Observe-se que a ideia norte-americana de “mundo livre” – como era descrito o conjunto de nações que se contrapunha aos integrantes do bloco comunista – não era incompatível com o apoio a regimes autoritários, desde que alinhados à sua agenda geoestratégica. Tal apoio, no caso do Brasil, não sobreviveria, entretanto, ao endurecimento da ditadura, com a vigência do AI-5. Acusações de desrespeito aos direitos humanos reanimariam, paradoxalmente talvez, a propensão brasileira

a trilhar caminhos autônomos, como no caso do reconhecimento da independência de Angola, em 1975.

Os constrangimentos impostos ao Brasil pelos EUA em sua atuação externa no período dito de “chumbo” dos governos militares tiveram a consequência indireta de estimular uma política africanista sob a gestão de Mario Gibson Barbosa. Laços com nações recém-independentes do Continente exigiriam nova dose de pragmatismo, à luz de relacionamentos privilegiados – como aqueles mantidos pelo Brasil com um Portugal ainda relutante em encarar o anacronismo de seu império colonial. A aproximação com Angola também contrariava Washington e Londres – e o regime sul-africano, com o qual mantinham coordenação estreita (não democrático por definição e violador contumaz dos direitos humanos da maioria negra). Os três se opunham frontalmente ao governo angolano, sob o comando do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), de orientação marxista.

O papel norte-americano na desestabilização de governos democraticamente eleitos de orientação progressista na América Latina e em outras partes do mundo em desenvolvimento, durante a Guerra Fria, é bem conhecido e documentado. Como afirma Ricupero, invariavelmente os intentos de reformismo de esquerda – de Arbenz na Guatemala a Allende no Chile – provocaram reação contrária de setores conservadores, religiosos, sustentados por forças armadas, com encorajamento externo norte-americano. Processo semelhante retirou João Goulart do poder no Brasil. Isso não impediria Araujo Castro de declarar, antes de assumir a embaixada em Washington em 1971, que “o Brasil talvez seja um dos poucos países latino-americanos em que não prevaleça um acentuado sentimento popular antiamericano” (Araujo Castro, 1971).

Aquela declaração vinha acompanhada de um adendo, em que Castro registrava a inexistência de “ressentimento histórico” do Brasil em relação aos EUA e se comprometia a “não criá-los artificialmente”. Nem todos os historiadores concordariam, hoje, com a primeira parte dessa afirmação. A redemocratização do Brasil coincidiria com um período de vulnerabilidade financeira durante as décadas de 1980 e 1990, com o aumento vertiginoso da dívida pública, em que os EUA detiveram considerável

poder de pressão sobre o governo brasileiro e não hesitaram em utilizá-lo. Características desse período eram as declarações por parte de porta-vozes diplomáticos brasileiros no sentido de que o Brasil “não detém excedente de poder” e a ênfase na pauta econômico-comercial. No comando das relações exteriores, Luiz Felipe Lampreia e Celso Lafer concentravam sua atenção no sistema multilateral de comércio.

Com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), foi conferida especial importância à formação de quadros capacitados para lidar com os contenciosos submetidos ao seu sistema de solução de controvérsias. Escasso interesse era manifestado aos temas da promoção da paz e segurança internacionais. Como Conselheiro na Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York entre 1994 e 1999, me recordo das visitas do Ministro Lampreia, em que nos instruiu a “baixar a bola” em relação ao debate iniciado em 1992, na Assembleia Geral da ONU, sobre a ampliação do Conselho de Segurança, por exemplo. Segundo fonte autorizada, a então Secretária de Estado Madeleine Albright não se furtava a telefonar para Lampreia regularmente e queixar-se de posturas brasileiras em descompasso com interesses específicos dos EUA nas Nações Unidas.

Em pleno “momento unipolar”, cabe reconhecer que o Brasil não era alvo preferencial de interferências daquele tipo, reflexo de impulsos unilaterais que não desapareceram inteiramente do comportamento diplomático dos EUA. Basta recordar como Albright se opôs à reeleição de Boutros-Ghali à Secretaria-Geral da ONU, em função de cálculos mais relacionados à dinâmica política doméstica em seu país do que às qualificações do diplomata egípcio. Ele relatou de forma pormenorizada, em sua autobiografia *Unvanquished*, os embates com a embaixadora norte-americana junto à ONU, subsequentemente alçada à condição de Secretária de Estado no segundo governo Clinton (Boutros-Ghali, 1999). Quando embaixador do Brasil no Cairo, dediquei a Boutros-Ghali um artigo em que celebro sua defesa da “democratização das relações internacionais” (Patriota, 2023a).

Abro um parêntese para observar que nem sempre os defensores da democracia no plano interno a sustentam igualmente como pilar do

ordenamento internacional. O primeiro titular do Secretariado da ONU a fazê-lo foi Boutros-Ghali, a partir de 1992, quando divulgou sua Agenda para a Paz. Se, em regimes democráticos, não é concebível que cidadãos de especial poder econômico ou influência política se situem acima da lei, entre as nações deveria ser observado preceito semelhante. O mesmo paralelo pode ser aplicado aos processos decisórios, que só merecem ser qualificados de democráticos quando inclusivos e representativos. Desnecessário frisar que nem o chamado “excepcionalismo” nem os círculos oligárquicos de tomada de decisão se coadunam, no plano internacional, com esse enfoque.

Fernando Henrique Cardoso, ex-Chanceler, adotou, como Presidente, um elevado perfil diplomático. Sem precedentes terá sido a relação, visivelmente amistosa, entre o casal Cardoso e o casal Clinton. Em sua biografia, Bill Clinton descreve FHC como “um dos líderes mais impressionantes” que encontrara (Clinton, 2005). Em visita oficial a Brasília, Clinton lembrou a parceria entre os dois países durante a II Guerra Mundial e propôs que Brasil e EUA construíssem juntos um futuro de liberdade e democracia. Os EUA eram ainda o maior parceiro econômico do Brasil. Liberdade, respeito mútuo, desenvolvimento e paz foi o tema do discurso de FHC ao receber Clinton. Como conclui Sergio Danese, em seu estudo sobre Diplomacia Presidencial, é possível afirmar que o bom entendimento entre os dois líderes foi fator de distensão e aproximação no período (Danese, 2017).

O dia 11 de setembro de 2001 permanecerá gravado na memória coletiva dos EUA e do mundo como uma data fúnebre, em que milhares de inocentes civis foram vítimas do extremismo islâmico. A comunidade internacional em peso se solidarizou com o governo e sociedade norte-americanas. Aquele consenso, contudo, não perduraria em face de atos retaliatórios, levados a cabo em nome de uma guerra ao terror, que não só desconsiderou o direito internacional, como alastrou instabilidade no Iraque e cercania. A destituição do brasileiro José Maurício Bustani da presidência da Organização para a Proscrição de Armas Químicas (OPAQ) foi deliberadamente provocada pelos EUA para preparar o terreno para a intervenção no Iraque. Como se sabe, o pretexto da existência de armas químicas no Iraque se revelaria falso.

A partir de 2003, um novo desembaraço diplomático se expressaria, com especial criatividade, pela política externa “ativa e altiva” de Celso Amorim. Surpreendentemente, contudo, a relação entre os unilateralistas norte-americanos do “momento unipolar” e um Brasil mais desenvolvido terá sido de um certo respeito mútuo no diálogo bilateral. George W. Bush, além de não reagir mal ao comentário de Lula (Presidente eleito) na Casa Branca – de que a única guerra a interessar o Brasil era aquela contra a fome e a pobreza – o convidou para jantar em Camp David. O repúdio do Brasil à invasão do Iraque não chegou a constituir um fator inibidor para o relacionamento bilateral. Então embaixador nos EUA, compareci ao jantar e comprovei a facilidade de comunicação entre Lula e Bush. Aquele foi o último jantar, em Camp David, entre mandatários dos dois países.

Por outro lado, um emblemático episódio de comunicação insatisfatória entre os governos brasileiro e norte-americano foi o da iniciativa levada adiante pelo Chanceler Amorim em parceria com seu homólogo turco Ahmet Davutoglu, com vistas ao encaminhamento pacífico em torno do programa nuclear iraniano. A Declaração de Teerã, de 17 de maio de 2010, terá ilustrado, segundo o próprio Amorim, as potencialidades de nossa ação política no plano internacional, mas também as limitações do chamado “poder brando” ou *soft power*. Vale ter presente que Turquia e Brasil sentavam, à época, no Conselho de Segurança como membros eleitos e situavam seus esforços no contexto das responsabilidades que recaem sobre seus quinze integrantes em trabalhar pela paz, conforme a própria Carta da ONU (Artigo 23.1).

Em seu livro *Teerã, Ramalá e Doha*, Amorim relata em detalhes todas as complexas etapas de uma negociação levada adiante por incentivo do Presidente Obama, e no estrito cumprimento de parâmetros por ele delineados em carta endereçada ao Presidente Lula. A avaliação do negociador brasileiro, no entanto, é de que a expectativa, tanto do próprio Obama como da Secretária de Estado Hillary Clinton, era de que Lula não seria bem-sucedido em persuadir seu homólogo iraniano a aceitar limites, sob inspeção internacional, ao avanço do programa nuclear (Amorim, 2015). A partir do momento em que Brasil e Turquia se aproximavam de um desenlace exitoso nas tratativas com o Irã, Hillary Clinton introduzia

novas condicionalidades, não previstas na carta presidencial, em atitude de verdadeira “puxada de tapete”.

Na realidade, corria em paralelo uma coordenação entre os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança (P5) visando à adoção de nova série de sanções contra a liderança iraniana. Não se pode atribuir exclusivamente aos EUA o favorecimento de sanções, em detrimento da homologação do acordo negociado por Brasil e Turquia. Os demais membros permanentes participaram de um mesmo jogo duplo. Não obstante, a curiosa incoerência entre o incentivo inicial e o freio ulterior dos norte-americanos causou compreensível mal-estar em Ancara e Brasília. Quando, três anos mais tarde, os P5+1 (Alemanha) negociaram acordo semelhante com o Irã, a quantidade de urânio levemente enriquecido no país havia saltado de 2 mil para 7 mil quilos. A revista *The Economist* só se referiu ao Brasil como “gigante diplomático” uma vez arquivado o esforço turco-brasileiro (*The Economist*, 2010).

Subsequentemente, na chefia do Itamaraty, manteve contato regular e produtivo com o Departamento de Estado sob a chefia de Hillary Clinton. Cito, em particular, o estabelecimento de um programa pioneiro de ação conjunta para combater a discriminação racial – em reconhecimento aos desafios semelhantes enfrentados pelas duas sociedades com maior presença de afrodescendentes nas Américas. Em visita ao Brasil para reunião do “Diálogo de Parceria Global”, Secretária de Estado chegou a afirmar em coletiva de imprensa, no Itamaraty, que “seria muito difícil imaginar um Conselho de Segurança no futuro que não inclua um país como o Brasil, com todos os progressos que vem alcançando e o modelo democrático que representa”. Em artigo que publiquei na revista do CEBRI menciono outras boas iniciativas desse período (Patriota, 2023b).

Não podemos minimizar, porém, a divergência entre os dois governos em relação a intervenções militares e questões relacionadas à paz em geral. O Brasil passaria a explicitar com crescente firmeza a sua oposição a violações da Carta da ONU e ao uso da força nas relações internacionais. Essa atitude daria margem a reações de incompreensão das intenções brasileiras por sucessivas administrações norte-americanas. Barack Obama, que votou contra a invasão do Iraque quando Senador,

demonstraria uma singular falta de sensibilidade quanto à atitude do Brasil no caso líbio. No livro *A Promised Land*, Obama chega a afirmar que o Brasil “evita tomar partido em disputas internacionais” (Obama, 2020). O fato é que as consequências desastrosas da intervenção militar da OTAN na Líbia dão razão às advertências brasileiras ao Conselho de Segurança, na época².

Tais divergências não impediram que o engajamento brasileiro no Haiti fosse apreciado por Washington. Na realidade, os EUA deram repetidas demonstrações de apreço pela participação de militares brasileiros na operação de paz das Nações Unidas no Haiti, e apoiaram ao longo de toda a existência da MINUSTAH (2004-2017) a manutenção do Brasil no comando do contingente de cascos azuis autorizado pelo Conselho de Segurança. Vale recordar também que, ainda no governo George W. Bush, os EUA organizaram uma conferência sobre a promoção da paz entre Israel e Palestina, em Annapolis, à qual o Brasil foi convidado a participar – em demonstração de confiança nas credenciais diplomáticas brasileiras. Mais adiante, o próprio Barack Obama reconheceria publicamente, em conferência de imprensa ao lado de Dilma Rousseff em Washington (30/06/2015), a “influência global” do Brasil (The Obama White House, 2015).

Esse reconhecimento não chegou a eliminar, contudo, uma dose de desconfiança. Glenn Greenwald revelaria que a Missão do Brasil junto às Nações Unidas foi espionada por instrução da então Representante Permanente norte-americana, Susan Rice, durante a administração Obama (Greenwald, 2014). Tal revelação soma-se a outra mais grave de monitoramento do telefone da Presidenta Dilma Rousseff pela inteligência dos EUA, fato denunciado por Edward Snowden. Vítima de semelhante espionagem, a Alemanha associou-se ao Brasil na apresentação de projeto de resolução perante a Assembleia Geral da ONU sobre o “direito à privacidade na era digital”. O texto acabou sendo aprovado por consenso, malgrado as pressões exercidas pela Missão Permanente dos EUA em sentido contrário.

2 Cf. explicação do voto de abstenção do Brasil, em intervenção proferida pela Embaixadora Maria Luiza Viotti, Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, por ocasião da adoção da Resolução 1973 do Conselho de Segurança da ONU sobre a Líbia (17/3/2011). Viotti, 2023.

Entre os cinco BRICS (no formato que antecede a recente ampliação do grupo, anunciada em agosto de 2023, na última Cúpula de Pretória), o Brasil foi o único a votar a favor das resoluções, na Assembleia Geral da ONU, que condenaram a invasão da Ucrânia pela Rússia. Aqueles votos se inserem em uma tradição de adesão não seletiva do Brasil ao direito internacional. Não obstante, porta-voz do Conselho de Segurança Nacional da Casa Branca sentiu-se autorizado a reagir a declarações do mandatário brasileiro em favor da paz de forma desrespeitosa, interpretando-as como favoráveis a Moscou. O incidente em si não teve consequências, mas reflete – uma vez mais – a persistente dificuldade norte-americana em assimilar posturas adotadas pelo governo brasileiro, em defesa da paz.

A atual crise entre Israel e palestinos representa desafio adicional. O Brasil sempre valorizou suas relações com Israel. O Mercosul chegou a negociar, em anterior administração Lula, um tratado de livre-comércio não somente com Israel, mas também com o Estado da Palestina, reconhecido como tal em dezembro de 2010. Por outro lado, o Brasil manifesta, há algum tempo, sua preocupação com interpretações unilaterais do direito à autodefesa. Para além da condenação universal aos atentados de 7 de outubro de 2023, em que a voz do Brasil se fez ouvir em alto tom, a compatibilidade da resposta israelense em Gaza com o direito internacional humanitário é hoje amplamente questionada. Ante as dezenas de milhares de mortes de civis, o clamor por um cessar-fogo adquire caráter de urgência. Os EUA se singularizam por não aderir a esse coro.

Essa situação desperta indignação em larga escala e ilustra um preocupante padrão de incoerência ante violações da Carta da ONU e das Convenções de Genebra. Denúncias de ações punitivas contra a população civil ucraniana por parte da Rússia contrastam com uma estranha resistência dos EUA em cobrar respeito ao direito internacional por parte de Israel. O ativista britânico pela paz Daniel Levy, que chegou a trabalhar para o governo israelense na administração Ehud Barak, recorre a termos extremamente críticos ao comentar o comportamento das forças armadas israelenses e seus objetivos em Gaza. O mesmo observador estimula países com credibilidade na promoção da paz, além de um histórico de boas relações com ambos os lados, a assumir um papel mais

visível de liderança, ao lamentar que Washington não se incluía mais nesse rol (Middle East Eye, 2023).

Abro novos parênteses para recordar que desde seu primeiro discurso como Presidente do Brasil perante a Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2003, Lula equiparou o aperfeiçoamento do sistema multilateral ao do convívio democrático no interior dos Estados. Esse entendimento se manifestou na afirmação de que “toda nação comprometida com a democracia no plano interno deve zelar para que, também no plano externo, os processos decisórios sejam transparentes, legítimos e representativos”. Em carta dirigida à Cúpula pela Democracia, promovida pelo governo Biden em março de 2023, Lula explicitaria que lutar por democracia é também lutar por igualdade e lutar por inclusão social, e que a verdadeira democracia é baseada na aceitação da diversidade e na promoção da inclusão. Sua conclusão é de que a bandeira da democracia não pode ser usada para erguer muros nem criar divisões. Fica claro o compromisso do Brasil com processos internacionais inclusivos – na promoção da paz, da sustentabilidade e dos direitos humanos – em contraposição a tentativas de exclusão de participantes ou vozes.

Durante o período em que assumi a representação permanente do Brasil junto à ONU, entre 2013 e 2016, desenvolvi uma relação amistosa com minha homóloga norte-americana, Samantha Power. Nos conhecemos, anos antes, no lançamento de seu livro sobre Sergio Vieira de Mello, *Chasing the flame*. Quando veio ao Brasil lançar a edição em português da obra, convidei-a a Brasília – na condição de Ministro – para visita ao Itamaraty acrescida de palestra no Instituto Rio Branco. Trata-se de personalidade que não esconde sua admiração por um brasileiro, cuja atividade em favor da paz na ex-Iugoslávia, no Timor-Leste e em numerosos outros quadrantes ela acompanhou com inegável entusiasmo (como se sabe, Vieira de Mello perdeu a vida no Iraque, em meio à hercúlea tentativa de apaziguar o país após a invasão liderada pelos EUA). Hoje na administração Biden, Samantha poderia ser considerada uma interlocutora capaz de aquilatar adequadamente a veia pacifista do Brasil.

As visitas, em 2022, ao Brasil do Conselheiro de Segurança Nacional e Ministro da Defesa norte-americanos terão representado sinalizações

importantes de confiança de Washington no sistema eleitoral e na democracia brasileiros. Tudo indica que aqueles interlocutores tenham deixado claro, em Brasília, que os EUA não apoiariam qualquer aventura golpista. Encontros subsequentes entre os Presidentes Lula e Biden, em Washington e à margem da Assembleia Geral da ONU, demonstram uma renovada convergência em torno de ideais democráticos e do desenvolvimento sustentável com justiça social. A parceria bilateral, sem precedentes, relativa à promoção de direitos trabalhistas, recém-lançada mediante um comunicado conjunto em Nova York (20/09/2023), abre um promissor capítulo de reaproximação em torno de ideais comuns.

Um recente seminário da Brookings Institution sobre o futuro das relações Brasil-Estados Unidos procurou atualizar o debate acerca das estratégias de cada qual no atual ambiente geopolítico. Observa-se, nas conclusões do evento, um genuíno esforço de compreensão dos contornos de um relacionamento bilateral, acertadamente descrito como “complexo”. Os EUA não devem esperar que o Brasil venha a integrar coalizões anti-China no futuro, conforme acertadamente enunciado. Correta também é a sugestão de que os EUA precisam entender que o Brasil preza sua autonomia e dificilmente se submeterá a alinhamentos automáticos com Washington. Positiva, enfim, é a ideia de que um Brasil autônomo prestará contribuições significativas à segurança regional e global que merecem ser valorizadas pelos EUA.

Ao mesmo tempo, a conclusão de que o Brasil precisa modernizar (*update*) sua “estratégia de autonomia estratégica” parece baseada em novo mal-entendido, por parte de alguns formadores de opinião norte-americanos. Artigo publicado pelos organizadores do seminário (Jones *et al.*, 2023) afirma que, caso o Brasil deseje elevar seu perfil no cenário global, terá que se adaptar a um novo contexto geopolítico e abandonar sua “neutralidade indisposta ao envolvimento” (*hands-off neutrality*), o que não ajudaria a lhe atribuir papel construtivo. Nada é dito sobre a coerência brasileira ao defender a Carta da ONU, em contraste com a volatilidade norte-americana nesse aspecto central do ordenamento internacional. Nada é dito sobre o engajamento do Brasil em defesa da paz com justiça social. A relação bilateral só terá amadurecido e alcançado seu pleno potencial quando tais mal-entendidos forem superados.

A política externa do Brasil em 2023 reflete um compromisso com três causas fundamentais para a civilização humana sobre a Terra: democracia, sustentabilidade e paz. Essa afirmação não implica minimizar os desafios enfrentados pelo Brasil no plano doméstico – do combate à fome e pobreza à promoção de uma sociedade com menos criminalidade e mais igualdade. Em seu discurso perante a 78ª Assembleia Geral da ONU, o Presidente pronunciou uma palavra que talvez sintetize o ideário do governo brasileiro, tanto nos planos doméstico como internacional: “humanismo”. “Precisamos resgatar as melhores tradições humanistas que inspiraram a criação da ONU”, afirmou (Brasil, 2023). Sem o engajamento dos EUA a ONU não teria visto a luz do dia. A base para uma cooperação bilateral e multilateral de inspiração humanista continua a existir.

Referências

AMORIM, Celso. *Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva*. São José dos Campos: Benvirá, 2015.

ARAUJO CASTRO, João Augusto de. O congelamento do poder mundial. *Revista de Informação Legislativa*, v. 8, n. 31, p. 37-52, 1971. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/180480>>. Acesso em: 13 dez. 2023.

BOUROS-GHALI, Boutros. *Unvanquished: A U.S.-U.N. Saga*. Nova York: Random House, 1999.

BRASIL. Presidente (2023-: Luiz Inácio Lula da Silva). Discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva na abertura da 78ª Assembleia da ONU. Nova York, 19 set. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discurso-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-78a-assembleia-da-onu>>. Acesso em: 14 dez. 2023.

CLINTON, Bill. *My Life: The Presidential Years: Volume II*. Nova York: Vintage, 2005.

DANESE, Sérgio. *Diplomacia presidencial: história e crítica*. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2017.

GARCIA, Eugênio Vargas. *O Sexto membro permanente: o Brasil e a criação da ONU*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

GREENWALD, Glenn. *Sem lugar para se esconder*. Edward Snowden, A NSA e a Espionagem do Governo Americano. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2014.

IS TURKEY turning its back on the West? *The Economist*, 21 out. 2010. Disponível em: <<https://www.economist.com/leaders/2010/10/21/is-turkey-turning-its-back-on-the-west>>. Acesso em: 16 fev. 2024.

JONES, Bruce; HART, Sophia; PAZ GARCÍA, Diana. Autonomy or alignment? The US-Brazil relationship in a changing world order. *The Brookings Institution*, ago. 2023. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/articles/autonomy-or-alignment-the-us-brazil-relationship-in-a-changing-world-order/>>. Acesso em: 13 out. 2023.

MIDDLE EAST EYE. *Israel's fears, its delusions and its future* | Daniel Levy | *The Big Picture S3Ep7*. YouTube, 16 nov. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=v6QV5p3q_Z8>. Acesso em: 14 dez. 2023.

OBAMA, Barack. *A Promised Land*. Nova York: Crown, 2020.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. Sérgio Vieira de Mello: inspiração para as futuras gerações. Participação na abertura do seminário “10 anos sem Sérgio Vieira de Mello”. Rio de Janeiro, 19 de agosto de 2013. In: *Política externa brasileira: discursos, artigos e entrevistas*, vol. 2 (janeiro a agosto de 2013). Brasília: FUNAG, 2016, p. 185-191.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. Democratizing International Relations. *The Cairo Review of Global Affairs*, v. 46, p. 66-79, 2023a.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. Política externa dos anos Dilma (2011-2016): um Brasil com influência global. *CEBRI-Revista*, n. 6, p. 16-39, 2023b.

RICUPERO, Rubens. *A Diplomacia na Construção do Brasil: 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

THE OBAMA WHITE HOUSE. President Obama and the President of Brazil Hold a Joint Press Conference. *YouTube*, 30 jun. 2015. Disponível em: <<https://youtu.be/xOvz2bil-MY>>. Acesso em: 13 dez. 2023.

VARGAS, João Augusto Costa. *Um mundo que também é nosso: o pensamento e a trajetória diplomática de Araujo Castro*. Brasília: FUNAG, 2013.

VIOTTI, Maria Luisa. Aprovação da Resolução 1973 do Conselho de Segurança da ONU sobre a Líbia. *Ministério das Relações Exteriores*, 17 mar. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/aprovacao-da-resolucao-1973-do-conselho-de-seguranca-da-onu-sobre-a-libia>. Acesso em: 13 dez. 2023.

PRESENTE

Brasil e Estados Unidos: interdependência em declínio?

Carlos Gustavo Poggio Teixeira¹

Em 2011, escrevi um artigo para a revista *Orbis* intitulado *Brazil and United States: Fading Interdependence*. Naquele ano, a China havia superado o Japão como a segunda maior economia do mundo e acabado de se tornar o principal parceiro comercial do Brasil, substituindo os Estados Unidos, que ocuparam essa posição por quase um século. Baseado em dados de comércio e investimento, detectei naquela ocasião uma evidente tendência de declínio da interdependência entre Brasil e Estados Unidos.

Decorrido mais de uma década, e no contexto do bicentenário das relações entre os dois países, proponho-me neste texto analisar as mudanças na interdependência entre Brasil e Estados Unidos desde a publicação daquele artigo. A análise dos dados disponíveis parece sugerir uma reversão da tendência de declínio da interdependência entre Brasil e Estados Unidos observada no início da década passada, em especial nos últimos cinco anos. Por essa razão, o título do presente texto, em contraste com a categórica afirmativa feita no título do artigo escrito no início da década anterior, está em forma de interrogação.

A interdependência é um conceito central nas relações internacionais, que se refere ao grau de conexão e interação entre os países em diferentes dimensões, como o comércio, o investimento, a segurança e a cultura.

1 É professor associado de Ciência Política na *Berea College* em Kentucky. Anteriormente, ocupou posições na Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP) e na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) no Brasil, onde lecionou tanto na graduação quanto na pós-graduação. É Ph.D. em Relações Internacionais pela *Old Dominion University* na Virgínia, onde foi bolsista Fulbright, e foi pesquisador visitante na Universidade de Georgetown em Washington, DC. Sua pesquisa se concentra na política externa e política dos EUA e na política latino-americana. Ele é o autor de *Brazil, the United States, and the South American Subsystem: Regional Politics and the Absent Empire* (2012), que foi escolhido como um dos melhores livros sobre relações internacionais pela revista *Foreign Affairs*. Ele também publicou vários artigos sobre esses temas em revistas como *Foreign Policy Analysis*, *Orbis* e *Revista Brasileira de Política Internacional*.

A interdependência pode ser simétrica, quando os países são igualmente afetados pela relação, ou assimétrica, quando um país é mais dependente ou vulnerável do que o outro. Esse último tipo de interdependência é o que caracteriza a relação do Brasil com dois de seus principais parceiros comerciais – os Estados Unidos e a China. Uma das questões centrais que torna o conceito de interdependência relevante para as relações internacionais é que ela pode ser usada como uma fonte de poder e influência, quando um país usa sua posição dominante para obter vantagens ou impor seus interesses sobre o outro.

Neste texto, procuro demonstrar que, apesar de a China ter se tornado o principal parceiro comercial do Brasil em 2009, a relação comercial entre Brasil e Estados Unidos permaneceu estável desde então, sem registrar quedas significativas. Enquanto os Estados Unidos perderam relevância no comércio brasileiro na primeira década do século XXI, nos últimos 15 anos a participação dos Estados Unidos nas exportações e importações brasileiras permanece relativamente estável. Da mesma forma, após um crescimento expressivo, a participação da China no comércio brasileiro tem apresentado uma tendência de estabilização nos últimos cinco anos. Além disso, os Estados Unidos continuam a ser o maior investidor estrangeiro direto no Brasil por larga margem, ao passo que os investimentos chineses, ainda que tenham crescido nos últimos anos, ainda são secundários, abaixo de países europeus como a Espanha, por exemplo.

O texto está dividido em três partes. Na primeira, faço uma breve revisão da literatura sobre o conceito de interdependência, preparando o terreno para a parte analítica, em que apresento dados e análises sobre a evolução da interdependência econômica entre Brasil e Estados Unidos, considerando tanto o comércio quanto o investimento. Por fim, ofereço algumas considerações finais e sugestões para pesquisas futuras.

Definindo interdependência²

A complexidade inerente à definição precisa de interdependência tem sido um desafio persistente na pesquisa acadêmica. Desde as primeiras

2 Essa seção foi adaptada do supracitado Poggio Teixeira, Carlos Gustavo. *Brazil and United States: Fading Interdependence*.

incursões nesse campo, observa-se a dificuldade em conciliar diferentes perspectivas sobre o conceito. Durante a fase inicial dos estudos sobre o tema, Richard Rosecrance e Arthur Stein (1973) reclamaram que “um dos problemas em desvendar os desacordos sobre interdependência é a ausência de uma definição acordada do termo” (p. 2). Trinta anos depois dessa afirmação, parecia que as coisas não tinham mudado muito, quando Katherine Barbieri (2002) afirmou que operacionalizar a interdependência era difícil por causa de uma “falta de um consenso claro” sobre o que o termo realmente pretende capturar (Barbieri, 2022, p. 53).

Não obstante a ausência de uma definição única e consensual, a interdependência pode ser conceituada como a complexa rede de conexões e interações entre atores internacionais. Esta rede gera efeitos recíprocos e implica custos de oportunidade, manifestando-se em diversas dimensões, como comércio, investimento, segurança, cultura, meio ambiente e direitos humanos. Contudo, há um entendimento comum entre estudiosos de que o comércio desempenha um papel central, conferindo à interdependência econômica uma relevância fundamental.

O estudo seminal de Albert O. Hirschman intitulado *Poder Nacional e a Estrutura do Comércio Exterior*, de 1945, destaca-se como uma das primeiras explorações significativas nesse domínio. Hirschman (1945) postulou que o “poder de interromper as relações comerciais e financeiras com qualquer país” é a “causa raiz” da influência internacional. Suas ideias pioneiras transcendem a noção clássica liberal, focando na ideia de que, uma vez estabelecido o comércio, os custos de romper a relação podem ser tão substanciais a ponto de se tornarem uma “arma eficaz na luta pelo poder”. Hirschman (1945) denomina os ganhos de um país das relações comerciais como o “efeito de oferta”. Mas como estava interessado em olhar não apenas a dimensão econômica, mas também a política do comércio, o conceito importante aqui é a noção de “efeito de influência”, ou seja, usar a possibilidade de interrupção do comércio como uma ferramenta de poder (Hirschman, 1945, p. 16-17). Em suma, quanto maior o efeito de oferta do comércio para um determinado país, menor o efeito de influência que esse país tem, já que o outro país pode usar a ameaça de interromper o comércio como uma ferramenta política para alcançar seus objetivos. Em outras palavras, Hirschman antecipou

em pelo menos vinte anos a ideia de interdependência assimétrica que outros estudiosos reconhecariam mais tarde.

Em seu influente estudo sobre interdependência, Robert Keohane e Joseph Nye (1977) expandiram o trabalho de Hirschman. Os autores definiram interdependência como uma situação “caracterizada por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países”. Segundo Keohane e Nye (1977), os efeitos custosos recíprocos das transações tornam a interdependência diferente da mera interconexão. Isso é consistente com a definição de Kenneth Waltz (1979) de interdependência como uma relação que é custosa de romper. Keohane e Nye chamam a atenção para o fato de que esses efeitos custosos recíprocos não são necessariamente simétricos, e é exatamente essa assimetria de custos que confere poder ao país menos dependente. A interdependência também implica sensibilidade e vulnerabilidade. Sensibilidade refere-se à resposta de um país às mudanças em uma relação interdependente, enquanto a vulnerabilidade repousa sobre a disponibilidade relativa e o custo das alternativas. A última é mais crucial, como argumentado por David Baldwin, que destaca a ênfase prática na vulnerabilidade em detrimento da sensibilidade. Essa abordagem, centrada na vulnerabilidade da interdependência, é corroborada por Hirschman, que desenvolveu índices medindo a concentração de parceiros comerciais para diferentes países. A vulnerabilidade, medida pela concentração de parceiros comerciais, torna-se central, uma vez que um país com poucos parceiros comerciais tem menos opções caso um parceiro interrompa o comércio, tornando-se mais vulnerável a uma ruptura da relação.

Além das relações comerciais, o investimento externo é um componente crucial na análise da interdependência econômica. Hirschman já havia argumentado que as “relações financeiras” são componentes dessa interdependência (1945, p. 16). Gasiorowski (1985), ao considerar os fluxos internacionais de capital, confirmou a hipótese de que “a interdependência dos países menos desenvolvidos associada ao investimento estrangeiro é esmagadoramente vertical” (p. 337). Ele destaca três tipos de fluxos internacionais de capital – investimento direto estrangeiro, ajuda externa e fluxos de capital financeiro. Gasiorowski (1985) enfatiza, porém, que no que diz respeito à análise de interdependência, “há pouco sentido

em examinar a estrutura internacional dos fluxos de capital financeiro” dado que “os fluxos de capital financeiro dão aos credores muito menos influência sobre os devedores do que os fluxos de investimento direto ou de ajuda. Portanto, a interdependência associada aos fluxos de capital financeiro é realmente sistêmica e não bilateral”. Dessa forma, o exame dos fluxos de investimento direto estrangeiro emerge como outro componente fundamental para a análise da interdependência.

Diante dessa perspectiva, onde a interdependência econômica se manifesta através de comércio e investimento direto externo, a análise subsequente buscará examinar a evolução dessas relações entre o Brasil e os Estados Unidos ao longo do tempo. Focaremos especialmente no comportamento das interações comerciais e investimentos, buscando compreender as tendências e dinâmicas que caracterizam essa interconexão ao longo dos anos.

Comércio entre Brasil e Estados Unidos

O comércio é uma das formas mais tradicionais e visíveis de interdependência econômica entre os países, pois envolve a troca de bens e serviços que afetam a produção, o consumo, a renda e o emprego das populações. O comércio também pode ser usado como um instrumento de política externa, para promover a cooperação, a integração, a influência ou o conflito entre os países. O comércio entre o Brasil e os Estados Unidos tem uma longa história, que remonta ao século XIX, quando os Estados Unidos se tornaram o principal mercado para as exportações brasileiras de café, borracha e outros produtos primários

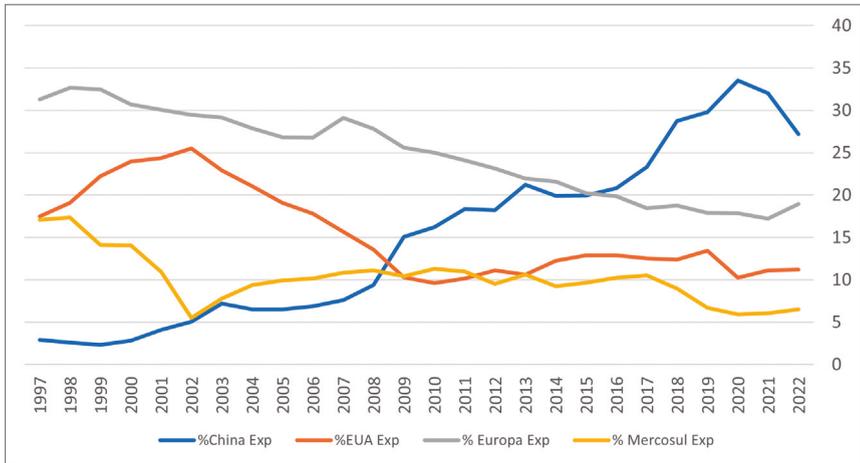
No início do século XX, os Estados Unidos tornaram-se o principal parceiro comercial do Brasil. Em 1901, a Europa representava cerca de metade das importações e exportações brasileiras. Após a Primeira Guerra Mundial, a participação dos Estados Unidos no comércio exterior brasileiro aumentou significativamente, diminuindo no período entreguerras e aumentando novamente após a Segunda Guerra Mundial. Os Estados Unidos permaneceram como o principal mercado para as exportações brasileiras até pelo menos 1960, respondendo por cerca de 40% do comércio total do Brasil. O Brasil exportava principalmente produtos

agrícolas, como café, açúcar e algodão, e importava principalmente produtos industriais, como máquinas, equipamentos e automóveis.

A partir da segunda metade do século XX, a participação dos Estados Unidos no comércio brasileiro começou a diminuir, devido à recuperação da Europa após a Segunda Guerra Mundial. Isso diversificou a pauta exportadora brasileira, fazendo com que os Estados Unidos passassem de cerca de 40% das exportações e importações brasileiras para cerca de 20% nos anos 1990. A partir dos anos 2000, a participação dos Estados Unidos no comércio brasileiro continuou a cair, principalmente devido à ascensão da China como o principal parceiro comercial do Brasil. A China deslocou os Estados Unidos para uma posição secundária. Assim, a China se tornou o principal parceiro comercial do Brasil no século XXI, passando de cerca de 3% das exportações e importações brasileiras para mais de 30% nas primeiras duas décadas do século. A complementaridade entre as estruturas produtivas dos dois países foi um fator central nessa mudança. Assim como na relação com os Estados Unidos no início do século passado, o Brasil exporta para a China principalmente produtos primários, como minério de ferro, soja e petróleo, e importa produtos manufaturados, como eletrônicos, máquinas e vestuário.

O gráfico 1 ilustra essa dinâmica no que concerne as exportações brasileiras na virada do século XX para o XXI. Ele mostra que a participação dos Estados Unidos nas exportações brasileiras caiu de 18% em 1997 para 11% em 2022, uma redução de 7 pontos percentuais em um período de 15 anos. Por outro lado, a participação da China nas exportações brasileiras subiu de 3% para 27% no mesmo período, um expressivo aumento de 24 pontos percentuais.

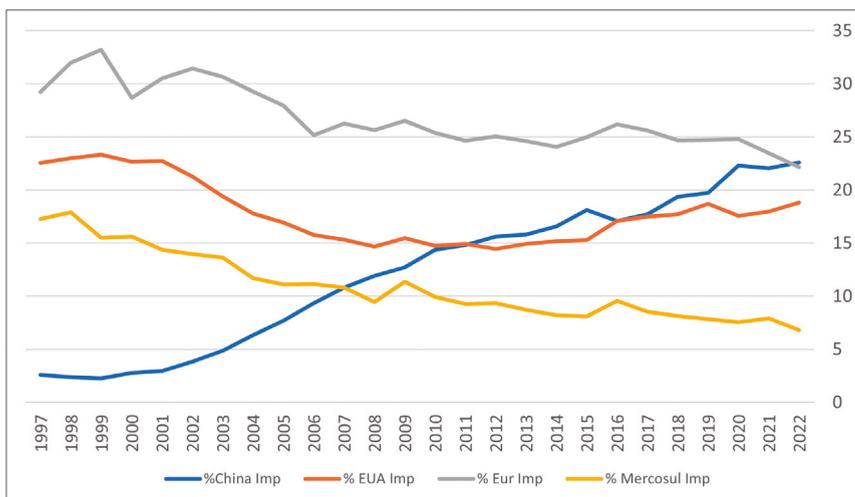
Gráfico 1 – Participação nas exportações brasileiras (em porcentagem)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Base de Dados Bruta de Comércio Exterior. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-externo/estatisticas/base-de-dados-bruta>>. Elaborado pelo autor. “Europa” inclui Rússia.

Uma leitura atenta do gráfico revela ainda uma outra dinâmica, mais recente. Após a China se tornar o principal destino individual das exportações brasileiras por volta de 2009, a participação dos Estados Unidos estancou, se estabilizando em torno de 10% do total das exportações do Brasil. Além disso, chama a atenção o fato de que a participação da China nas exportações brasileiras tem diminuído desde 2020. Resta saber se trata-se de uma questão conjuntural – devido aos efeitos da Covid, por exemplo – ou se representa uma tendência mais estrutural. A maior participação chinesa nas exportações brasileiras a partir de 2009 parece ter acontecido às custas da Europa, ao mesmo tempo que o Mercosul apresenta claros sinais de esgotamento desde o fim do século passado, representando apenas 7% das exportações brasileiras em 2022. Uma dinâmica semelhante pode ser observada com relação às importações, como mostra o gráfico 2.

Gráfico 2 – Participação nas importações brasileiras (em porcentagem)



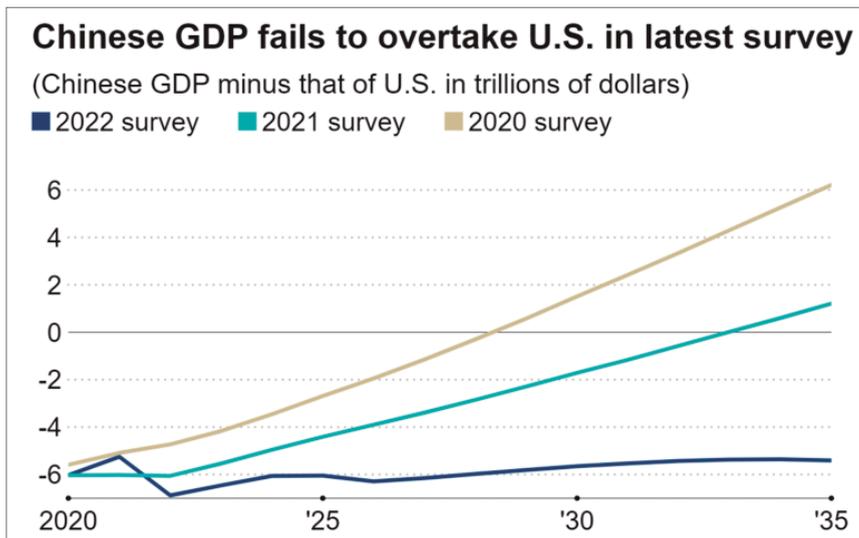
Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Base de Dados Bruta de Comércio Exterior. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/estatisticas/base-de-dados-bruta>>. Gráfico elaborado pelo autor. “Europa” inclui Rússia.

No que concerne às importações brasileiras, a participação dos Estados Unidos caiu de 23% em 1997 para 19% em 2022, uma redução de 4 pontos percentuais em 15 anos. No entanto, se examinarmos apenas os últimos 10 anos, após ter atingido um mínimo de 14% em 2012, a tendência tem sido de aumento na participação dos Estados Unidos nas importações brasileiras, de modo que hoje os Estados Unidos representam mais ou menos a mesma fatia das importações brasileiras que representavam no início do século. Por outro lado, a participação da China nas importações brasileiras subiu de 3% em 1997 para 23% em 2022, um aumento de 20 pontos percentuais. No entanto, a partir de 2018, a participação da China se manteve relativamente estável. O gráfico 2 indica que, ao longo dos últimos 25 anos, a curva dos Estados Unidos se diferencia das curvas Europeia e do Mercosul, que parecem apresentar uma tendência mais constante de queda no longo prazo. Essa é uma conclusão importante, pois indica que o Brasil ainda tem uma relação econômica relevante e estável com os Estados Unidos, que ainda é o maior mercado consumidor e a maior potência econômica do mundo. A análise

dos dados de importação e exportação apresentados nos gráficos acima permitem concluir que, desde que a China se tornou o principal parceiro comercial do Brasil, a relação comercial entre Estados Unidos e Brasil tem testemunhado um período de clara estabilidade.

Dentre os fatores que podem explicar a estabilidade da participação dos Estados Unidos no comércio brasileiro nos últimos 15 anos, estão a recuperação da economia norte-americana após a crise de 2008, que aumentou a demanda por produtos brasileiros, especialmente os agrícolas. Por outro lado, a desaceleração do ritmo de crescimento chinês é um fator que pode ajudar a entender a estabilidade da participação da China nas exportações brasileiras desde 2018. De fato, estimativas recentes sobre o crescimento chinês apontam alguns entraves, como o envelhecimento da população, a redução da produtividade e a crescente concorrência de outros países asiáticos. Além disso, alguns analistas acreditam que, ao contrário do antecipado nos últimos anos, a China poderá não substituir os Estados Unidos como principal economia do mundo nas próximas décadas. Essa é a conclusão, por exemplo, de um recente relatório do *Japan Center for Economic Research* (JCER). O relatório do JCER projeta que o PIB nominal da China atingirá US\$ 26,8 trilhões em 2035, enquanto o PIB nominal dos Estados Unidos atingirá US\$ 33,2 trilhões. O gráfico abaixo ilustra que, ao contrário de projeções anteriores do JCER, as projeções mais recentes do instituto apontam que a China não deverá ultrapassar os Estados Unidos como principal economia do mundo nos próximos anos.

Gráfico 3 – Projeções do JCER para crescimento do PIB chinês em relação ao dos Estados Unidos



Fonte: Japan Center for Economic Research (JCER), “Chinese GDP fails to overtake U.S. in latest survey”, Nikkei Asia, 15 dez. 2022. Disponível em: <<https://asia.nikkei.com/Economy/China-s-GDP-unlikely-to-surpass-U.S.-in-next-few-decades-JCER>>.

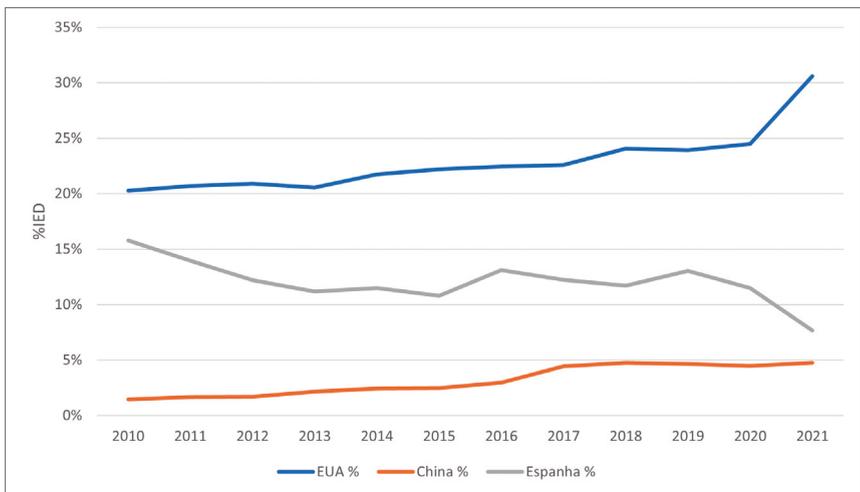
O relatório do JCER também aponta que a China está perdendo sua vantagem competitiva em algumas áreas, como a fabricação de produtos eletrônicos. Isso ocorre porque outros países asiáticos, como o Vietnã e a Índia, estão se tornando mais competitivos devido a fatores como custos de produção mais baixos, mão de obra mais qualificada e acesso a mercados externos. As conclusões desse relatório têm implicações importantes para a economia global em geral e para o Brasil em particular. Se a China não conseguir manter seu ritmo de crescimento, isso poderia levar a uma mudança no equilíbrio de poder econômico no mundo e, conseqüentemente, impactar as relações comerciais com o Brasil.

IED entre Brasil e Estados Unidos

O investimento é outra forma importante de interdependência econômica entre os países, pois envolve a transferência de recursos financeiros, tecnológicos e gerenciais que afetam o desenvolvimento, a

produtividade e a competitividade das economias. O investimento também pode ser usado como um instrumento de política externa, para promover a cooperação, a integração, a influência ou o conflito entre os países. Assim como a relação comercial, o investimento entre o Brasil e os Estados Unidos tem uma longa história, que remonta ao século XIX, quando os Estados Unidos começaram a investir em setores como ferrovias, energia e mineração no Brasil. O gráfico 3 mostra a evolução da participação dos estados Unidos no total de investimento externo direto no Brasil entre 2010 e 2021, que são os dados mais recentes disponibilizados pelo Banco Central do Brasil na ocasião da confecção desse texto.

Gráfico 4 – Participação no Investimento direto no país – participação no capital (em porcentagem)



Fonte: Banco Central do Brasil. Relatórios de Estatísticas Monetárias e Financeiras. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorioid>>. Gráfico elaborado pelo autor.

O IDE dos Estados Unidos no Brasil é o mais antigo e o mais expressivo, refletindo a longa e intensa relação econômica entre os dois países. Em 2021, o estoque de IDE dos Estados Unidos no Brasil atingiu um recorde histórico de US\$ 190 bilhões, o que representou 31% do total, o colocando, de longe, como o principal país de origem do IDE no

Brasil. O IDE dos Estados Unidos no Brasil se concentra principalmente nos setores de serviços, como telecomunicações, finanças, energia e tecnologia, mas também tem presença relevante nos setores de indústria, como automotivo, químico, farmacêutico e alimentício. Conforme indica o gráfico 3, a participação do IDE dos Estados Unidos no Brasil tem mostrado uma tendência de aumento na última década, indo de um quinto do total de IDE no país em 2010 para quase um terço em 2021.

O investimento externo direto da China no Brasil, por outro lado, é mais recente e, ainda que tenha apresentado tendência de crescimento, permanece relativamente modesto, atrás de países europeus como a Espanha, por exemplo. Em 2021, o estoque de IDE da China no Brasil era de US\$ 30 bilhões, o que representa 5% do total e o coloca como o sétimo país de origem do IDE no Brasil. O IDE da China no Brasil se concentra principalmente nos setores de infraestrutura, como energia, mineração, transporte e telecomunicações, mas também tem presença crescente nos setores de indústria, como automotivo, eletroeletrônico e siderúrgico. O IDE da China no Brasil tem mostrado uma tendência de aumento nos últimos anos, acompanhando o crescimento da demanda chinesa por recursos naturais e o interesse chinês em diversificar e consolidar sua presença no mercado brasileiro. Porém, apesar de ser a maior parceira comercial do Brasil, no que concerne aos investimentos diretos, a China continua atrás não apenas dos Estados Unidos, mas também de países europeus. O IDE da Espanha no Brasil, por exemplo, é o mais diversificado e o mais integrado, refletindo a proximidade histórica, cultural e linguística entre os dois países. Em 2021, o estoque de IDE da Espanha no Brasil era de US\$ 48 bilhões, o que representou 8% do total e o coloca como o segundo país de origem de IDE no Brasil. O investimento espanhol no Brasil se distribui por vários setores, como serviços, indústria, comércio, construção e agropecuária, mas se destaca principalmente nos setores de telecomunicações, energia, bancos e turismo. O IDE da Espanha no Brasil, entretanto, tem mostrado uma tendência de queda nos últimos anos, acompanhando a crise econômica e política na Espanha e a retração do mercado brasileiro. Em 2021, o IDE da Espanha no Brasil foi o menor desde 2015.

O investimento estrangeiro direto (IDE) no Brasil tem mostrado uma tendência de crescimento nos últimos anos, impulsionado pela recuperação econômica e pela busca por novas oportunidades de negócios no país. No entanto, o IDE dos Estados Unidos no Brasil não apenas permanece como o principal, mas mostra tendência de uma participação maior no IDE total no Brasil ao longo dos últimos anos. Por outro lado, parece haver uma queda progressiva da participação de países europeus, como demonstrado pelo caso da Espanha. Ainda que os investimentos chineses tenham gradativamente aumentado nos últimos 10 anos, em termos do total investido no país a China ainda ocupa posição relativamente modesta. Esses dados, combinados com os mostrados na seção anterior, parecem apontar para um aumento da interdependência assimétrica entre Brasil e Estados Unidos, revertendo a tendência observada desde o início do século XXI.

Conclusão

Os dados e as análises que apresentamos mostram que a interdependência econômica entre o Brasil e os Estados Unidos decaiu bastante na primeira década do século XXI, mas não se alterou muito na segunda década. Os Estados Unidos ainda são o principal parceiro comercial do Brasil, mas perderam espaço para a China. No entanto, no que concerne aos investimentos, a dinâmica é diferente. Os Estados Unidos continuam a ser o principal investidor estrangeiro no Brasil, com uma participação crescente que representa atualmente cerca de um terço do total de IDE no país. A China, por sua vez, é também um investidor em ascensão, mas, ao contrário da dinâmica verificada no comércio exterior, ainda não parece ameaçar os Estados Unidos nesse setor.

Há, portanto, dois fatores que devemos prestar atenção, pois podem ter implicações para o futuro da interdependência econômica entre o Brasil e a China. O primeiro fator é que a participação da China no comércio brasileiro permanece estável desde 2018, em torno de 30% nas exportações e 20% nas importações, e sem grandes expectativas de mudanças. Isso pode indicar que a relação comercial entre o Brasil e a China atingiu um limite, e que não há mais espaço para um crescimento

expressivo. O segundo fator é que o investimento da China no Brasil, apesar de subir, permanece ainda baixo se comparado com os Estados Unidos. Em 2020, o estoque de investimento da China no Brasil era de US\$ 30 bilhões, enquanto o dos Estados Unidos era de US\$ 125 bilhões. Isso pode indicar que a China ainda não tem uma presença consolidada no mercado brasileiro, e que enfrenta barreiras e desafios para investir no Brasil.

Assim, mesmo diante do contexto de ascensão da China, parece haver uma janela de oportunidade para que Brasil e Estados Unidos reforcem suas relações visando o futuro, se assim desejarem. Os Estados Unidos e o Brasil compartilham valores comuns, como a democracia e os direitos humanos, e têm interesses convergentes, como o desenvolvimento sustentável, a segurança regional e a cooperação multilateral. Para isso, é preciso que os Estados Unidos reconheçam o papel e a importância do Brasil na região e no mundo, e que ofereçam condições favoráveis para o aprofundamento da interdependência econômica entre os dois países, por meio de acordos comerciais, de investimento, de cooperação e de inovação. O Brasil, por sua vez, deve manter uma postura pragmática e proativa, que busque o melhor para o seu desenvolvimento, sem se submeter a pressões ou a alinhamentos automáticos. Cabe ao país manter uma relação respeitosa e construtiva com a China, seu principal parceiro econômico e um ator estratégico na ordem mundial. O Brasil deve buscar uma maior diversificação e equilíbrio da relação comercial e de investimento com a China, que envolva mais setores, mais produtos e mais benefícios para o Brasil. O Brasil tem uma posição privilegiada no cenário internacional, que lhe permite ter uma interdependência econômica com os Estados Unidos e a China, que pode ser vantajosa e positiva para o seu desenvolvimento. No entanto, o Brasil também tem uma responsabilidade e um desafio, que é gerir essa interdependência econômica de forma soberana e equilibrada, que respeite os seus interesses e os seus valores, e que contribua para a integração regional e a cooperação global.

Em suma, os resultados aqui apresentados sugerem que, apesar da ascensão da China como principal parceiro comercial do Brasil, os Estados Unidos não apenas continuam a ser um parceiro econômico importante para o Brasil, como a tendência desde 2020 parece ser de

uma intensificação nessa relação. Ainda será necessária uma distância histórica mais robusta para podermos identificar se tais tendências são apenas conjunturais ou de fato representam mudanças estruturais de mais longo prazo. Caberá a pesquisadores futuros essa avaliação. Pesquisas futuras também podem explorar mais detalhadamente a interdependência econômica entre Brasil, Estados Unidos e China. Essas pesquisas poderiam analisar a interdependência em diferentes setores da economia, como o agronegócio, a indústria ou serviços. Também poderiam analisar as implicações da interdependência econômica para as políticas públicas. Além disso, será importante acompanhar a tendência da interdependência econômica entre esses três países ao longo dos próximos anos. Caso estejamos realmente observando uma estagnação ou possível queda da participação da China no comércio brasileiro, isso terá implicações significativas para as relações entre Brasil e Estados Unidos no futuro próximo.

Referências

- BARBIERI, Katherine. *The Liberal Illusion: Does Trade Promote Peace?* Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002.
- GASIOROWSKI, Mark J. The Structure of Third World Economic Interdependence. *International Organization*, Spring 1985.
- HIRSCHMAN, Albert O. *National Power and the Structure of Foreign Trade*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press, 1945.
- KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown, 1977.
- POGGIO TEIXEIRA, Carlos Gustavo. *Brazil and United States: Fading Interdependence*. *Orbis*, v. 55, n. 1, 2011, p. 147-162.
- ROSECRANCE, Richard; STEINS, Arthur. *Interdependence: Myth or Reality?* *World Politics*, out. 1973.
- WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. Boston/Mass: McGraw-Hill, 1979.

Os estudos sobre os Estados Unidos no Brasil: um campo em formação

Sebastião C. Velasco e Cruz¹

Intrigante paradoxo

Há qualquer coisa de paradoxal nas relações culturais entre o Brasil e os Estados Unidos. De um lado, é intensa a exposição do público nacional às manifestações da cultura norte-americana, em suas mais variadas formas: música, cinema, literatura, esporte... Vinda até nós por canais de todo tipo – livros, jornais, revistas, rádio e televisão, Internet – a massa de informações que temos sobre a economia e a política dos Estados Unidos, seus modos de vida, os ritos de seu sistema judiciário é alimentada também pela interação direta que muitos brasileiros mantêm, regular ou esporadicamente, com aquele país no exercício de atividades econômicas, acadêmicas, ou como turistas... E não devemos esquecer o contingente, bastante expressivo, de brasileiros que residem ou residiram naquele país como emigrantes.

Por outro lado, é notável entre nós a carência de estudos sérios sobre os Estados Unidos. Alguns jornais mantêm correspondentes em Nova York ou Washington, mas o espaço que abrem para suas matérias é reduzido. Poucos artigos de fundo, poucos livros, escasso debate. Sabemos muitas coisas sobre o grande país do Norte, mas os elementos de informação de que dispomos não se organizam em conjuntos estruturados e significativos. No lugar deles o que encontramos no mais das vezes são estereótipos,

1 Sebastião Carlos Velasco e Cruz é professor titular de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Coordenador do INCT-INEU (Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos). Autor de inúmeros trabalhos sobre economia e política no Brasil contemporâneo e relações internacionais, publicou, entre outros, os livros *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia* (Editora Unesp, 2007); *Estados e Mercados. Os Estados Unidos e o sistema multilateral de comércio* (Editora Unesp, 2017), e *The United States in a Troubled World. Essays in Interpretation* (Editora Unesp e Springer, 2022).

positivos ou negativos. Embora nos pareça familiar, conhecemos muito pouco os Estados Unidos.

Paradoxo? Não exatamente. A irreflexão se explica, em grande medida, pelo sentimento de proximidade que a sobrecarga de informações nos provoca. Consumidor obrigado, e quase sempre insaciável, de sons e imagens vindas de lá, o cidadão comum corre o risco de reter mais facilmente na memória episódios da história norte-americana do que fatos marcantes do nosso passado. A sensação de familiaridade é tão forte que o espanto não se produz, a dúvida, que é a mãe do conhecimento, não chega a brotar.

Em outro plano, esse (des)conhecimento particular tem a ver com a acentuada assimetria que existe entre as duas sociedades. Contamos com muitas informações sobre os Estados Unidos, mas não as que escolhemos, pois em geral nos limitamos ao papel de receptores mais ou menos passivos. Idêntica postura molda nossa percepção do lugar ocupado por esse país no cenário internacional. Observadores distantes dos sucessos (muitos) e insucessos (alguns) que marcam historicamente a trajetória dos Estados Unidos no grande palco da política mundial, a imagem que fazemos de seu papel nesse campo é alimentada no mais das vezes por informações e argumentos produzidos nos vastos e densos circuitos de comunicação (jornalística e acadêmica) que constituem um dos trunfos desse país no relacionamento com seus pares.

E não é só isso: em um movimento especular, com muita frequência usamos os Estados Unidos como modelo, espelho no qual nos miramos – para identificar nossas características próprias, medir nossas insuficiências, e definir a figura do ser coletivo em que gostaríamos de nos transformar.

Embora retenha alguns elementos essenciais da situação que pretende descrever, esta apreciação sumária precisa ser qualificada.

Os Estados Unidos como espelho e objeto de conhecimento

A primeira qualificação a fazer diz respeito à maneira como as relações culturais Brasil-Estados Unidos foram descritas. É verdade,

somos cotidianamente bombardeados por um fluxo de informações originadas naquele país, cujo volume ultrapassa muito a nossa capacidade de assimilação consciente e ponderada. Agora, nem sempre foi assim, e nunca foi inteiramente passiva a relação entre os destinatários e os emissores das referidas mensagens.

Evidência prematura disso encontramos na experiência vivida por Hipólito José da Costa, primeiro de uma longa lista de viajantes brasileiros, mais ou menos ilustres, que deixaram para a posteridade suas impressões sobre a República do Norte. Aliás, devemos a um deles – Alceu de Amoroso Lima, sobre quem ainda direi uma palavra – a publicação, em 1954, do *Diário da minha viagem para a Filadélfia*, manuscrito até então perdido na biblioteca Eborense, em Lisboa. Formado em direito e filosofia em Coimbra, como tantos filhos da elite colonial, Hipólito da Costa recebeu do governo português, em 1798, a incumbência de viajar aos Estados Unidos para observar métodos de cultivo e colher amostras de plantas. Contudo, observador atilado e metódico, o viajante, então com 24 anos, registrou suas impressões em um texto seco, mas pitoresco, rico em informações sobre a paisagem física e social da jovem República. As mudas que Hipólito da Costa coletou não resistiram à travessia do Atlântico, e seus comentários permaneceram no olvido por mais de um século e meio. No entanto, a experiência americana marcou a visão política do fundador do *Correio Braziliense*, jornal editado em Londres entre 1808 e 1822, que exerceu enorme influência no alvorecer do Brasil como país independente.

Mas o aparecimento dos Estados Unidos no cenário internacional teve efeitos mais antigos entre nós. É consabida a atração exercida pela Revolução Americana sobre a conjuração mineira, de 1789. Menos conhecidas são as fontes em que se abeberavam os inconfindentes para formar a imagem idealizada do país que os inspirava. Uma delas era o livro *Recueil des Loix Constitutives des États Unis de l'Amérique*, publicado em Paris, em 1778, disponível em tradução para o português em obra coordenada por Kenneth Maxwell, que reúne ainda vários estudos sobre o contexto político e intelectual do movimento. Mas não era a única. Para ficar em um exemplo extraído do ensaio desse historiador, nas bibliotecas dos conspiradores foram apreendidos, entre outros textos subversivos, a

Histoire de l'Amérique, de Robertson e as *Observations sur le gouvernement des États-Unis de l'Amérique*, de Mably (Maxwell, 2013, p. 34-35).

Por si só, a difusão, em francês, de obras como essas diz algo sobre o impacto global da Revolução Americana. Desnecessário insistir no assunto. Mas não parece demais assinalar que no segundo decênio do século XVIII, quando a crise do sistema atlântico se traduz nas lutas de independência na América Ibérica, o modelo da República americana disputava com a monarquia constitucional – de corte inglês, ou francês – a preferência das elites dos países novos.

O Brasil não ficou alheio a esse embate. A despeito da preponderância da fórmula monárquica, em nome da qual o Estado impôs seu controle sobre o imenso território do antigo Império português na América, o exemplo dos Estados Unidos se fazia presente no debate sobre questões relativas ao grau de autonomia de suas províncias (Wright, 1978).

Como se sabe, a controvérsia arrefece depois de promulgada, em 1840, a Lei de Interpretação do Ato Adicional, que consagra a vitória do Partido Conservador sobre seus adversários liberais, e estabelece as bases da forte centralização característica do Segundo Império.

Arrefece – convém frisar – mas não morre. Ela reapareceria vinte anos depois na crítica de Tavares Bastos ao Visconde de Uruguai, um dos principais líderes intelectuais dos Saquaremas, como eram chamados os conservadores da época, e logo a seguir na propaganda republicana.

Os estudos sobre essa polêmica salientam o papel desempenhado pela referência aos Estados Unidos na retórica dos adversários. As virtudes da sociedade americana não são questionadas – pelo contrário, o reconhecimento destas constitui o terreno comum em que os contendores se encontram para travar o combate. Mas enquanto Tavares Bastos, o liberal, propõe a aplicação das soluções americanas aos problemas brasileiros, denunciando a centralização imperial e advogando a autonomia das províncias, Uruguai insiste burkianamente nas condições que presidiram o lento desenvolvimento das instituições representativas na Inglaterra – por extensão, nos Estados Unidos – e nas consequências deletérias das tentativas cegas de mimetizá-las, em uma realidade tão diferente quanto a do Brasil de então (Ferreira, 1999).

Distintos pero iguales. Na elaboração da imagem comum que esposavam dos Estados Unidos – um construto social, na definição certa de Natalia Bas –, tanto Tavares Bastos quanto Uruguai se valiam de obras francesas: de Alexis Tocqueville, em primeiro lugar, mas também, de Laboullaye e de Michel Chevalier, autores hoje tidos como menores, porém de enorme prestígio em seu tempo (Bas, 2011).

Compulsadas com atenção as notas de rodapé de seus livros, porém, é possível constatar que não apenas elas. Na formulação dos respectivos argumentos ambos mobilizavam materiais primários – textos legais, atos e relatórios administrativos – e obras de referências americanas, devidamente citadas no original. Entre elas, com grande destaque, os *Commentaries on the Constitution of the United States*, tratado em três volumes publicado em 1833 por Joseph Story, juiz da Suprema Corte e precursor dos estudos jurídicos na Universidade de Harvard (Roosevelt III, 2013).

Não por acaso, essa obra foi adquirida, junto com um exemplar de *A Democracia na América* de Tocqueville, pelo jovem Rui Barbosa, quando cursava o segundo ano da Faculdade de Direito, em Recife (Pereira, 1924, *apud* Venâncio Filho, 1977, p. 134). Eram talvez os primeiros de uma imensa biblioteca “americana” que o publicista formou – e devorou – ao longo de sua carreira².

Uruguai, Tavares Bastos, Rui Barbosa – três homens públicos de vulto, três representantes insígnies da cultura jurídico-política brasileira de seu tempo. Sua formação – como a de seus pares – não se fez em sala de aula – conhecida a precariedade do ensino jurídico ministrado nas Faculdades de Direito de São Paulo e do Recife, criadas e estritamente regulamentadas pelo Estado, as únicas existentes no país até a reforma de Benjamin Constant, no início da República. Como os trabalhos pioneiros de Venâncio Filho e Sergio Adorno mostram sobejamente, a educação dos bacharéis mais promissores, futuros dirigentes do país, não se dava entre os muros das escolas, mas lá fora, na rede de clubes de debates, jornais e sociedades estudantis, onde exercitavam seus dotes oratórios, testavam

2 É o que mostra Carleton Sprague Smith em sua conferência *Os livros norte-americanos no pensamento de Rui Barbosa*.

seus talentos poéticos e se reconheciam mutuamente (Venâncio Filho, *op. cit.*; Adorno, 1988).

Para o argumento esboçado aqui, o importante é frisar que, por canais mais ou menos institucionalizados – não importa –, a camada ilustrada da elite política brasileira contava, na segunda metade do século XIX, com meios para se informar sobre a sociedade americana, e que muitos de seus membros faziam bom uso desses recursos.

O observador desavisado se dá conta disso ao folhear o livro *Cartas da Inglaterra*, de Rui, ou o *Regime federativo e a república brasileira*, de Amaro Cavalcanti. E acaba de se convencer do fato ao descobrir que o tratado de Story foi publicado no Brasil em 1894, traduzido e adaptado por Theophilo Ribeiro, Lente da Faculdade Livre de Direito de Minas Gerais (Story, 1894).

O autodidatismo de seus membros mais cultivados não era, porém, o único canal de acesso a informações e análises sobre os Estados Unidos disponível à elite política brasileira na época. Tão ou mais importante quanto esse era a atividade regular de profissionais que abasteciam regularmente os governantes, por dever de ofício, com ambas. Refiro-me, evidentemente, aos diplomatas.

Tome-se, a título de exemplo, o caso de Miguel Maria Lisboa. Tendo ingressado na carreira, aos 18 anos, como adido da legação brasileira em Londres, Lisboa era um diplomata provado quando assumiu a chefia da Legação Brasileira em Washington, em dezembro de 1859. A essa altura, os Estados Unidos já estavam mergulhados na crise política que culminaria na Guerra de Secessão. Nos três anos em que desempenhou aquela função, Lisboa municiou o governo brasileiro com informações precisas sobre a evolução dos acontecimentos e análises premonitórias sobre suas implicações mais amplas. Essa correspondência já foi apontada como fonte de inspiração da virada na política imperial relativa à escravidão, cujo primeiro sinal é a Lei do Ventre Livre, de 1872 (Youssef, 2016). Aqui, entretanto, o ponto a salientar é o domínio que o referido diplomata tinha dos fatos da política americana e a acuidade excepcional de sua análise. A citação que se segue, de um longo ofício datado de 13 de dezembro de 1860, ilustra com força essa afirmativa:

[...] se o Sul se sair bem da presente luta, desejará sem dúvida fortificar-se para o futuro, e um dos meios de fortificar-se é adquirir [...] novos territórios em que possa estabelecer a escravidão [...] Isso é um mal contra o qual devemos precaver-nos [...] mas esse mal é distante e infinitamente menor que uma propaganda de emancipação protegida simultaneamente pela Europa e pelo norte dos Estados Unidos, ou do que uma guerra civil que abruptamente assegurava a liberdade a perto de quatro milhões de escravos norte-americanos, deixando-nos sem mais aliado[s] na luta entre o abolicionismo e a instituição de que atualmente depende e por algum tempo ainda dependerá nossa riqueza (Lisboa, 2015, p. 420-421).

[...]

Uma guerra civil seccional nos Estados Unidos será [...] um passo de gigante para a total extinção da escravidão africana nos países onde ela existe (Lisboa, 2015, p. 423).

O compromisso explícito de Miguel Maria Lisboa com a defesa da instituição nefanda choca a sensibilidade do leitor contemporâneo. Mas não há como sufocar a surpresa diante da perspicácia de sua análise.

*

O espaço disponível é escasso para a extensão da matéria, mas não poderia encerrar esse tópico sem dizer uma palavra rápida sobre duas outras categorias de agentes com papel importante na produção de imagens dos Estados Unidos no Brasil: jornalistas e viajantes – em particular, escritores consagrados, com estada mais ou menos longas no país.

Antes, porém, uma advertência. É preciso não reificar os referidos papéis. Nas condições do Brasil na dobra do século XX eles muitas vezes se confundiam. Como no caso de Oliveira Lima, de quem já se disse ter sido o primeiro americanista brasileiro. Tendo permanecido nos Estados Unidos entre 1896 e 1899, como Primeiro Secretário da Legação Brasileira

em Washington, Oliveira Lima atuou como correspondente nesse país da *Revista Brasileira* e do *Jornal do Commercio*, publicações para as quais escreveu os artigos que serviriam de base a seu livro *Nos Estados Unidos: impressões políticas e sociais*, obra abrangente, que expressa o conhecimento profundo adquirido pelo autor e sua não menor simpatia pelo país em que vivia (Lima, 1899)³.

Caso mais puro – e mais curioso – é o de José Carlos Rodrigues, proprietário do *Jornal do Commercio*, de quem Oliveira Lima recebera o convite para escrever sobre os Estados Unidos. Com início de carreira brilhante – foi autor aos 19 anos de obra de direito constitucional muito bem acolhida pelo público e pela crítica (teve 10 edições até 1889) –, José Carlos Rodrigues mudou-se para Nova York em circunstâncias obscuras em 1867, depois de ter servido como funcionário do Ministério da Fazenda em dois gabinetes do Império. Cedo contratado como correspondente pelo *Jornal do Commercio*, Rodrigues inscreveu seu nome na história do jornalismo brasileiro como criador do periódico mensal ilustrado *Novo Mundo*, editado em Nova York, que chegou a vender 8 mil exemplares no Brasil, para onde era enviado de navio (Sandroni, s.d.). O *Novo Mundo* contava com colaboradores brasileiros ilustres, mas a sua proposta era outra. Ela era apresentada assim a potenciais anunciantes:

Esta publicação fornece aos países e colônias onde o português e o espanhol são falados um resumo mais completo do curso dos eventos, particularmente o progresso político e industrial dos Estados Unidos, [...] tendo em vista o objetivo de estreitar os vínculos existentes de caráter político, comercial e amigável entre os vários países do hemisfério ocidental (*O Novo Mundo*, p. 2 *apud* Boehr, 1967, p. 132).

Muitos anos depois, proclamada a República, José Carlos Rodrigues confirmou seu lugar de destaque na história do jornalismo pátrio ao adquirir o *Jornal do Commercio* e fazer dele um dos arautos da política de aliança com os Estados Unidos empreendida por seu amigo Rio Branco, que escrevia regularmente em suas páginas, sob pseudônimo. Política

3 Sobre a elaboração dessa obra e a recepção que encontrou, cf. Henrich, 2016.

cujos supostos excessos foram duramente atacados por Oliveira Lima, nos artigos reunidos em seu livro *Pan-Americanismo* (Lima, 1980).

Mas apesar do esforço de tantos, o Brasil continuou por um bom tempo ainda na esfera de influência cultural europeia⁴. Foi depois da Primeira Guerra Mundial, sobretudo nas décadas de 1920 e 1930, que os Estados Unidos invadiram o imaginário do brasileiro urbano, com a generalização do automóvel e o apelo irresistível da cultura de massa. Data dessa época também a transformação estrutural da imprensa brasileira, dominada agora por grandes empresas dotadas de modernos equipamentos e abastecidas por agências internacionais de notícias, dentre as quais destacavam-se as duas grandes americanas, a *United Press* e a *Associated Press* (Moniz Bandeira, 1973, p. 208).

É nessa época também que o mercado editorial se amplia e se consolida no Brasil, permitindo a emergência de uma categoria nova e charmosa de agentes sociais: os escritores profissionais, os mais bem-sucedidos dos quais capazes de se manter confortavelmente dos direitos sobre a venda de seus livros. Três deles viveram algum tempo nos Estados Unidos e perpetuaram em textos primorosos as suas impressões sobre esse país: Monteiro Lobato, Érico Veríssimo, e Alceu de Amoroso Lima.

O papel de Lobato na popularização de elementos da sociedade e cultura americanas é conhecido. Basta agregar que seu livro *América* é apenas um dos meios de que se valeu para esse fim.

Gato preto em campo de neve, de Veríssimo, é um relato delicioso, em que o autor exibe a cada página a acuidade de sua observação e a fina ironia de seu espírito.

A realidade americana, de Alceu de Amoroso Lima, é um artefato de outra natureza. Escrito, em 1954, “sem notas” e “sem cifras”, quando de seu regresso ao Brasil, depois de residir dois anos em Washington na condição de Diretor Cultural da União Pan-Americana, órgão da OEA, na beleza de sua prosa o livro oferece uma interpretação abrangente dos Estados Unidos – em suas múltiplas dimensões: “A Paisagem”, “O Homem”, “A Educação”, “A Economia”, “A Política”, “A Cultura”, “A Religião” – sob o

4 Como indicado pelo relato de José Veríssimo sobre uma sessão na Academia de Letras, na qual nenhum dos presentes soube nomear dois escritores norte-americanos. Cf. Veríssimo, 2003.

prisma do humanismo cristão característico da obra madura do grande pensador católico.

*

O apanhado que acabo de apresentar é muito ligeiro – não pude sequer mencionar nomes célebres como o de Joaquim Nabuco, de Salvador de Mendonça, de Eduardo Prado ou de Vianna Moog, nem muito menos a figura cinematográfica e a meu ver injustiçada de Olympio Guilherme, autor de uma obra surpreendente, em quatro volumes, publicada em 1934, sobre a história, a economia, a política e a sociedade dos Estados Unidos (Guilherme, 1934). Não obstante, esse apanhado deixa claro que o nosso problema é um pouco mais complexo do que poderíamos imaginar.

Com efeito, houve no passado um esforço considerável de apropriação, e formou-se no Brasil um estoque não desprezível de conhecimentos sobre os Estados Unidos. Nesse sentido, a generalização que nos serviu de ponto de partida precisa ser corrigida.

Mas não abandonada. Quando combinamos a fotografia que ela fornece com a rápida reconstituição histórica feita aqui surge a questão: dados esses antecedentes, como entender que, ao se constituírem como disciplinas acadêmicas, a História e as Ciências Sociais no Brasil tenham se mantido por tanto tempo à distância deste objeto?

A institucionalização dos Estudos Americanos nos Estados Unidos e sua internacionalização no pós-guerra

Com efeito, a impressão de nos defrontarmos com uma situação paradoxal fica reforçada quando desviamos o nosso olhar de nós mesmos e procuramos ver o que se passa à nossa volta, i.e., no terreno dos estudos sobre os Estados Unidos em outros países.

Nesse ponto, é preciso fazer uma observação preliminar. O título deste artigo designa o seu objeto mediante um termo cujo referente é uma unidade política bem definida no sistema internacional: os Estados Unidos. No entanto, quando buscamos nos situar comparativamente,

percebemos que estamos inseridos em um universo que se autoidentifica através da rubrica Estudos Americanos.

A diferença não é inocente.

A América é um conceito que não remete nem a uma unidade política, com seu território claramente demarcado, nem a um espaço geográfico definido. Desde os tempos coloniais a América designa uma ideia, um lugar simbólico que se define em contraposição ao velho continente – onde vige a desigualdade, a tirania, a guerra e a opressão – como terra de liberdade e da prosperidade, “asilo” para a humanidade, no dizer de Thomas Paine, um dos primeiros e mais eloquentes propagadores do mito.

Não por coincidência, no único artigo que consegui encontrar pesquisando no Google a rubrica “American Studies in Brazil” – uma nota de pesquisa de cinco páginas, não mais – fazia-se referência expressa às objeções levantadas contra o termo por um colega brasileiro, o historiador Marcos Pamplona, em seminário internacional realizado há cerca de 40 anos (Bray e Brown, 1986). Podemos imaginar a razão de seu desconforto e a direção de seus argumentos. Inútil, o termo consagrado no mundo é este: “Estudos Americanos”.

A conformação desse campo é tema instigante de pesquisa, praticamente inexplorado entre nós. Mas um rápido exame da vasta literatura a seu respeito autoriza algumas observações pontuais.

1. Ele emerge nos Estados Unidos na década de 1930, impulsionado por historiadores, como Vernon Louis Parrington – autor de livro consagrado quando de sua publicação e depois condenado ao esquecimento, *Main Currents in American Thought*, obra em três volumes que reconstitui a evolução da literatura americana como aspecto do processo mais amplo da história econômica e social dos Estados Unidos. Tendo vivido toda sua vida como professor de literatura em universidades de segunda linha, Parrington era um liberal de esquerda, um *progressive* – para evitar a conotação difusa que o termo progressista tem em nossa linguagem corrente –, e seu livro, cujo primeiro volume apareceu em 1927, teve grande impacto e exerceu forte influência no meio cultural americano na década de 1930. No decênio seguinte, seu prestígio se esvaiu sob peso do ataque impiedoso dos “novos críticos”, que o acusavam de

reducionismo sociológico e insensibilidade para os aspectos formais, propriamente estéticos, das obras analisadas⁵. Mas não apenas por isso, vitimado também pela mudança radical do quadro econômico e político no período – entrada dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial e sua entronização como potência líder do Mundo Livre na Guerra Fria que se seguiu.

2. Seja como for, o programa esboçado na obra de Parrington partilhava com a orientação predominante na segunda fase dos Estudos Americanos algumas características básicas. A saber:

- a) A ideia da América como uma realidade homogênea;
- b) Uma visão holística da sociedade e da cultura americanas;
- c) A definição do programa intelectual como uma autorreflexão, um trabalho dessa sociedade sobre si mesma, para manter, preservar, corrigir, realizar plenamente a promessa que ela continha.

Nesse sentido, diga-se de passagem, ele tem algo a ver com o gênero cultivado por clássicos do nosso pensamento social e político – penso em Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda, ou Caio Prado Júnior, mas poderíamos incluir muitos outros autores na longa série dos assim chamados “intérpretes do Brasil”. Com uma diferença significativa: com uma ou outra exceção, em nosso caso o teor da autorreflexão tende a ser muito mais crítico.

Reside aí uma das diferenças palpáveis entre a primeira geração de praticantes dos Estudos Americanos e seus sucessores. Com efeito, tendo se conformado num período em que os Estados Unidos viviam profunda crise econômica e tempos de ampla reforma social, havia margem nessa fase para uma dose crítica que desapareceria quase inteiramente mais tarde. Guerra contra o nazifascismo; combate ao comunismo. No período subsequente, o que predomina no campo dos Estudos Americanos é o viés celebratório do empreendimento. A América, terra de muitos problemas, mas de enormes possibilidades, cede lugar à América exemplo para o mundo, terra de prosperidade, democracia e liberdade.

5 Para uma interpretação abrangente da curiosa sorte reservada à obra de Parrington, cf. Hofstadter, 1969. A trajetória de Parrington é minuciosamente reconstituída em Hall, 1994.

Um breve registro basta para ilustrar essa afirmativa: no início dos anos 1960, quando o governo americano lançou o Programa Voluntários da Paz, antes de serem enviados em missão para os países alvo, os jovens que atendiam ao chamado eram obrigados, como parte de seu treinamento, a fazer cursos de Estudos Americanos, independentemente de sua especialidade.

Entende-se, assim, a anedota contada por um dos mais destacados representantes da segunda geração de especialistas em Estudos Americanos, o qual já sem elementos para explicar ao famoso professor inglês em que consistia o seu campo de estudos acaba por exclamar “I believe in America”⁶.

3. Nos Estados Unidos, os Estudos Americanos preservaram por longo tempo a tradição inaugurada por Parrington, orientando-se basicamente para o estudo de Literatura, sociedade e cultura, em detrimento de temas de economia e política, domínio de outras disciplinas estabelecidas e muito mais consolidadas.

4. Com esta vocação, os Estudos Americanos se institucionalizaram na década de 1940 e 1950 como disciplina acadêmica, com presença reconhecida no sistema universitário. Nesse movimento, foram impulsionados inicialmente por fundações privadas, depois também por agências governamentais.

5. Apesar da permanência do rótulo, não cabe falar dos Estudos Americanos como uma realidade estática. Pelo contrário, é comum encontrar-se na literatura o emprego da noção de “movimento” em conexão com ele. Realidade móvel, dinâmica, pois. Assim, nesta caracterização sumária é importante salientar o impacto, no campo, dos movimentos sociais que agitaram a cena política e cultural americana nos anos 1960 e 1970, todos eles dotados de expressão institucional no mundo acadêmico, sob a forma de áreas emergentes de pesquisa e ensino: *Black Studies*; *Women Studies*; *Native American Studies*; *LGBT Studies*; e outras denominações menos vistosas. Não podemos nos deter nesses

6 Os interlocutores eram o sociólogo inglês Richard Hoggart e o então jovem bolsista da Fulbright, Leo Marx, que relata o diálogo em longo ensaio para um dossiê sobre os Estudos Americanos publicado na *American Studies*. Marx, 2005, *apud* Tally, 2006.

desenvolvimentos, cada um deles com suas especificidades. Importa é indicar como eles abalam as convicções constitutivas do campo, tornando implausível a ideia de desvelar a alma, o genuíno espírito americano, e produzindo um mal-estar definido por muitos analistas como uma crise de identidade.

6. É provável que esse efeito seja sentido mais agudamente nos Estados Unidos. Esse fato deve ser ressaltado porque, embora tenha sido originalmente um fenômeno doméstico, no pós-guerra os Estudos Americanos difundiram-se internacionalmente.

Com a índole que seria de esperar, eles tiveram forte impulso na União Soviética, onde, na década de 1980, contavam-se aos milhares os especialistas em Estados Unidos. Nenhuma surpresa nisso. A competição geopolítica exigia a formação de pessoal capaz de ler e interpretar as informações vindas da potência rival, por razões instrumentais e para melhor conduzir as atividades de propaganda e contrapropaganda inerentes ao relacionamento híbrido que se estabelecia entre elas.

Algo similar pode ser dito em relação à China, país onde a área de Estudos Americanos começa a ganhar forma na década de 1960, em resposta à demanda emanada do Partido-Estado. Ela se expande na China a partir da década seguinte, sob o efeito da aproximação entre os dois países promovida pelo governo Nixon. Hoje, em condições muito diferentes, que evocam os tempos da Guerra Fria, a China conta com ampla rede de Centros e Institutos, dotada de associação específica e de publicação periódica próprias (Mei e Li, 2012; Zhu, 1987).

Nos dois casos, trata-se de desenvolvimentos autóctones. No restante do mundo, a difusão dos Estudos Americanos como atividade acadêmica deveu muito ao empenho dos próprios Estados Unidos.

Aqui também as fundações privadas desempenharam um papel de relevo. Mas, ao contrário do que ocorreu no processo de institucionalização dos Estudos Americanos em seu país de origem, o protagonismo foi exercido pelas instituições governamentais. A partir do Fulbright Act, de 1946 – sancionado pelo Presidente Truman em 1948 –, o Estado americano passa a fomentar a implantação de programas de Estudos Americanos, mobilizando para tal uma agência especial criada na mesma época: a USIA

(United States Information Agency). Até onde pude enxergar, esse esforço concentrou-se na Europa – com ênfase na Alemanha e na Holanda – e na Ásia – aqui o destaque vai para a Índia.

A experiência indiana chama a atenção pela precocidade do empenho. O primeiro convênio firmado com o governo para esse fim data de 1950 – e o envolvimento no Programa, desde a primeira fase, de figuras eminentes da academia americana, como o do historiador Merli Curti, que se deslocam para a Índia e lá permanecem por períodos relativamente extensos, desenvolvendo atividades letivas e de difusão cultural, testemunham da seriedade com que essa missão era encarada.

Com diferentes nuances, esses programas seguem o padrão estabelecido nos Estados Unidos: concentração no estudo de inglês, literatura, cultura e sociedade americanas. No caso indiano, ênfase no tema das relações interétnicas, mais especificamente, a diáspora indiana nos Estados Unidos (Shrivastava, 1987; Jaidka, 2013).

Não por acaso, a China foge a esse padrão. Aqui também vamos encontrar uma vasta trama de instituições, com programas, associações, revistas especializadas em Estudos Americanos. Agora, como se poderia imaginar, são outras as prioridades: economia, política doméstica e política exterior dos Estados Unidos. Essas áreas concentravam o essencial da atividade de pesquisa na primeira etapa dos Estudos Americanos na China. A partir de 1979, com a abertura econômica, o estreitamento de laços com os Estados Unidos, a oferta mais ampla de recursos financeiros para a área e a intensificação do intercâmbio cultural entre os dois países, opera-se uma clara diversificação temática. Mas na China o campo de Estudos Americanos abrange dois segmentos marcadamente diferenciados: com centros de ensino e pesquisa voltados para a análise política e econômica, de um lado, e centros dedicados ao estudo da língua inglesa, da cultura e da civilização americanas do outro. Para completar essa caracterização sumária dos Estudos Americanos na China é preciso registrar ainda a existência de enorme contingente de “observadores” (*watchers*), que trabalham fora do universo acadêmico na produção de pesquisa *policy oriented*, atendendo à demanda dos setores econômicos, políticos e militares (Bloch, 2008).

O espaço disponível não me permite avançar na descrição. Mas para o argumento que estou desenhando aqui isso seria desnecessário. O que primordialmente interessa nesse rápido apanhado não são as particularidades de cada caso nacional, mas o contraste que se revela quando os comparamos com a experiência brasileira de estudos acadêmicos sobre os Estados Unidos.

Ausência dos estudos americanos no Brasil, com uma hipótese

O contraste em causa diz respeito à política externa dos Estados Unidos. Todos sabemos da importância que ela conferiu à cooperação cultural com o Brasil. Esse tem sido objeto de inúmeros trabalhos importantes, entre os quais a primeira tese de doutorado defendida no Programa San Tiago Dantas de Relações Internacionais. Mas o foco da USIA, como a pesquisa detalhada de Fernando Santoumauro revela, foi colocado no ensino de inglês e em programas de intercâmbio visando a familiarizar jovens brasileiros promissores com os atrativos da vida social e política americana. Isso, naturalmente, para não falar da ação direta – através de filmes, espetáculos artísticos, artigos em jornais de grande circulação – voltada para o grande público. Não se verifica, porém, nenhum investimento digno de nota na implantação de programas de ensino e pesquisa na área de Estudos Americanos na agenda desse organismo (Santoumauro, 2015).

Isso também pode-se dizer em relação ao Programa Fulbright, objeto de tese importante de Daniela Costano, defendida na UnB em 2017 (Costano, 2017). Estabelecida em 1957, a Comissão Fulbright no Brasil desenvolveu forte programa de intercâmbio, privilegiando as áreas de Ciências Sociais, Humanidades e Artes – mas não inclui o fomento aos Estudos Americanos em seus planos. Corrijo-me, fez tardiamente alguns movimentos tímidos nessa direção, ao apoiar do Programa de Estudos Norte-Americano e Políticas Públicas Eleanor Roosevelt, criado na USP, em 2000, e o Núcleo de Estudos Americanos, na Universidade Federal do Ceará, na mesma época. Mas nenhuma das duas iniciativas parece ter frutificado. No presente, a criação do Centro de Estudos Norte-Americanos na UFMG pode indicar uma reorientação de prioridades da instituição. A ver.

E o que dizer da Fundação Ford, tão importante na implantação dos Programas de Pós-Graduação em Ciências (Ciência Política, Sociologia e Antropologia) no Brasil? Convido o leitor a folhear os livros que Sergio Miceli e equipe prepararam sobre o tema. O padrão é nítido: todos eles voltam-se para pesquisa sobre o Brasil. Os pesquisadores-docentes vão aos Estados Unidos, com apoio da Fundação Ford, em grande número. Mas para se munir das ferramentas analíticas necessárias à boa condução de suas pesquisas empíricas, cujo objeto era o Brasil.

É certo, o Brasil não esteve de todo ausente do processo de formação da rede internacional de Estudos Americanos. Colegas nossos estiveram presentes na fundação da IASA (International American Studies Association), em 2000, e já tinham criado antes uma associação própria, a ABEA – Associação Brasileira de Estudos Americanos. Mas essa entidade não vingou e hoje quase não encontramos vestígios dela.

Como entender esse atraso? Encontramos uma pista em trabalho que Inderjeet Parmar escreveu sobre os Seminários Kissinger e Salzburgo, alguns anos atrás.

Permito-me citá-lo:

[...] os líderes da filantropia americana enxergavam inúmeras ameaças às suas aspirações globalistas: inveja europeia e ressentimento do poder e da riqueza americanos, além de ignorância ou incompreensão da sociedade, cultura e política da nova superpotência. A oposição à política externa dos EUA, portanto, era vista como baseada em emoção, ignorância e nostalgia. A solução para os americanos liberais internacionalistas era a diplomacia cultural ou pública especificamente direcionada às elites europeias para convencê-las de que os EUA eram uma força para o bem no mundo, defendendo a liberdade e combatendo a tirania; que sua cultura era profunda e não superficial, que a riqueza material não era a obsessão exclusiva de sua cultura, que tinha um interesse permanente e sério por problemas e ideias abstratas – em arte, música e filosofia (Parmar, 2010, p. 109).

A extroversão dos Estudos Americanos se dá em um contexto novo, no qual os Estados Unidos sentem a necessidade de vencer as reticências das elites europeias e asiáticas, convencendo-as de que estavam preparados para assumir a liderança político-intelectual do bloco capitalista e defender os interesses de todos contra a ameaça soviética.

Ora, o Brasil situava-se prazerosamente na área de influência dos Estados Unidos e suas elites mantinham relações carnavais com a classe dirigente americana há muitas décadas.

Imperialismo sedutor, sem dúvida. Mas a sedução, nos dois casos, tem alvos diferentes, e se exerce com artes que não são iguais.

Não importa. Por uma mescla de razões geoculturais, geopolíticas e outras a serem investigadas, os Estudos dos Estados Unidos – ou americanos, conforme o uso internacionalmente consagrado – não receberam, historicamente, estímulos externos e internos para se consolidar entre nós.

E no entanto... Situação presente e desafios do campo de estudos dos Estados Unidos no Brasil

E no entanto... é preciso cantar, rezava a linda canção de Vinicius de Moraes e Carlos Lyra. Pois bem, no nosso caso já estamos cantando há tempos.

Agora, quem canta? O que canta? Qual o tamanho e a estrutura do nosso coral? Será que formamos um coral? Ou somos um punhado de pequenos conjuntos, cantando coisas diferentes em lugares diferentes, sem maior comunicação uns com os outros? Em termos mais rigorosos, em que medida cabe falar na existência de um campo de estudos dos Estados Unidos no Brasil?

Tempos atrás, fizemos no INCT-INEU (Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos) uma pesquisa exploratória na tentativa de começarmos a responder a tais questões. Foi um exercício artesanal conduzido por duas pessoas de nossa equipe – Neusa Bojikian e eu mesmo –, mas que deu enorme trabalho e vários resultados interessantes. Não caberia expô-los aqui, mas devo dizer uma

palavra sobre o conceito que nos informava, e a conclusão geral sugerida pelos dados gerados na pesquisa.

Com origem na Física, o conceito de campo tem amplo curso na literatura sociológica, onde deu lugar a definições diferentes. Para os propósitos bem limitados da investigação que fizemos, mais interessante do que examinar as diferenças entre essas conceituações abstratas nos pareceu usar a definição operacional encontrada em uma obra sobre a Economia Política Internacional.

Passo a palavra a seu autor, o conhecido professor Benjamin Cohen:

Um campo acadêmico existe quando um corpo coerente de conhecimento é desenvolvido para definir um objeto de pesquisa. Padrões reconhecidos passam a ser usados para treinar e certificar especialistas; oportunidades de emprego em período integral ficam disponíveis no ensino e pesquisa da universidade; sociedades acadêmicas são estabelecidas para promover o estudo e o diálogo; meios de divulgação estão disponíveis para ajudar a difundir novas ideias e análises. [...] surge uma rede institucionalizada de acadêmicos – uma comunidade distinta de pesquisadores, com suas próprias fronteiras, recompensas e carreiras (Cohen, 2008, p. 2).

Tendo essa definição como baliza, procedemos a um grande levantamento na Plataforma Lattes, em busca de acadêmicos (doutores) com publicações regulares sobre os Estados Unidos. Operando vários filtros – o último dos quais a análise individualizada de dados curriculares –, identificamos um número expressivo deles na área de Ciências Sociais (Antropologia, Sociologia, Ciência Política e Relações Internacionais), e um número um pouco menor, mas também significativo, na área da História. Devemos chamar a atenção para o caráter meramente indicativo desses dados, que estão longe de retratar com exatidão a realidade. Mas, com todas as suas reconhecidas insuficiências, eles nos dão um elemento crucial para a solução do problema que levantamos. Existiam no Brasil, em 2018, pelo menos 89 pesquisadores em Ciências Sociais e 79 historiadores com interesse sustentado em estudos sobre os Estados Unidos.

Embora menor do que em muitos dos países referidos neste artigo, essa quantidade seria mais do que suficiente para dar forma a um campo vibrante. No entanto, os dados resultantes do nosso levantamento e a experiência vivida mostram que estamos longe de chegar a esse resultado.

Indicações eloquentes: 1) a existência de duas redes de pesquisa sobre os Estados Unidos – aquela centrada no INCT-INEU e a Rede de Estudos dos Estados Unidos, criada há mais de dez anos, reunindo historiadores brasileiros de vários estados; 2) a inexistência de um periódico científico especializado e a enorme dispersão de veículos empregados para escoar a produção desses estudiosos sobre o tema – 34 no caso das Ciências Sociais; 152 no caso da História.

Por isso devemos falar dos Estudos Políticos sobre os Estados Unidos no Brasil como um campo em formação, e não como algo dado.

Criado em 2009, no âmbito do Programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia, e apoiado por um conjunto de agências de fomento federais e estaduais, o INCT-INEU tem constitucionalmente a tripla missão de produzir conhecimento original sobre os Estados Unidos, formar recursos humanos qualificados para atuar nesta área e difundir informações e análises que contribuam para a compreensão mais aprofundada desse país na sociedade brasileira. Ao fazer isso, avançamos também na institucionalização dos estudos dos Estados Unidos no Brasil, resultado que, desde o início, esteve no horizonte de nossas atividades.

Referências

ADORNO, Sergio. *Os Aprendizizes do Poder: o bacharelismo liberal na política brasileira*. São Paulo: Edusp, 1988.

BAS, Natalia. *Brazilian images of the United States, 1861-1898: A working version of modernity?* 2011. 361 f. Tese (Doutorado) – University College London, Londres, 2011.

BLOCH, Julia Chang (org.). *All-China American Studies Directory. An Overview of American Studies in China*. Washington, D.C.: US-China Education Trust/FY Chang Foundation, 2008, p. 2-5.

BOEHRER, George C. A. José Carlos Rodrigues and *O Novo Mundo, 1870-1879*. *Journal of Inter-American Studies*, v. 9, n. 1, 1967, p. 127-144.

BRAY, Rober; BROWN, Tom. American Studies in Brazil. A note. *American Studies International*, v. 24, n. 2, p. 81-85, 1986.

COHEN, Benjamin J. *International Political Economy: An Intellectual History*. Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2008.

COSTANO, Daniella Maria Barandier. *Diplomacia Pública, Soft Power e Influência dos Estados Unidos no Brasil: o Programa Fulbright e a Cooperação Educacional (1957-2010)*. 2017. 304 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

FERREIRA, Gabriela Nunes. *Centralização e descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e visconde de Uruguai*. São Paulo, Editora 34, 1999.

GUILHERME, Olympio. *À Margem da História e da Política Norte-Americana*. 3. v. Rio de Janeiro: Calvino Filho, Editor, 1934.

HALL, H. Lark. *V. L. Parrington: Through the Avenue of Art*. Kent: The Kent State University Press, 1994.

HENRICH, Nathalia. *Ser ou não ser antiamericano? Os Estados Unidos na obra de Oliveira Lima*. 2016. 394 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

HOFSTADTER, Richard. *The Progressive Historians: Turner, Beard, Parrington*. London: Jonathan Café LTD, 1969.

JAIDKA, Manju. American Studies in India: a retrospect. *Comparative American Studies An International Journal*, v. 2, n. 4, p. 461-469, 2013.

LIMA, Oliveira. *Nos Estados Unidos: impressões políticas e sociais*. Leipzig: F. A. Brockhaus, 1899.

LIMA, Oliveira. *Pan-Americanismo (Monroe, Bolivar, Roosevelt)*. Brasília/Rio de Janeiro: Senado Federal/Fundação Rui Barbosa, 1980.

LISBOA, Miguel Maria. Ofício 19 dez. 1860, AHI 233/03/09. *Cadernos do CHDD*, v. 14, n. 27, 2015, p. 417-424.

MARX, Leo. On Recovering the “Ur” Theory of American Studies. *American Literary History*, v. 17, n. 1, p. 118-134, 2005 *apud* TALLY, R. T. Believing in America: The Politics of American Studies in a Postnational Era. *The Americanist: Warsaw Journal of the Study of the United States*, v. 23, n. 1, p. 69-81, 2006.

MAXWELL, Kenneth. Uma história atlântica. In: MAXWELL, Kenneth (coord.). *O livro de Tiradentes: transmissão atlântica de ideias políticas no século XVIII*. São Paulo: Penguin/Companhia das Letras, 2013, p. 9-66.

MEI, Renyi; LI, Jinzhao. Thirty Years of American Studies in China: An Overview and a Case Study. *American Studies*, v. 35, n. 2, p. 30-45, 2012.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Presença dos Estados Unidos no Brasil (Dois Séculos de História)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

PARMAR, Inderjeet. Challenging elite-anti-Americanism in the Cold War: American foundations, Kissinger’s Harvard Seminar and the Salzburg seminar in American studies. In: PARMAR, Inderjeet; COX, Michael. *Soft Power and US Foreign Policy: Theoretical, Historical, and Contemporary Perspectives*. London: Routledge, 2010, p. 108-120.

PEREIRA, Antônio Batista. *Rui, estudante*. São Paulo: Centro Acadêmico XI de Agosto, 1924 *apud* VENÂNCIO FILHO, Alberto. *Das arcadas ao bacharelismo: 150 anos de ensino jurídico no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1977.

ROOSEVELT III, Kermit. Foreword. In: STORY, Joseph. *Commentaries on the Constitution of the United States*. Nova Orleans: Quid Pro Books, 2013.

SANDRONI, Cícero. RODRIGUES, José Carlos. Rio de Janeiro: FGV CPDOC, s.d. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/RODRIGUES,%20Jos%C3%A9%20Carlos.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2024.

SANTOMAURO, Fernando. *A atuação política da Agência de Informação dos Estados Unidos no Brasil (1953-1964)*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

SHRIVASTAVA, B. K. American Studies in India. *American Studies International*, v. 25, n. 2, p. 41-55, 1987.

SMITH, Carleton Sprague. *Os livros norte-americanos no pensamento de Rui Barbosa*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1945.

STORY, Joseph. Commentarios à constituição dos Estados Unidos. Última Edição (1891). Traduzida e adaptada à Constituição Federal Brasileira pelo Dr. Teophilo Ribeiro. Ouro Preto: Typographia Particular do Traductor, 1894.

TALLY, R. T. Believing in America: The Politics of American Studies in a Postnational Era. *The Americanist: Warsaw Journal of the Study of the United States*, v. 23, n. 1, p. 69-81, 2006.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. *Das arcadas ao bacharelismo: 150 anos de ensino jurídico no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1977.

VERÍSSIMO, José. *Homens e coisas estrangeiras, 1899-1908*. 3. ed. ampliada. Rio de Janeiro: Tobpbooks, 2003, p. 143-151.

WRIGHT, A. Fernanda Pacca de Almeida. *Testando o Leviathan: a presença dos Estados Unidos nos Debates Parlamentares de 1828 a 1837*. São Paulo, Editora Perspectiva, 1978.

YOUSSEF, Alain El. Miguel Maria Lisboa: escravidão, geopolítica global e economia imperial durante a Guerra Civil norte-americana. *Cadernos do CHDD*, v. 15, n. 29, 2016, p. 29-50.

ZHU, Yongtao. American Studies in China. *American Studies International*, v. 25, n. 2, p. 3-19, 1987.

Os brasileiros e os Estados Unidos: a opinião pública em uma década de mudanças

Maria Hermínia Tavares de Almeida¹

Ivan Filipe de Almeida Lopes Fernandes²

Neste capítulo, tratamos da evolução da opinião dos brasileiros em relação aos Estados Unidos, durante pouco mais de uma década (2010-2022), e exploramos algumas das variações encontradas no período. Nossa fonte são pesquisas em forma de painel, realizadas com o público a cada quatro anos, coincidindo com os meses finais de cada mandato presidencial e a formação do novo governo escolhido pelos eleitores³.

Nossos dados mostram uma opinião pública bastante positiva em relação aos Estados Unidos no âmbito das interações bilaterais, e bem

-
- ¹ É pesquisadora do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento-Cebrap e professora emérita de ciência política da Universidade de São Paulo, onde dirigiu o Instituto de Relações Internacionais (2009-2013). No Cebrap coordena o projeto “Brasil, as Américas e o mundo -opinião pública e política internacional. Publicou *Os Anos de Ouro – Ensaios sobre a Democracia no Brasil* (Ed. Horizontes, Lisboa, 2019) e, com Gian Luca Gardini, *Foreign policy responses to the rise of Brazil – balancing power in emerging states* (Palgrave-McMillan, 2016). É comendadora da Ordem do Mérito Científico (2006) e recebeu o Prêmio de Excelência Científica em Ciência Política da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (2013). É *senior fellow* do Núcleo de América do Norte do Cebrap, da Comissão Arns de Defesa dos Direitos Humanos, do Conselho Curador da Fundação Padre Anchieta (TV Cultura) e do *board* do Latin American Program e do Brazil Institute do Woodrow Wilson Center (Washington DC). Desde 2019 é colunista da *Folha de S. Paulo*.
 - ² É cientista político, professor do Bacharelado em Políticas Públicas (BPP) da Universidade Federal do ABC (UFABC), do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas (PPGP) da UFABC e do Bacharelado em Ciências e Humanidades (BCH/UFABC). Atual coordenador do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGP) da UFABC. É pesquisador do Cebrap. Bacharel em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Universidade de São Paulo (USP, 2007), mestre e doutor em Ciência Política pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da mesma universidade (2010, 2014). Foi pesquisador visitante no Departamento de Ciência Política da Universidade de Illinois em Urbana-Champaign (UIUC) em 2012. Autor dos livros *A democracia reduz a desigualdade econômica? Um estudo sobre as possibilidades de construção de uma sociedade mais igual por meio da democracia* (EdUFABC, 2017) e *Burocracia e Política: a construção institucional da política comercial brasileira* (Biblioteca24horas, 2011).
 - ³ *Surveys* realizados no âmbito do projeto *Brasil, as Américas e o mundo: opinião pública e Política internacional* com apoio da Fapesp (projetos temáticos 2010/06356-3, 2013/04495-4 e 2018/00646-1) e do CNPq (proc. 478921/2009-8). Os *surveys* são realizados alguns meses após o período eleitoral, sendo finalizados no ano posterior à eleição. Para simplificar, indicamos o ano de início dos levantamentos.

mais dividida quanto ao papel que aquela nação desempenha em termos globais. Há também mais ceticismo da parte dos brasileiros quando deles se requer a expressão de sentimentos, ou seja, juízos baseados em emoções, questão ainda pouco explorada nos estudos sobre opinião pública feitos no país. Encontramos, também, variações importantes, ao longo da década e dependendo da inclinação política dos entrevistados.

Dois supostos fundamentam este artigo. Em primeiro lugar, acompanhando sólidas e empiricamente fundadas conclusões da literatura internacional, assumimos que o público de massas tem opiniões sobre questões internacionais que revelam coerência, consistência e certa estabilidade ao longo do tempo, ou seja, não são aleatórias ou erráticas⁴. Assim, vale a pena aferi-las e tomá-las em consideração. Os dados aqui apresentados mostram que, não obstante as variações temporais e dependentes da inclinação política dos entrevistados, os padrões de respostas são razoavelmente estáveis e, quando variam, o fazem de forma consistente.

Em segundo lugar, tais representações são influenciadas tanto pela experiência passada das relações externas do país quanto por fatores contingentes que as impactaram durante a última década. Em outros termos, traços mais permanentes do relacionamento entre Brasil e Estados Unidos, ao longo do tempo, e acontecimentos domésticos e internacionais, que caracterizaram o período considerado, foram importantes para moldar as percepções dos brasileiros com relação à potência do Norte.

Na primeira parte do trabalho, tratamos, em linhas bem gerais, do lugar – e da importância – que as relações entre Brasil e Estados Unidos ocupam na ação externa de nosso país. Na segunda parte, resumimos acontecimentos domésticos e mundiais, ocorridos na última década, que nos parecem marcantes para a interação entre as duas nações. Na terceira parte, apresentamos a trajetória da opinião pública brasileira a respeito das relações bilaterais e o papel dos Estados Unidos no mundo, explorando as variações temporais, de inclinação política dos entrevistados e do envolvimento emocional demandado nas diferentes perguntas.

4 Shapiro e Page, 1988; Page e Shapiro, 1982; 1992; Holsti, 1992; 2004; Wittkopf, 1990; Almeida, Fernandes e Guimarães, 2021.

Uma relação especial⁵

A importância dos Estados Unidos para a política externa brasileira não se restringe às muitas questões envolvidas no relacionamento oficial entre os dois países e no trato dos assuntos que têm em comum.

As relações diplomáticas do Brasil com a potência do Norte assemelham-se a repetidas partidas de xadrez jogadas simultaneamente em três tabuleiros. O primeiro é o bilateral, em que as duas nações buscam o melhor entendimento possível de forma a contemplar os múltiplos interesses estatais, privados e não governamentais de parte a parte.

Nessa área, é consenso entre os analistas que de há muito se alcançou um relacionamento maduro. Este se assenta no diálogo em torno de uma agenda de cooperação que abrange ampla gama de assuntos – educação, ciência e tecnologia, defesa e segurança, sistema judicial, circulação de pessoas, meio ambiente. Implica também no esforço de aplainar divergências, em especial diante de questões econômicas, como investimentos e comércio.

Os Estados Unidos tampouco podem ser ignorados no tabuleiro sul-americano, centro de gravidade da política exterior brasileira. Aqui, embora convenha igualmente aos dois países manter a paz na região e ambos cooperem no combate às novas ameaças criadas pelo narcotráfico e o crime organizado, os respectivos propósitos e estilos de atuação muitas vezes se contrapõem.

Aos Estados Unidos interessa que nada venha a contestar a sua hegemonia, assim como reduzir a possibilidade de intromissão de potências extrarregionais. Ao Brasil interessa obter o reconhecimento dos vizinhos e o prestígio regional que o credenciem a se fazer ouvir no grande mundo – algo incompatível com um alinhamento automático à potência do Norte.

No tabuleiro global, os cálculos americanos e brasileiros são ainda mais distintos. Por isso, com frequência divergem na fidelidade aos princípios do multilateralismo ou no palco das organizações multilaterais –

5 Esse tópico inspira-se na leitura de textos seminais sobre o tema, como Ricuperio, 2017; Hirst, 2006; 2009; 2013; Amorim Neto, 2011; e Fonseca Jr, 2003.

no plenário das Nações Unidas e em suas comissões, na Organização Mundial do Comércio, no Fundo Monetário Internacional ou no G20. É também previsivelmente diferente a atitude de cada qual com relação aos grandes conflitos internacionais e, em especial, à nova potência mundial em ascensão, a China⁶.

Por outro lado, o contato entre os dois países não se esgota no plano diplomático, na interação de governo a governo. Nem naquela que resulta das correntes de investimento e comércio. Há fortes laços estabelecidos no plano da sociedade, materializados no fluxo de turistas⁷ e nas redes de todo o tipo que se estabelecem entre organizações e pessoas: acadêmicas, profissionais, de ativismo social, esportivas, artísticas ou culturais. Ademais, pelo menos desde os anos 1940, a cultura de massas do país – e até o idioma – são profundamente influenciados – e transformados – pelas correntes vindas dos Estados Unidos. Está aí, em ato, a manifestação do *soft power*, indissociável da condição de potência hegemônica.

O expressivo intercâmbio entre as duas sociedades e a presença cotidiana dos produtos da indústria cultural norte-americana fazem parte da experiência pessoal de parcela significativa dos brasileiros, com impacto nas maneiras como veem a potência do Norte. Tais representações são de certa forma independentes do que se passa no plano da diplomacia e dos altos e baixos do comércio bilateral ou dos investimentos.

Brasil e Estados Unidos na segunda década do século XXI

Mudanças importantes na geopolítica mundial e na política doméstica nos Estados Unidos e no Brasil constituem o pano de fundo sob o qual evoluíram as opiniões do público de massas no Brasil.

A mais importante delas foi inequivocamente a ascensão internacional da China e seu peso crescente, primeiro no comércio mundial, e, a seguir, nas arenas multilaterais e nas coalizões organizadas na perspectiva de aumentar o poder de barganha de seus membros frente aos Estados Unidos, como os Brics. No período, a China se firmou como principal parceiro

6 A diplomacia brasileira em relação à China parece buscar compromissos cruzados que aumentem os custos para a China e os EUA de tentativas de isolar ou penalizar o país (Fernandes, 2023).

7 Portugal, Estados Unidos e Argentina são os três primeiros destinos internacionais dos turistas brasileiros.

comercial do Brasil – bem como de outros vizinhos sul-americanos –, ganhando posições em terreno até então ocupado pelos Estados Unidos e, em menor grau, pelo Mercosul. Ampliou, também, seu predomínio na coalizão dos Brics, que vai paulatinamente se transformando em um coadjuvante da política exterior chinesa e em ensaio de uma alternativa plurilateral chinesa às instituições da ordem internacional liberal promovida pelos Estados Unidos. Em escala mundial, a China ascendente apontou na direção de mudanças na distribuição de poder entre as grandes potências, rumo a um arranjo multipolar ainda embrionário.

A presença robusta da China na arena das grandes potências e nos fluxos de comércio colocou desafios para a redefinição das estratégias internacionais do Brasil até hoje não enfrentados. Eles dizem respeito não só, mas também, às relações com os Estados Unidos no tabuleiro global, regional e bilateral.

Entretanto, aquelas foram atingidas por um episódio propriamente bilateral e por terremotos políticos provocados pela ascensão de populistas de extrema-direita à presidência dos dois países: Donald Trump, em 2017, e Jair Bolsonaro, em 2019.

A política externa brasileira, mesmo perdendo a ambição de protagonismo expressa na ativa diplomacia presidencial do Presidente Lula da Silva (2003-2010), manteve-se nos trilhos tradicionais durante o governo de Dilma Rousseff (2011-2016). Entretanto, no plano bilateral, a cooperação em torno de interesses comuns e a negociação pragmática das diferenças foi arranhada quando, em 2013, tornaram-se públicas as iniciativas de órgãos da inteligência norte-americana para espionar o governo brasileiro – o caso WikiLeaks. Entre as ações de espionagem, estava o monitoramento de comunicações e dados de empresas e cidadãos brasileiros e de importantes figuras políticas, entre elas a então Presidenta Dilma Rousseff. A resposta brasileira foi sóbria, incluindo o cancelamento de uma planejada visita de Estado aos EUA, mas a desconfiança esfriou momentaneamente as relações entre os dois países, apesar da orientação de centro-esquerda comum aos dois governos.

A crise política que engolfou o governo Rousseff, desde o início do segundo mandato, em 2015, teve efeito paradoxal sobre a política externa

brasileira, em todos os âmbitos inclusive para as relações bilaterais. De um lado, paralisou qualquer iniciativa internacional nova ou importante e, de outro, transformou a ação exterior do país em objeto da acra disputa interna entre apoiadores do governo e seus opositores que iam da centro-direita às correntes mais extremadas. A política externa, que costumava gerar grande consenso interno, tornou-se um dos marcadores da polarização política.

Paradoxalmente, a vitória da ultradireita populista nos dois países entorpeceu a cooperação bilateral, a despeito da convergência de visões de mundo esposadas por Trump e Bolsonaro. Do ponto de vista do presidente norte-americano, o desinteresse pela América do Sul – e pelo Brasil – limitou a interação. Do ponto de vista do brasileiro, a adesão incondicional e personalizada ao governante republicano implicou em perturbação dos parâmetros que definiam as relações entre os dois países e, em definitiva, as congelou quando os democratas voltaram à presidência, com Joe Biden, em 2022.

Em resumo, a opinião do público brasileiro sobre os Estados Unidos se forma no quadro de relações complexas com formas e sentidos diferentes nas arenas mundial, regional e bilateral. Elas extravasam ademais a interação governo a governo e existem com vitalidade no plano das duas sociedades e na influência da cultura de massas norte-americana no país. Eventos contingentes também conferem traços especiais ao contexto em que foram registradas por *surveys* atitudes dos brasileiros com respeito à nação norte-americana. De um lado, a controvérsia sobre política externa tornou-se ingrediente da divisão que opôs o campo das esquerdas e das direitas. De outro, a vitória eleitoral de forças da extrema-direita aqui e no Norte desestabilizou a atuação externa das duas nações, assim como as formas e instrumentos costumeiros de entendimento bilateral.

Os dados que temos à disposição corroboram a consistência das opiniões ao longo do tempo, ainda que não permitam estabelecer nexos de causa e efeito entre as características contextuais acima destacadas e as opiniões reveladas ao longo da década e tratadas a seguir. Mas, certamente, poderão sugerir hipóteses e pistas para pesquisas futuras.

Os brasileiros e os Estados Unidos⁸

A visão dos brasileiros sobre os EUA não difere muito da que se observa em outros países do mundo. Pesquisa realizada no âmbito do *Global Attitudes Project* pelo Pew Research Center, em 2023, mostra que o Brasil ocupa a nona posição entre 24 países em termos de aprovação aos EUA. Cerca de 63% dos brasileiros mostraram posição favorável àquele país, valor próximo ao encontrado em nações tão diversas quanto Índia, Itália, México e África do Sul. É o que se pode observar na Tabela 1.

Tabela 1 – Aprovação aos Estados Unidos⁹
2023

<i>País</i>	<i>Aprovação (%)</i>	<i>País</i>	<i>Aprovação (%)</i>
Polônia	93	Reino Unido	59
Israel	87	Países Baixos	58
Coreia do Sul	79	Alemanha	57
Nigéria	74	Canadá	57
Japão	73	Indonésia	56
Estados Unidos	72	Grécia	56
Quênia	71	Suécia	55
Índia	65	Espanha	55
Brasil	63	Austrália	52
México	63	França	52
Itália	60	Argentina	51
África do Sul	59	Hungria	44

Fonte: Pew Research Center – *Global Attitudes Survey* (2023).

- 8 Os dados apresentados nesta seção são resultado de pesquisa de opinião de tipo painel, feita por meio de questionário preenchido em entrevista presencial e realizada a cada quatro anos, com amostra aleatória, representativa, nacional e estratificada. Os questionários foram aplicados nos meses posteriores às eleições presidenciais de 2010, 2014, 2018 e 2022, com amostras nunca inferiores a 1.600 casos. O banco de dados, livros de código e informação metodológica completa podem ser encontrados em: <<https://las-americas.github.io/cebrap/>>.
- 9 Porcentagem de respostas positivas à questão “Por favor, diga-me se você tem uma opinião muito favorável, um pouco favorável, um pouco desfavorável ou muito desfavorável sobre os Estados Unidos”.

Os dados coletados pelo projeto *O Brasil, as Américas e o mundo* (BAM), por sua vez, permitem uma exploração mais fina das atitudes dos brasileiros em relação ao seu principal parceiro hemisfério ao longo do tempo, assim como das variações entre diferentes segmentos da população brasileira. As opiniões dos brasileiros sobre os Estados Unidos refletem a complexidade das relações entre os dois países nas diferentes esferas discutidas na seção anterior. Elas são claramente positivas quando referidas à influência norte-americana no país e à interação bilateral, contudo mostram-se mais céticas quando a avaliação solicitada demanda a mobilização de sentimentos em relação ao país do Norte.

Confirmando o cenário revelado pela pesquisa do Pew Research Center, os dados coletados pela BAM indicam que, em 2022, cerca de 70% dos brasileiros consideravam positiva ou muito positiva a influência norte-americana no país.

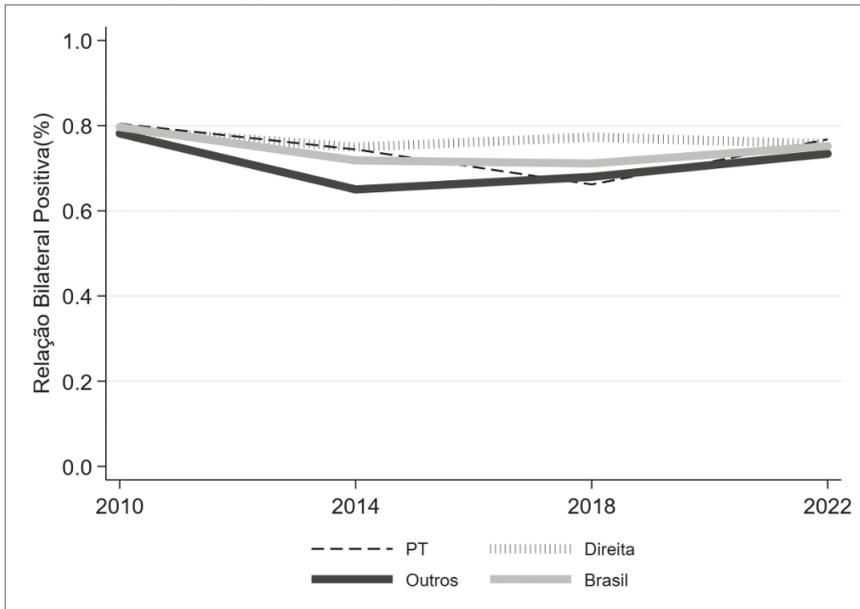
Já o Gráfico 1 mostra que a proporção daqueles que avaliam positivamente as relações entre os dois países é alta e assim se mantém entre 2010-2022. Somam sempre mais de 70% os que as caracterizam como relações de sociedade ou de amizade, enquanto, no período considerado, variou entre 11% e 20% a proporção dos que as consideraram negativamente como de ameaça ou rivalidade¹⁰.

10 Resposta à pergunta "O sr/sra diria que a relação do Brasil com os EUA é de amizade, sociedade, rivalidade ou uma ameaça?".

Gráfico 1 – Relações bilaterais Estados Unidos-Brasil

2010-2022

(% de pessoas que avaliaram a relação bilateral como positiva)



Fonte: *O Brasil, as Américas e o Mundo* (2010-2022). Proporção de pessoas que avaliaram a relação bilateral Brasil-EUA como positiva quando perguntadas “O sr/sra diria que a relação do Brasil com os EUA é de amizade, sociedade, rivalidade ou ameaça?”.

Obs.: O número de respondentes nas amostras de 2010 a 2022 foi, respectivamente, 2000, 1881, 1849 e 1601 pessoas. O posicionamento ideológico é considerado a partir da indicação de voto no 1º turno da eleição presidencial. A categoria *Outros* abrange os respondentes que indicaram um terceiro candidato, não votaram ou não responderam à pergunta; a categoria *PT* indica os eleitores dos candidatos do Partido dos Trabalhadores (Dilma Rousseff em 2010 e 2014, Fernando Haddad em 2018 e Lula da Silva em 2022) nas quatro eleições presidenciais; a categoria *Direita* agrupa os eleitores do principal adversário petista na eleição: em 2010, José Serra (PSDB), em 2014, Aécio Neves e, em 2018 e 2020, Jair Bolsonaro. A categoria *Brasil* refere-se à proporção de respostas positivas em toda a amostra.

Além do mais, tinham opiniões igualmente positivas tanto os eleitores do Partido dos Trabalhadores como os de seus adversários principais nas eleições presidenciais. Ou seja, eleitores de Dilma Rousseff (2010 e 2014) e Lula da Silva (2022) não se diferenciavam muito, neste

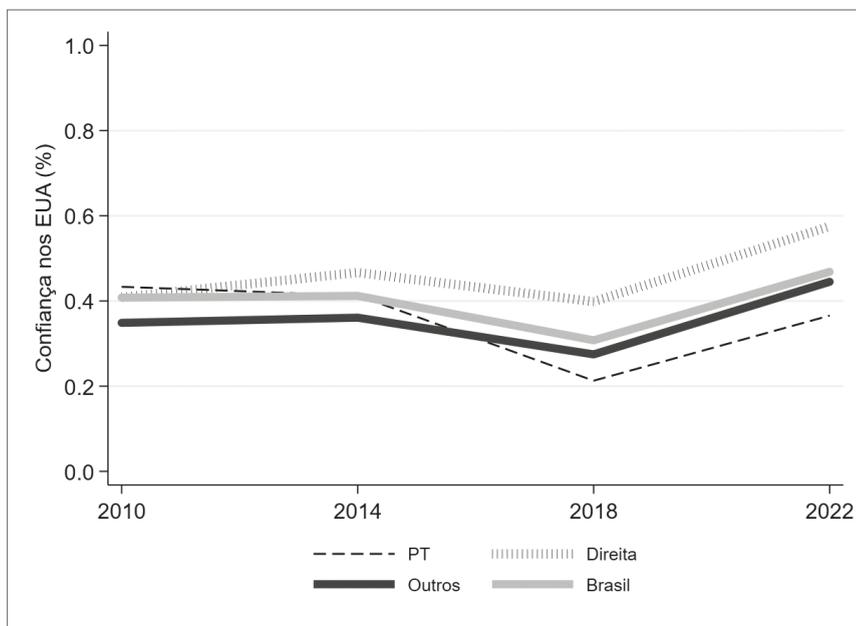
aspecto, daqueles que apoiaram José Serra (2010), Aécio Neves (2014) ou Jair Bolsonaro (2022). Apenas em 2018 houve diferença significativa de onze pontos percentuais entre os eleitores de Fernando Haddad e Jair Bolsonaro.

O quadro muda de figura quando a pergunta deixa de ser o estado das relações entre as duas nações ou suas consequências para o Brasil e passa a tratar de sentimentos de confiança ou desconfiança despertados pela potência do Norte. A indagação que apela a emoções dos entrevistados termina por revelar uma atitude mais crítica e cética em relação ao parceiro hemisférico¹¹. Tomada a população em conjunto, há menor unanimidade e maior divisão de acordo com as preferências políticas dos entrevistados. Verifica-se também mais variação ao longo dos anos: o sentimento de desconfiança cresce e supera seu oposto em 2014, 2018 e 2022, quando observamos as respostas do conjunto da amostra¹².

O ano de 2018, durante o governo Trump, registrou o pico de desconfiança, com 63% dos respondentes manifestando ceticismo em relação aos EUA, enquanto apenas 31% demonstraram confiança. Por outro lado, a importância da preferência política para distinguir as respostas cresce a partir de 2014. Em 2010, a proporção dos que desconfiavam dos Estados Unidos era praticamente a mesma para eleitores do PT e de seus concorrentes, próxima da média nacional e inferior à daqueles que nele confiavam – 34,5% dos eleitores do PT e 33,8% dos que votaram no PSDB estavam naquela situação.

11 Resposta à pergunta “Das seguintes palavras, qual descreve seus sentimentos em relação aos EUA: confiança, desconfiança, não sabe ou não quer responder?”

12 A alternativa “indiferença” foi apresentada aos respondentes no *survey* de 2010, tendo sido escolhida por 15% deles, o que explica o menor percentual de desconfiança (34%). Com a retirada desta opção nos *surveys* seguintes, por volta de 50% ou mais de todas as amostras optaram pela alternativa de desconfiança.

Gráfico 2 – Confiança nos Estados Unidos**2010-2022****(% de respostas positivas)**

Fonte: *O Brasil, as Américas e o Mundo* (2010-2022). Proporção de respostas positivas à pergunta “Das seguintes palavras, qual descreve seus sentimentos em relação aos EUA: confiança, desconfiança, não sabe ou não quer responder?”

Obs: ver nota do Gráfico 1.

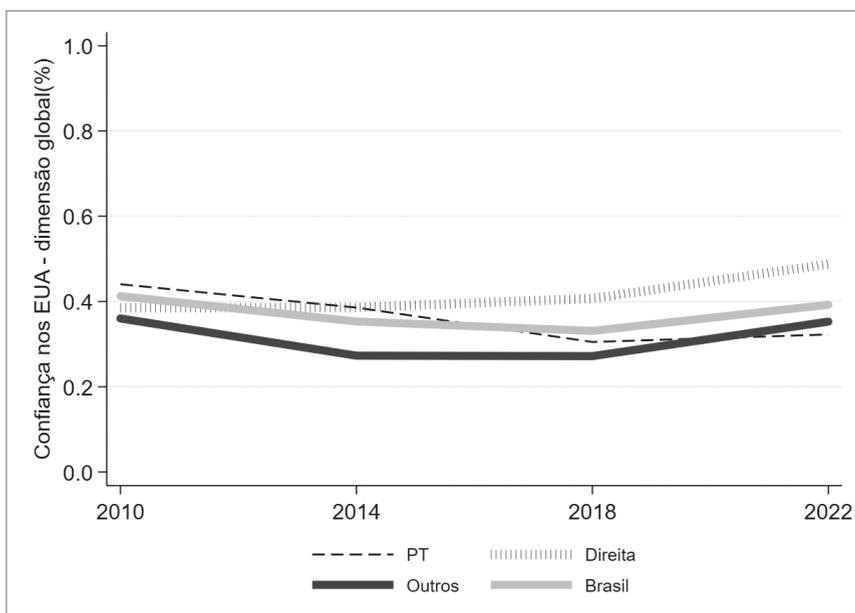
A partir de 2014, a desconfiança supera o sentimento positivo, atingindo um pico em 2018. Ao mesmo tempo, aumenta a distância entre eleitores da esquerda e da direita, a indicar que a atitude frente aos Estados Unidos foi afetada pela radicalização política – o aumento da desconfiança é geral – e pode ter se transformado em um dos seus marcadores – e cresce a distância entre esquerda e direita. De fato, no ano da eleição de Bolsonaro, 71% dos eleitores de Haddad declararam-se desconfiados, contra 55% dos seguidores do candidato vencedor.

Importante apontar aqui a relevância das palavras utilizadas para a avaliação da relação entre os países. Enquanto o levantamento da Pew

Research Center pergunta por aprovação/reprovação, o BAM utiliza o termo confiança/desconfiança. São questões diferentes que medem coisas diferentes. A primeira pede que o entrevistado avalie os Estados Unidos, a segunda inquire seus sentimentos em relação a esse país.

Os resultados sugerem que, quando a nação norte-americana é avaliada segundo critérios afetivos, as pessoas tendem a adotar uma posição mais cética.

**Gráfico 3 – Confiança nos Estados Unidos para Manter a Paz Mundial
2010-2022
(% de respostas positivas)**



Fonte: *O Brasil, as Américas e o Mundo (2010-2022)*. Proporção de respostas que indicam o Estados Unidos na pergunta “Qual país lhe inspira maior confiança para manter a paz no mundo”? Alternativas: Estados Unidos, China, Rússia, França, Inglaterra, outros, nenhum, não sabe/não responde.

Obs: ver nota do Gráfico 1.

Os Estados Unidos são o país em que os brasileiros mais confiam quando se trata de manter a paz mundial se comparados a outros possíveis candidatos para a tarefa.

Uma confiança moderada, entretanto. Menos da metade dos brasileiros tem uma expectativa positiva com relação à capacidade daquele país de cumprir a tarefa. Ao longo dos últimos treze anos, a proporção dos que a alimentavam variou sem jamais superar a marca dos 41% registrados em 2010. Ela diminuiu na segunda década do século e parece ter sido afetada pela polarização política doméstica em 2018 e 2023, atestada pela diferença significativa de opiniões entre os eleitores do PT e os de Jair Bolsonaro. Naqueles dois momentos, a confiança dos partidários do candidato de esquerda nos norte-americanos esteve cerca de dez pontos percentuais abaixo daquela revelada pelos seguidores do líder da direita, outra vez apontando para a relação como um marcador do posicionamento ideológico dos indivíduos.

Em resumo, a complexidade e riqueza das relações do Brasil com os Estados Unidos e a turbulência política, que afetou as duas nações – bem como a interação entre os dois – na última década, são espelhadas nas opiniões matizadas dos brasileiros. Eles veem como positivas tanto a influência norte-americana no país como o relacionamento bilateral, mas não deixam de sentir desconfiança com relação ao parceiro e seu papel na garantia de paz no mundo.

Considerações finais

Neste breve capítulo, analisamos a evolução da opinião pública brasileira a respeito dos Estados Unidos de 2010 a 2022, destacando a influência de eventos geopolíticos e mudanças internas nos dois países. A natureza multifacetada e dinâmica da interação entre as duas nações é tributária tanto das mudanças no cenário geopolítico global quanto de eventos domésticos nos dois países. Reconhecer essa complexidade é crucial para entender as nuances e as tendências das opiniões dos brasileiros sobre a potência hemisférica.

Foi constatada uma ampla convergência de atitudes positivas em relação à influência americana no Brasil, bem como às relações bilaterais.

Elas convivem com sentimentos disseminados de desconfiança dos brasileiros em relação aos EUA como parceiro e fiador da paz mundial. Tudo parece indicar que avaliações afetivamente motivadas se associam às visões mais céticas daquela nação e são mais sensíveis às preferências políticas dos entrevistados.

Por fim, ainda é cedo para afirmar se – e em que grau – a competição política radicalizada e a transformação da política externa em tema de discussão doméstica contribuíram para reduzir o consenso doméstico preexistente em torno das relações externas do Brasil, em geral, e com os Estados Unidos, em particular. Esse parece ser um processo ainda em curso.

Referências

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; FERNANDES, Ivan Filipe; GUIMARÃES, Feliciano de Sá. Structuring Public Opinion on Foreign Policy Issues: The Case of Brazil. *Latin American Research Review*, v. 56, n. 3, p. 557-574, 2021.

AMORIM NETO, Octavio. *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FERNANDES, Ivan Filipe. Brazil as a rising power in the Global South in the new international scenario: threats and opportunities facing hegemonic change. *Estudos do Século XX*, n. 23, p. 99-115, 2023.

FONSECA JR., Gelson. The US and Latin America: multilateralism and legitimacy. In: MALONE, David M.; KHONG, Yuen Foong (orgs.). *Unilateralism and U.S. Foreign Policy: International Perspectives*. New York: Lynne Rienner, 2003.

HIRST, Monica. Os cinco “As” das relações Brasil-Estados Unidos: aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (orgs.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, p. 91-127.

HIRST, Monica. *Understanding Brazil-United States relations: contemporary history, current complexities and prospects for the 21st century*. Brasília: FUNAG, 2013.

HIRST, Monica. *Brasil e Estados Unidos: desencontros e afinidades*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

HOLSTI, Ole R. Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus Mershon. *International Studies Quarterly*, v. 36, n. 4, p. 439-466, 1992.

HOLSTI, Ole R. *Public Opinion and American Foreign Policy*. Revised Edition. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2004.

PAGE, Benjamin I.; SHAPIRO, Robert Y. *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Foreign Policy Preferences*. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

PAGE, Benjamin I.; SHAPIRO, Robert Y. Changes in Americans' policy preferences, 1935-1979. *Public Opinion Quarterly*, v. 46, n. 1, p. 24-42, 1982.

RICUPERO, Rubens. *A diplomacia na construção do Brasil. 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal, 2017.

SHAPIRO, Robert Y.; PAGE, Benjamin I. Foreign Policy and the Rational Public. *The Journal of Conflict Resolution*, v. 32, n. 2, p. 211-247, 1988.

WITTKOPF, Eugene R. *Faces of Internationalism: Public Opinion and American Foreign Policy*. Durham: Duke University Press, 1990.

Americanismo, antiamericanismo ou desamericanismo?

Dawisson Belém Lopes¹

Introdução

Se houvesse um campeonato de equívocos interpretativos sobre a política externa brasileira na contemporaneidade, ousar dizer que a tese do “antiamericanismo” seria forte candidata ao título. Ventilada em importantes meios jornalísticos e acadêmicos, a ideia de que a atual gestão presidencial do Brasil se move por sentimento de aversão aos Estados Unidos da América desconsidera um longo e denso histórico de relacionamento diplomático, militar, econômico e cultural que ata inexoravelmente as duas sociedades nacionais. Em outras palavras: não há sequer margem para a substanciação do aludido fenômeno.

Há duzentos anos, os dois maiores países das Américas vêm construindo laços, forjados em conjunturas internacionais críticas – independências nacionais, Doutrina Monroe, duas Guerras Mundiais, Guerra Fria, Onze de Setembro – e na interação contínua entre suas lideranças. Em distintos momentos dessa trajetória bicentenária, houve grande proximidade, e até certa tutela, de Washington. É também verdade que, no curso de dois séculos, as prioridades dos Estados nacionais se diferenciaram gradualmente. Seguiu-se um processo de relativa autonomização de Brasília.

Neste ensaio, trataremos da construção deste relacionamento complexo em três tempos. Na primeira seção do texto, faremos brevíssima arqueologia política da relação diplomática entre os atores, enfocando os

¹ É professor associado de Política Internacional e Comparada da Universidade Federal de Minas Gerais. Foi acadêmico visitante do Latin American Centre, na Universidade de Oxford (Reino Unido, 2022-2023), e SUSI Scholar on Foreign Policy do U.S. Department of State, na Universidade de Delaware (Estados Unidos, 2021). Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq, preside o comitê coordenador do Centro de Estudos Norte-Americanos na UFMG, no biênio 2023-2025, e é conselheiro internacional do *British Journal of Politics and International Relations*.

lances mais significativos. Na segunda parte, mostraremos como as agendas políticas ganharam especificidades e, por conseguinte, os interesses nacionais de Estados Unidos e Brasil deixaram parcialmente de convergir. Na terceira e última seção do capítulo, prospectaremos o futuro da diáde Brasília-Washington e todos os seus potenciais. Busca-se aqui suscitar reflexão que ajude a promover avanço qualitativo na cooperação bilateral Brasil-EUA para as próximas décadas.

Evolução assimétrica

As independências políticas de EUA e Brasil

Após a independência nacional dos Estados Unidos, em 1776, os norte-americanos buscaram consolidar o seu país, afirmando as suas estruturas políticas. A ampliação das liberdades e dos direitos políticos dos seus cidadãos, a que se somaram as lutas externas (Segunda Guerra da Independência, 1812), contribuíram para a consolidação da nação e da república estadunidenses. Com a solução dos problemas políticos internos e externos, os EUA partiriam para a expansão de suas fronteiras através de diferentes mecanismos – acordos amigáveis, compra de regiões e sangrentas batalhas. Thomas Jefferson compraria o estado da Luisiana da França (1803); adiante, seria adquirida a Flórida junto à Espanha (1819). Nesse momento, também se iniciava a lendária “Marcha para o Oeste”, que permitiria aos Estados Unidos a incorporação de milhões e milhões de quilômetros quadrados ao seu contorno nacional (Belém Lopes *et al.*, 2021).

Paralelamente, na Europa, dava-se uma reviravolta da cena política internacional. Com vistas a refrear os arroubos bonapartistas e restabelecer a ordem na Europa pós-Napoleão, convocou-se um Congresso, em Viena, realizado entre 1814-1815. A concertação das posições das várias potências presentes só se fez possível com base em dois princípios: o da legitimidade (restauração das monarquias europeias) e o do equilíbrio (restabelecimento da balança de poder). Metternich e Talleyrand, plenipotenciários de Áustria e França, tiveram atuação destacada no evento. Os acordos lavrados em Viena deram ensejo à formação de um bloco, a Santa Aliança, integrada primordialmente por Rússia, Prússia e

Áustria, ao qual, futuramente, se juntariam as antes arredias Inglaterra e França. A Santa Aliança, de caráter bastante conservador, tentaria intervir, não surpreendentemente, nos negócios políticos americanos (Kissinger, 2012).

Ante as iminentes ameaças de um nova onda imperialista europeia no pós-guerra napoleônica, o então Presidente dos Estados Unidos, James Monroe, líder de uma nação que já figurava como contrapeso aos interesses da Inglaterra nas relações internacionais do século XIX, elaborou, nos idos de 1823, que, assim como os assuntos europeus deveriam ser tratados e resolvidos entre os próprios europeus, também os *affairs* do hemisfério americano ficariam a cargo dos povos das Américas. Logo, o *motto* a ecoar por todo o continente passaria a ser “A América para os americanos”. Já àquela época, os destinos dos dois maiores países do hemisfério iriam cruzar-se, dado que o Brasil – ex-colônia recém-emancipada de Portugal, em 1822 – era centralmente contemplado pelo discurso monroísta. Não é por acaso que, em maio de 1824, o governo de Washington se anteciparia aos europeus e reconheceria, sem imposição de maiores condicionalidades, a independência do nascente Império sul-americano (Bethell, 2019).

A construção dos laços comerciais

No pós-Guerra Civil, a partir de 1865, veio a pacificação americana. Os Estados Unidos engrenaram franco crescimento, amparados em sua poderosa agricultura e na florescente indústria nortista. São também dignos de menção os avanços na rede de ferrovias, nas comunicações, no sistema bancário, além da ferrenha política protecionista praticada em prol da indústria nacional e da boa disponibilidade de matéria-prima com que contavam os empreendedores do país. Nos fins do século XIX, já eram patentes os interesses estadunidenses voltando-se para a expansão nas Américas Central e do Sul. O incentivo ao comércio interamericano talvez escamoteasse a política imperialista que começava a tomar corpo no continente. Repetidas intervenções em Panamá, Porto Rico, México e Cuba davam conta disso (Anderson, 2017).

Para o estudioso Tulio Halperín Donghi, a segunda metade do século XIX, tempo de consolidação das independências nacionais no

hemisfério, poderia ser vista como “a era do neocolonialismo”. Atingiu-se a independência formal sem, no entanto, se desatarem os nós mais profundos da dependência econômica entre os dominadores e os dominados. Nos círculos antiamericanistas, não é rara a paródia segundo a qual a Doutrina Monroe teria significado, na realidade, a reivindicação de uma “América [todo o continente] para os *norte-americanos*” (Halperín Donghi, 2001).

O Brasil, por seu turno, lutava por melhor inserção no jogo das nações. Constituído como economia periférica, provedora de bens agrícolas e minerais ao mundo capitalista avançado, estava destituído de meios para exercer pressões e fazer ameaças críveis nas suas relações exteriores. Na ausência de canhões e da pujança material, restava ao gigante sul-americano o caminho da diplomacia. Ao longo do século XIX, a construção da nação brasileira deu-se, em larga medida, em resposta às premências do comércio internacional, pela via da negociação e do direito internacional (Ricupero, 2016). Nessa lógica, à medida que o Brasil se viabilizava economicamente, também subia o seu cacife diplomático. Haja vista que a capacidade de resistir à dominação britânica, na segunda metade do Oitocentos, coincidiu com a aproximação com os EUA, que passaram a ser grandes importadores do nosso café na virada do século (Bethell, 2019; Mazzuca, 2021).

Uma política exterior bipolar

Os Estados Unidos são retratados em sua política externa como nação bipolar, que alterna, consecutivamente, ciclos de introversão e de intervenção. A paternidade da tendência isolacionista é atribuída, em algumas narrativas, a Alexander Hamilton, o ex-secretário do Tesouro que convenceu George Washington, Presidente da República, a não enredar os Estados Unidos na disputa entre Inglaterra e França, sob argumento de que aquele confronto não concernia ao seu país. Tal orientação, que prevaleceu à época, foi contestada pelo então secretário de Estado, Thomas Jefferson, para quem os norte-americanos deviam lealdade aos franceses – fiadores da independência dos Estados Unidos em relação aos ingleses. Exata ou erroneamente, firmou-se interpretação historiográfica de que

Jefferson foi um precursor das aventuras da diplomacia estadunidense ao redor do planeta (Ikenberry e Trubowitz, 2015).

O período de “isolamento esplêndido”, com canalização de recursos para debelar tensões e cicatrizar feridas domésticas, estendeu-se do fim da Guerra Civil, na segunda metade dos anos de 1860, ao ingresso dos americanos na Primeira Guerra, em 1917. Depois de um engajamento frontal e decisivo, do que resultou a vitória dos Aliados em 1919, sucedeu-se o retorno para dentro do casulo. Embora o Presidente Woodrow Wilson tenha sido responsável, em 1918, por proferir, em seu famoso discurso de 14 pontos ao Congresso, uma série de metas e princípios operativos, o Senado dos Estados Unidos não ratificou o tratado constitutivo da Liga das Nações, organização concebida para a regência multilateral do mundo pós-guerra. Desfalcada, de início, daquela que viria a ser a maior potência do século XX, a Liga caracterizou-se pelo predomínio europeu, expresso pelo conjunto de seus membros e pela sua instância decisória, o Conselho (Belém Lopes, 2012).

O retraimento estadunidense duraria até o ano de 1941, mês de dezembro, quando as instalações militares de Pearl Harbour, no Havaí, foram bombardeadas por japoneses. Ali começava, para os Estados Unidos, a maior de todas as guerras já lutadas. O enfrentamento vitorioso aos países do Eixo (Alemanha, Itália e Japão), promovido pelos Aliados (Estados Unidos, Inglaterra, França e, eventualmente, União Soviética), aos quais se perfilou o Brasil a partir de 1942, revolucionou as relações internacionais e o papel das velhas potências coloniais. A liderança global de Washington, secundada por Moscou, é a novidade que emerge ao fim dos anos de 1940. Por obra de Franklin Delano Roosevelt, Presidente, e de seu vice e sucessor, Harry Truman, erigiu-se em 1945 a Organização das Nações, substituta da malfadada Liga das Nações, cuja missão era a zeladoria da ordem internacional, desta vez com a presença dos Estados Unidos em seu quadro de sócios. O ator introvertido ia dando lugar, cada vez mais, ao policial mundial (Seitenfus, 2003; Ikenberry, 2001).

O pós-guerras

O caso dos Estados Unidos segue emblemático no pós-guerras. É o país que, além de ser o maior financiador da institucionalidade internacional, abriga em seu território agências e fóruns globais (ONU, FMI, Banco Mundial) e regionais (Organização dos Estados Americanos). É o paladino da ordem liberal pós-1945, esculpida à sua sombra e semelhança. Michael Dunne (2003) nota, todavia, que, a partir dos anos de 1960, “os americanos ficaram desiludidos com a ONU, onde o bloco ‘afro-asiático’ parecia representar um Terceiro Mundo pouco confiável politicamente e muito demandante economicamente, e os latino-americanos não mais eram dependentes [dos EUA]”. Japão e Europa Ocidental, elementos-chave da “esfera de influência” americana, passaram a discordar dos Estados Unidos em questões pontuais. Em 1971, a República Popular da China ingressou na instituição de São Francisco, assumindo o lugar da representação de Formosa (Taiwan) no Conselho de Segurança. Crescentemente, como descreveu o embaixador Daniel Patrick Moynihan, a ONU tornava-se “um lugar perigoso para os americanos”. Aquela era a senha para um novo período de hibernação e momentânea renúncia às funções de xerife global.

Assim, por cerca de duas décadas, os Estados Unidos viraram as costas para a ordem institucional global, que eles não mais conseguiam controlar, até que, com o fim da Guerra Fria, ensaiassem retorno triunfante. O episódio da Guerra do Golfo (1990-1991) e o chamado a uma “nova ordem mundial”, feito por George Bush pai, pareceram simbolizar, por um instante, o efetivo retorno dos EUA à cena. As suspeitas de que a ONU vigoraria, após a Guerra Fria, como plataforma de uma única potência hegemônica se dissiparam rapidamente, em face de dois eventos específicos: a intervenção da OTAN em Kosovo (1999) e, especialmente, a invasão militar do Iraque (2002-2003). Em nenhum dos dois casos os diplomatas americanos foram capazes de dobrar a ONU ao propósito de fazê-la encampar as suas bandeiras – embora tenha havido insistentes tentativas nessa direção. Em ambos os casos, houve manifestação contrária da opinião pública internacional, com repercussão nos meios de imprensa (Dunne, 2003).

O evento decisivo, porém, aconteceria em 11 de setembro de 2001. Num ato terrorista de feição cinematográfica, com autoria reclamada pela organização extremista Al-Qaeda, três aviões foram jogados sobre edificações icônicas dos Estados Unidos – as duas Torres Gêmeas, em Nova York, e a sede do Pentágono, em Washington. Milhares morreram e uma fratura ficou exposta no campo dos valores. Samuel Huntington, importante politólogo, elaborou de modo previdente a tese do “choque de civilizações” e, na sequência dos fatos, passou a falar em “superpotência solitária”, com dificuldade flagrante de liderar. Foi a inauguração de um admirável mundo novo, pautado crescentemente pelos tópicos securitários na agenda internacional e pela turbulência amplificada. É argumentável que ainda estejamos vivendo sob a sua égide (Belém Lopes *et al.*, 2021).

Autonomização não é antiamericanismo

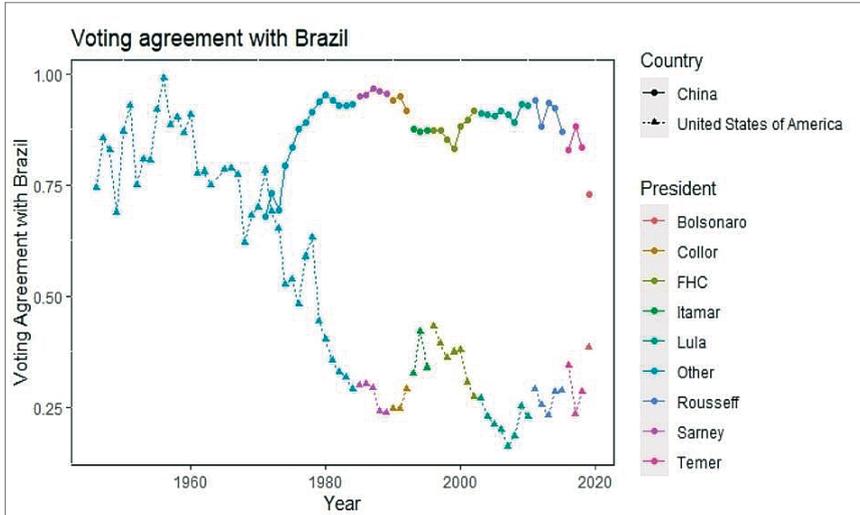
O câmbio do europeísmo para o americanismo, traço da política externa brasileira no século XX, não teria acontecido sem as contribuições marcantes do Barão de Rio Branco e de Joaquim Nabuco. O primeiro, patrono da diplomacia brasileira, anteviu a subida dos EUA à condição de potência global; ao passo que o segundo, um atuante embaixador em Washington, defendeu a parceria entre os países e fez o que estava ao seu alcance para tanto. Um dos momentos que soldaram essa nova aliança foi, obviamente, a Segunda Guerra Mundial. Depois de flertar com o III Reich, Getúlio Vargas alinhou-se de modo derradeiro aos EUA. O Chanceler Oswaldo Aranha foi um dos arquitetos desse alinhamento. Como sabemos hoje, parcela importante de nosso parque industrial, a siderurgia em especial, guarda relação genética com os aportes dos EUA no pré-guerra. As Forças Armadas do Brasil (em especial a Força Aérea Brasileira, criada nos anos 1940) também se beneficiaram grandemente dessa aproximação (Seitenfus, 2003).

Contou certa vez o experiente Embaixador Rubens Ricupero que, no início de sua carreira, nos anos 50 do século XX, havia uma orientação tácita aos delegados brasileiros que servissem em fóruns multilaterais: quando não se conhecia bem a posição do Brasil sobre um determinado assunto, votava-se conforme o delegado dos Estados Unidos (Ricupero

et al., 2023). Tal era, segundo ele, o grau de alinhamento da política nacional a Washington. Não para por aí. No golpe militar de 1964, a atuação de bastidores do embaixador americano Lincoln Gordon é bastante conhecida. Quando assumiu a presidência, Humberto de Alencar Castelo Branco falou em “correção de rumos”, defendendo pronto realinhamento aos EUA após a política externa heterodoxa de João Goulart. Éramos completamente engolfados por visões emanadas desde a Casa Branca. Esses dias, contudo, ficaram para trás.

Conforme se pode depreender da leitura do Gráfico 1, relativo aos votos de representantes brasileiros e estadunidenses na Assembleia Geral da ONU, entre 1946 e 2020, o Brasil transitou, na segunda metade do século XX, de um forte alinhamento aos Estados Unidos, incondicional para a maioria dos tópicos da agenda internacional, a uma postura bastante descolada de Washington, especialmente a partir do século XXI. O monitoramento dos votos dos dois países na ONU sugere, inclusive, um crescente afastamento entre Brasília e Washington, especialmente nas últimas quatro décadas, fenômeno menos associado à alternância de partidos/presidentes no poder, e mais a aspectos estruturais da relação (Belém Lopes, 2020). Para respaldar a hipótese, basta resgatar que os ditos “antiamericanistas” Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964) convergiam muito mais com os EUA, na ONU, do que os “americanistas” Fernando Collor de Mello (1990-1992), Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2020).

Gráfico 1 – Convergência de votos do Brasil com EUA e China na ONU (1946-2020)



Fonte: Elaborado por Thales Carvalho. Adaptado de Voeten *et al.*, 2009.

O Gráfico 1 também sugere outro aspecto instigante: a forte convergência estrutural entre interesses de Brasil e República Popular da China nas relações internacionais. Por se tratar de votos na Assembleia Geral da ONU, entidade que cobre áreas temáticas tão distintas quanto desenvolvimento econômico, finanças internacionais, descolonização, direitos humanos e política nuclear, é de se esperar que os governos de Brasília e Pequim se posicionem de forma parecida, independentemente de quem sejam os seus chefes de Estado de turno. Convém também registrar que, um século depois de os EUA terem se tornado os maiores sócios comerciais do Brasil, a China lhes tomou o lugar. Os asiáticos respondiam, em 2022, por cerca de 35% das transações comerciais externas do Brasil (em valores totais), contra 15% dos norte-americanos (Belém Lopes, 2023).

Com a chegada de governos de esquerda ao poder, em 2003, em conjunção com fatores sistêmicos (Onze de Setembro, ascensão de novos polos de poder), pôs-se em marcha, no Brasil, uma experiência inovadora de política externa. Um dos *tokens* desse momento é o Brics,

grupamento de potências médias emergentes (à exceção da China, que até pode invocar a identidade de emergente, mas não a de país mediano na escala global de poder). Enquanto os Estados Unidos ainda detêm, hoje em dia, a maior economia do mundo (em valores dolarizados), o maior parque tecnocientífico e, de longe, a maior capacidade militar do planeta, o Brasil é economia emergente e um dos atores revisionistas do Sul Global. É natural, portanto, que divirjam crescentemente em suas opções políticas no plano exterior. Como chegou a verbalizar, de maneira bastante direta e sintética, numa conversa com este autor, o ex-assessor para assuntos internacionais da Presidência da República, professor Marco Aurélio Garcia, em 2015, sobre a evolução das relações bilaterais Brasil-EUA:

O que houve, sem dúvida nenhuma, foi uma certa desconexão não do Brasil, mas da América Latina em geral, *vis-à-vis* os Estados Unidos, ainda que nós tenhamos mantido com os Estados Unidos relações bem corretas. Os dois únicos incidentes desse período todo [2003-2015] que ocorreram, um deles, se é que se pode chamar de incidente, é não termos aceito a ALCA, em Mar del Plata, 2005. Mas nós o fizemos em companhia, e companhia que foi se estendendo depois de 2005. O segundo foi esse episódio da bisbilhotice, que é um episódio já tardio [revelação da espionagem, pela Agência Nacional de Segurança dos Estados Unidos, à Presidenta Dilma Rousseff, em 2013]. É claro que o sentido geral da política externa não era antiamericanista, mas era independente, e eu acho que os americanos entenderam isso e procuraram corrigir. Nós sempre mantivemos contatos bilaterais com os Estados Unidos, nos quais eles depositaram enorme confiança em nós para cooperarmos em certas situações. Venezuela, por exemplo, quantas e quantas vezes, desde o processo do Grupo de Amigos? O processo do Grupo de Amigos chegou a um ponto em que o Colin Powell, preocupado com a presença de um diplomata americano no Congresso, submeteu ao Celso Amorim o discurso que esse diplomata ia fazer na sua próxima apresentação (Garcia e Belém Lopes, 2017).

Diferentes, ainda que bastante compatíveis

Entender os posicionamentos da República Federativa do Brasil na cena internacional contemporânea pede levar em consideração os dois tradicionais eixos de conotação geopolítica – norte/sul e leste/oeste – e as formas como esses interagem. Norte e sul globais, sabemos, não têm correspondência estrita com as medidas de latitude dos países no mapa-múndi. É referência feita, antes, aos recursos historicamente acumulados pelas sociedades nacionais e aos modos como os Estados se comportam nas relações internacionais. Trata-se de eixos que vêm sendo objeto de reflexões na academia e de formulações do corpo diplomático, ainda que com outros nomes, desde quase sempre.

A autoimagem do Brasil no concerto das nações é de país grande que busca incessantemente, pelo caminho do desenvolvimento socioeconômico, a sua redenção. Conveio que, em boa parte do século XX, tenhamos perseguido ativamente as agendas desenvolvimentistas, no âmbito das Nações Unidas e outros foros, como o G77 e a Unctad. Na dimensão regional, o Brasil também se fez, durante a segunda metade dos 1900, promotor da noção de que os pobres deveriam unir-se em busca de seus objetivos. Alalc, Aladi e Mercosul fazem, por diferentes vias, o mesmo tipo de apelo (Fonseca Jr., 1998).

Se a identidade internacional do Brasil é bem definida em termos de pobres *vs.* ricos, dificuldades para o enquadramento no eixo horizontal – leste e oeste – começam a revelar-se. Embora, objetivamente, o Brasil tenha sido colonizado por europeus, isso jamais lhe rendeu plena incorporação ao “clube de vantagens” do ocidente. Apreendemos, em larga medida, os valores do conquistador – cristianismo, língua neolatina, instituições jurídicas romano-germânicas, economia de mercado, democracia representativa. A despeito disso, temos sido percebidos, na mais autocomplacente hipótese, como o “outro ocidente” – mais pobre, mais enigmático, diferente, ainda atribulado (Merquior, 1990). Na menos concessiva, somos encarados como civilização exótica, feita de matéria outra que a europeia/ocidental (Huntington, 1993).

A rigor, é importante resgatar que, apesar de fomentar debates como aquele sobre a Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI), o

Estado brasileiro jamais se afastou do campo magnético do ocidente. Nunca integrou, por exemplo, o Movimento Não Alinhado, filhote da Conferência de Bandung de 1955. Em conjunturas críticas – como as Guerras Mundiais, a Guerra Fria e o Onze de Setembro –, nossa máquina diplomático-militar tendeu para a direção oeste. Nossos maiores parceiros comerciais – Portugal, e depois a Inglaterra, e depois os Estados Unidos – exerceram, em diferentes momentos históricos, uma ascendência irresistível sobre nós.

O alinhamento presumido ao Atlântico Norte foi, até bem recentemente, uma espécie de *fait accompli* da nossa política externa. Não havia, afinal, razões robustas para interrogá-lo. Mesmo quando se negava o estatuto de país ocidental ao Brasil, o “ocidentalismo *de facto*” era desembainhado por diplomatas e membros da elite política local. O problema é que as circunstâncias fáticas mudaram – e mudaram seriamente. Em tal cenário, entendemos que as ênfases das análises e comentários deveriam ser deslocadas dos desencontros entre agendas – previsíveis e até saudáveis para uma díade de países autônomos e tão profundamente assimétricos entre si quanto Brasil e EUA – para as várias zonas de interseção e concordância possíveis, que vão das visões compatíveis sobre democracia e direitos humanos até os desafios comuns em termos de gestão ambiental e combate às desigualdades sociais (Belém Lopes, 2023).

Conclusão: entre o passado e o futuro

Em sua terceira passagem como chefe de Estado brasileiro, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva já teve ocasião de conhecer de perto alguns homólogos americanos – Republicanos e Democratas – e com eles colecionar momentos. De modo geral, George W. Bush, Barack Obama e Joe Biden mantiveram trato cordial e construtivo com o mandatário sul-americano, desfazendo, na prática, receios de que Washington sabotaria um ex-líder sindical no Palácio do Planalto. Estabeleceu-se, em vez disso, uma madura e altiva relação entre as partes.

Quando os Estados Unidos pegaram o bastão de mãos inglesas, na primeira década do século XX, e passaram a exportar para cá os seus

valores à proporção que importavam o nosso café, deu-se profundo deslocamento das lealdades diplomáticas da Europa para a América do Norte. Em pleno século XXI, o enredo é outro. Se a China avança aos pouquinhos a sua presença na América do Sul, importando massivamente os gêneros agrominerais e erigindo obras infraestruturais, os EUA não retrocedem tanto. Seguem sendo o país que mais investe financeiramente nos mercados locais e, para todos os efeitos, como a eleição presidencial de 2022 tratou de mostrar, o ator internacional que mais influencia a política nacional brasileira.

Num peculiar entroncamento da História, em que o velho não quer morrer e o novo não consegue nascer, o país mais “ocidentalizado” dos Brics, o Brasil, quer servir de ponte entre ricos e pobres, oriente e ocidente, G7 e G77. Permanecem em aberto, portanto, todas as possibilidades para o relacionamento bicentenário entre os gigantes das Américas. Que saibamos explorá-las bem.

Referências

ANDERSON, Perry. *American Foreign Policy and Its Thinkers*. London: Verso, 2017.

BELÉM LOPES, Dawisson. *A ONU entre o passado e o futuro: a política da autoridade*. Curitiba: Appris, 2012.

BELÉM LOPES, Dawisson. De-westernization, democratization, disconnection: the emergence of Brazil’s post-diplomatic foreign policy. *Global Affairs*, v. 6, p. 1-18, 2020.

BELÉM LOPES, Dawisson. Café e chá, por favor. *Headline*, 11 out. 2023. Disponível em: <<https://www.headline.com.br/cafe-e-cha-por-favor-0ba04914>>. Acesso em: 11 mar. 2024.

BELÉM LOPES, Dawisson *et alii*. Introdução. In: SALIBA, Aziz; BELÉM LOPES, Dawisson (orgs.). *América do Norte [Coleção Desafios Globais]*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2021.

BETHELL, Leslie. O Brasil no mundo. In: CARVALHO, José Murilo de (org.). *A Construção Nacional 1830-1889*. v. 2. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.

DARNTON, Robert. *Os dentes falsos de George Washington*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

DUNNE, Michael. The United States, the United Nations and Iraq: 'multilateralism of a kind'. *International Affairs*, v. 79, n. 2, p. 257-277, 2003.

FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GARCIA, Marco Aurélio; BELÉM LOPES, Dawisson. Magister dixit: a última entrevista de Marco Aurélio Garcia. *Insight Inteligência*, 78 ed., 2017. Disponível em: <<https://inteligencia.insightnet.com.br/magister-dixit-a-ultima-entrevista-de-marco-aurelio-garcia/>>. Acesso em: 11 mar. 2024.

HALPERÍN DONGHI, T. A Economia e a Sociedade na América Espanhola do Pós-Independência. In: BETHELL, Leslie (org.). *História da América Latina*. v. 3. São Paulo: Edusp, 2001.

HUNTINGTON, Samuel P. The clash of civilizations? *Foreign Affairs*, v. 72, n. 3, p. 257-277, 1993.

IKENBERRY, G. John. *After victory*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

IKENBERRY, G. John; TRUBOWITZ, Peter (orgs.). *American foreign policy: theoretical essays*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

KISSINGER, Henry. *Diplomacia*. São Paulo: Saraiva, 2012.

MAZZUCA, Sebastián. *Latecomer State Formation: Political Geography and Capacity Failure in Latin America*. New Haven: Yale University Press, 2021.

MERQUIOR, José Guilherme. O outro Ocidente. *Presença*, n. 16. Rio de Janeiro, 1990.

RICUPERO, Rubens. *A diplomacia na construção do Brasil*. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

RICUPERO, Rubens *et alii*. *Entrevista ao programa Eu Vi o Mundo*, 28 abr. 2023. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=MpySrLm5nGc>>. Acesso em: 11 mar. 2024.

SEITENFUS, Ricardo. *O Brasil vai à guerra*. São Paulo: Manole, 2003.

VOETEN, Erik *et alii*. United Nations General Assembly Voting Data. *Harvard Dataverse*, v. 31, 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.7910/DVN/LEJUQZ>>. Acesso em: 11 mar. 2024.

Influência e estratégia dos grupos de interesses empresariais nas relações Brasil-Estados Unidos¹

Denilde Oliveira Holz hacker²

Introdução

As relações comerciais entre o Brasil e os Estados Unidos, ao longo dos últimos 200 anos, constituem um amplo campo de estudo que atravessa diversos contextos geopolíticos. Essas relações, frequentemente examinadas sob a ótica das interações governamentais, revelam uma alta complexidade de processos de cooperação, competição e busca por influência mútua. Este estudo, no entanto, busca analisar uma perspectiva menos explorada, mas não menos significativa: o impacto e a influência dos setores empresariais na conformação destas relações bilaterais.

Desde o século XIX, Brasil e Estados Unidos têm trilhado caminhos que, em muitos momentos, se entrelaçaram. Estes caminhos foram marcados por momentos de cooperação, como após a Segunda Guerra Mundial, por fases de relativo distanciamento durante a Guerra Fria, e mais recentemente, por uma crescente interdependência na era da globalização. Cada um desses períodos reflete não apenas as dinâmicas

1 Agradeço o apoio e as informações fornecidas por Diego Bonomo sobre a atuação e organização Conselho Empresarial Brasil-Estados Unidos (CEBEU) e o Brazil-United States Business Council (BUSBC). As informações foram valiosas para o desenvolvimento do texto.

2 É doutora em Ciência Política pela USP (2006) e diretora de Pesquisa e Pós-Graduação *Stricto Sensu* na ESPM. Desde 2009 é professora no curso de Relações Internacionais da ESPM e coordena o Núcleo de Estudos e Negócios Americanos (NENAM-ESPM). Integra, desde 2016, a rede de professores do Centro de Liderança Pública (CLP) e é professora do Master em Gestão Pública também do CLP. Conselheira no Instituto de Relações Governamentais (Irelgov) (Gestão 2022-2024). Foi professora Visitante no Bentley University (EUA) (2007-2008). Participou do Global Fellow Program (2007-2009) do Institute for Higher Education (EUA). Foi coordenadora do curso de Relações Internacionais das Faculdades Integradas Rio Branco (2012- 2013). Integrou a equipe de pesquisadores associados ao Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NUPRI) da USP (1994-2012). Tem ampla experiência nos estudos e pesquisas sobre a situação política nos países da América Latina, política externa brasileira, negociações comerciais, opinião pública e diplomacia pública. Tem artigos publicados em revistas acadêmicas nacionais e internacionais, além de ampla participação em veículos de imprensa, como TV Cultura, Estadão, UOL, BandNews, CNN, etc.

políticas e econômicas globais, mas também as transformações internas e estratégias adotadas por cada nação.

A análise das teorias de Relações Internacionais oferece uma lente através da qual podemos examinar o papel dos atores não estatais, especialmente os grupos de interesse empresariais, na diplomacia e nas políticas comerciais. Autores como Andrew Moravcsik (2020) e Helen V. Milner (1997) argumentam que as políticas externas são muitas vezes um reflexo das preferências dos atores domésticos influentes. Estes incluem grupos de interesse, eleitores e burocratas, que exercem pressão e moldam as políticas externas para atender aos seus interesses específicos. Esta perspectiva desafia a visão tradicional que enfatiza exclusivamente o papel dos Estados e suas instituições nas relações internacionais, além de incorporar as perspectivas pluralistas da ciência política e das relações internacionais (Skonieczny, 2017).

Neste contexto, o Brasil e os Estados Unidos apresentam trajetórias interessantes. Nos Estados Unidos, os grupos de interesse empresariais têm desempenhado um papel significativo na formulação de políticas comerciais, influenciando decisões do governo que refletem suas orientações ideológicas e interesses econômicos, conforme observado por Mahrenbach (2019). Em contraste, no Brasil, a influência dos grupos de interesse emerge de uma tradição de corporativismo, especialmente durante a era Vargas, onde os sindicatos empresariais mantinham laços estreitos com o governo (Diniz, 2010), muitas vezes esses grupos possuíam menor autonomia de atuação em relação ao setor público. Esta relação tem passado por mudanças significativas após a democratização do país e o maior protagonismo internacional brasileiro nas últimas décadas.

A forma de representação de interesses nos Estados, segundo Loomis, Francia e Strolovitch (2013), também tem se transformado ao longo dos anos, com distintos períodos de atividades que abrangem desde os anos 50 até 1990 e pós-anos 1990, com novas estratégias de atuação junto ao governo e legisladores. Esse fato também está associado à legislação do *lobby* nos Estados Unidos que criaram mecanismos para atuação dos grupos de interesses (Skonieczny, 2017).

Assim, este trabalho tem como objetivo compreender como os principais grupos de interesse se articulam em relação às demandas no relacionamento bilateral Brasil-EUA ao longo dos anos. Investigaremos como essas dinâmicas interagem com eventos marcantes na perspectiva das relações bilaterais Brasil-Estados Unidos.

A influência dos Grupos de Interesse na perspectiva das relações internacionais

O liberalismo intergovernamental proposto por Andrew Moravcsik (2020) considera que as preferências nacionais e as políticas externas dos Estados são predominantemente um reflexo dos interesses e pressões exercidos por grupos de interesse domésticos. Ele sugere que as decisões em política externa, incluindo as comerciais, são determinadas por uma complexa interação entre os interesses domésticos (Moravcsik, 2020). No caso do Brasil e dos Estados Unidos, isso implica que as políticas comerciais e as relações bilaterais são fortemente influenciadas por setores industriais e agrícolas. Esses grupos, com seus próprios interesses e agendas, exercem pressão significativa sobre os formuladores de políticas, buscando promover ambientes que favoreçam seus negócios. Essa influência é evidente em diversos acordos comerciais e políticas que têm sido formuladas ao longo das décadas, refletindo os interesses desses poderosos atores econômicos.

Milner (1997) reforça o argumento de Moravcsik (2020) ao abordar a influência dos interesses econômicos e a disponibilidade de informações sobre as decisões políticas. Milner argumenta que a política externa de um país, incluindo suas relações comerciais, é profundamente afetada pela dinâmica interna, especialmente a relação entre os detentores do poder econômico e os formuladores de políticas.

No contexto das relações comerciais entre Brasil e EUA, a análise de Milner sugere que a forma como as informações são disseminadas e utilizadas pelos atores econômicos e políticos tem um impacto significativo. Por exemplo, os setores industriais e agrícolas, ao estarem mais bem informados e organizados, conseguem influenciar as políticas de maneira mais eficaz. Isso leva a um cenário onde as decisões políticas,

especialmente em comércio e economia, não são apenas respostas às condições globais, mas também ao poder e às informações controladas por esses grupos de interesse.

Quando analisamos momentos das relações bilaterais podemos compreender o processo de influência dos atores domésticos, como postulados por Milner e Moravcski. Neste sentido, o Tratado de Comércio de 1935 é um exemplo emblemático da influência de grupos de interesse nas relações comerciais Brasil-EUA. Lima (2013) analisa como os setores industriais e agroexportadores, representados por diferentes parlamentares e conselhos técnicos, influenciaram o debate e a ratificação deste tratado. O setor industrial, temendo a abertura comercial e a competição externa, opôs-se ao tratado, enquanto o setor agroexportador apoiou-o, vislumbrando oportunidades de expansão de mercado.

A aprovação do Tratado foi um esforço do Executivo e das elites políticas que buscavam fontes de financiamento para o desenvolvimento interno. Os setores industriais, representados pela Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP), se mostraram contrários ao acordo, alegando que as cláusulas prejudicariam o ainda incipiente setor industrial, favorecendo o aumento das importações. Por outro lado, o setor agroexportador, especialmente ligado ao setor cafeeiro, apoiou o Tratado, considerando-o importante para o livre comércio e para o comércio exterior brasileiro (Lima, 2013).

Lima (2013) destaca que o debate sobre o Tratado ocorreu por meio dos deputados que representavam cada um dos grupos de interesse, além da participação nos conselhos técnicos, onde representantes dos setores buscavam influenciar os burocratas nas suas decisões.

Após o Tratado de 1935, as relações comerciais entre Brasil e EUA passaram por diversas fases no papel de influência dos setores privados nas políticas de ambos os países. Segundo Loomis, Francia e Strolovitch (2013), no pós-guerra se observa o processo de ascensão das corporações multinacionais, especialmente em setores como petróleo e automotivo, na influência das políticas públicas nos Estados Unidos. No Brasil, o processo de industrialização crescente levou a formação de grupos empresariais

cada vez mais influentes na agenda governamental, mas em um modelo corporativista de atuação (Diniz, 2010; Diniz e Boschi, 2003).

No período da Guerra Fria, as relações comerciais tomaram novas formas. Os Estados Unidos buscavam fortalecer alianças econômicas na América Latina para conter a influência Soviética, resultando em investimentos significativos no Brasil. Este período foi marcado por uma crescente influência dos grupos empresariais na formulação de políticas, com empresas americanas estabelecendo operações significativas no Brasil.

Nos EUA, o aumento da influência corporativa na política externa foi significativo nesta época, conforme analisado por Loomis, Francia e Strolovitch (2013) e Skonieczny (2017). Os anos 60 e 70 viram um aumento na influência dos grupos de interesse, com a política externa dos EUA sendo cada vez mais influenciada por interesses corporativos, especialmente em setores como petróleo, automóveis e tecnologia.

A Guerra Fria introduziu uma nova dinâmica nas relações comerciais. Como Smith (2008) explora, os Estados Unidos buscavam fortalecer alianças estratégicas na América do Sul, enquanto o Brasil via nas relações com os EUA uma oportunidade para avanços tecnológicos e investimentos. No Brasil, o regime militar (1964-1985) criou um ambiente onde grupos empresariais podiam exercer influência significativa, muitas vezes em alinhamento estreito com os interesses do governo (Diniz, 2010; Diniz e Boschi, 2003).

A interação entre os interesses domésticos, a política externa e os eventos históricos globais criaram um cenário em que os grupos de interesse empresariais desempenharam papéis cruciais, muitas vezes definindo a direção e a natureza das relações comerciais bilaterais. Este entendimento é essencial para analisar os desenvolvimentos subsequentes e as dinâmicas das relações Brasil-EUA.

Conselhos empresariais e diplomacia econômica: modelando as relações comerciais Brasil-EUA

Ao longo das relações bilaterais entre o Brasil e os Estados Unidos, várias instâncias de representação dos interesses empresariais junto aos

governos surgiram. Uma das estruturas mais significativas é o Conselho Empresarial Brasil-Estados Unidos (CEBEU), juntamente com sua contraparte americana, o Brazil-United States Business Council (BUSBC).

O estabelecimento do CEBEU e do BUSBC, em 1976, representou um marco nas relações comerciais Brasil-EUA, refletindo um esforço conjunto para melhorar a cooperação econômica e os investimentos bilaterais.

O CEBEU/BUSBC marcou um momento crucial na retomada do relacionamento entre os dois países durante os governos Geisel e Nixon. Inspirado na visão de Kissinger sobre a importância de fortalecer os laços bilaterais e impulsionar a agenda de negócios, o CEBEU/BUSBC tornou-se um mecanismo fundamental na construção da agenda e na resolução de controvérsias entre os dois países. Estas organizações emergiram como plataformas chave para a promoção de interesses empresariais, exercendo influência significativa nas decisões políticas e na cooperação bilateral.

Esses dois órgãos atuam de forma independente dos governos, embora possuam organizações e abordagens distintas. A Seção Brasileira é secretariada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI). A CNI convida empresas e entidades empresariais para integrarem o grupo, com uma empresa liderando o grupo. O programa de trabalho é definido em conjunto entre a CNI e as empresas e associações participantes, refletindo a agenda de interesses das empresas e setores brasileiros em relação aos temas bilaterais. Na Seção Americana, a Câmara de Comércio dos Estados Unidos (U.S. Chamber) conduz a secretaria executiva, mas as empresas se filiam ao BUSBC, fazendo parte do conselho da seção americana. Assim como no caso brasileiro, o programa e a agenda de interesses são desenvolvidos em colaboração entre a U.S. Chamber e seus membros, com uma empresa presidindo os encontros.

Os conselhos também demonstraram uma capacidade notável de se adaptar a diferentes contextos políticos e econômicos. De forma geral, o CEBEU e o BUSBC ajustaram suas estratégias e agendas em resposta às mudanças nas administrações governamentais e às dinâmicas da economia global, especialmente após o fim da Guerra Fria. Neste contexto, o CEBEU e o BUSBC tiveram que se adaptar não apenas às mudanças

nas políticas nacionais de Brasil e Estados Unidos, mas também a um ambiente econômico global mais integrado e competitivo.

A análise dos documentos e programas de trabalhos, publicados bianualmente, indicam como os conselhos responderam às mudanças nas administrações políticas em ambos os países. Com cada novo governo, surgiam novas prioridades e políticas comerciais, exigindo dos conselhos uma capacidade de rápida adaptação e de reorientação de suas estratégias para continuar eficazes em sua missão de promover o comércio e os investimentos bilaterais (CEBEU/BUSBC, s.d.).

A atuação do Conselho foi crucial em diversas agendas ao longo dos últimos anos. Por exemplo, entre as décadas de 1970 e 1990, os exportadores brasileiros enfrentaram uma série de medidas antidumping dos Estados Unidos, que afetaram o comércio bilateral. O Brasil foi alvo de seis ações sob a Seção 301 da Lei de Comércio de 1974 dos EUA entre 1975 e 1991. Em 1988, os Estados Unidos impuseram tarifas de 100% sobre produtos brasileiros de papel, farmacêuticos e eletrônicos que entravam em seu mercado (Abreu, 1993).

Outro caso relevante envolveu a política de informática do Brasil, em 1985, quando o USTR ameaçou impor retaliações às exportações brasileiras devido às restrições ao acesso de empresas americanas ao mercado brasileiro de software e hardware. Esse conflito levou o Brasil a aceitar, em 1987, a abertura do setor para empresas estrangeiras (Abreu, 1993). Jacobus e Souza (2109) apresentam como a disputa mobilizou diferentes organizações em defesa do setor de informática brasileiro, que buscava uma estratégia para postergar a abertura do setor para as empresas estrangeiras. De outro lado, os autores apontam as articulações dos setores norte-americanos para tomar medidas de retaliação ao Brasil. No entanto, esse período pode ser identificado como um modelo de articulação ainda muito dependente das demandas e posições governamentais por parte do Brasil. Na perspectiva norte-americana, as resistências ao livre comércio representavam um grande obstáculo para ampliar a atuação nos países como o Brasil. Além disso, as instabilidades econômicas no país também limitavam a defesa de interesses, que estava restrita às multinacionais estabelecidas no Brasil e a setores já exportadores (Abreu, 1993). Como

veremos adiante, o modelo de representação de interesses passou por amplas mudanças a partir dos anos 1990, especialmente no Brasil, mas também nos Estados Unidos. Foram implementadas novas formas de articulação setorial de interesses e mecanismos.

Dentro da lógica da representação institucional dos setores privados no relacionamento bilateral, é importante apontar o Fórum de CEOs, criado em 2007 pelos presidentes Lula da Silva e George Bush. O Fórum representa um mecanismo de diálogo público-privado, no qual o governo dos Estados Unidos é representado pelo Assistant to the President for Economic Policy and Director of the National Economic Council, bem como pelo U.S. Secretary of Commerce, enquanto o lado brasileiro inclui o Ministério da Casa Civil e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. As empresas brasileiras participantes são convidadas pelo governo. Em contrapartida, nos Estados Unidos, é aberto um período de solicitação de participação, sendo as candidaturas analisadas pelos representantes do governo. O grupo seleta conta com 12 participantes brasileiros e 12 norte-americanos, composto por presidentes ou CEOs de empresas brasileiras que participam não como representantes de associações ou setores, mas como empreendedores. O Fórum foi criado para facilitar o entendimento e o diálogo entre empresários brasileiros e norte-americanos, promovendo a agenda de comércio e investimento. Ao final das reuniões, são elaboradas recomendações para ambos os governos, visando à ampliação da cooperação bilateral.

A análise dos documentos dos CEBEU/BUSBC revela que os setores empresariais mantêm um foco consistente na busca pela implementação de acordos de comércio e cooperação econômica (ATEC). Eles também têm como objetivo promover boas práticas regulatórias, eliminar barreiras técnicas e alfandegárias, e impulsionar as cadeias de valor. Uma das metas específicas é retirar o Brasil da lista 301 em questões de propriedade intelectual e reduzir o tempo de análise das patentes brasileiras (CNI, 2023).

Por outro lado, o fórum de CEOs apresenta recomendações mais voltadas para melhorar o ambiente de negócios para empresas que desejam operar nos dois países. O documento de 2023 enfatiza a cooperação em

áreas como tributação, comércio, infraestrutura, energia e educação. Algumas das recomendações incluem a busca por um tratado fiscal bilateral, colaboração em energia limpa e o estímulo à educação em ciência e tecnologia (Fórum de CEOs, 2023).

Em linhas gerais, as posições dos grupos de interesse institucionalizados refletem uma visão positiva sobre as possibilidades de ampliação da cooperação bilateral. No entanto, é perceptível um discurso que destaca a importância do relacionamento bilateral como contraponto à crescente influência dos negócios entre o Brasil e a China. Os documentos ressaltam a relevância da economia norte-americana para os interesses brasileiros e oportunidades para avançar a agenda de liberalização e ampliação do comércio.

Outras articulações e coalizões surgiram com o aumento do envolvimento do setor privado, indicando uma nova fase na representação de interesses empresariais. Em um cenário global em constante mudança, a resiliência e a flexibilidade dos conselhos empresariais são fundamentais para manter e fortalecer as relações comerciais Brasil-EUA.

Transformações na representação de interesses Brasil-Estados Unidos: o papel das coalizões empresariais na era da globalização

A partir dos anos 1990, testemunhou-se uma mudança significativa na forma como os grupos de interesse empresariais brasileiros e americanos se articulavam e exerciam influência. Com a globalização e as reformas econômicas, esses grupos precisaram adaptar suas estratégias para continuar eficazes. Veiga e Rios (2023) discutem como o setor empresarial brasileiro, historicamente mais dependente de relações estreitas com o Estado, começou a buscar maior autonomia e influência direta nas políticas comerciais.

A emergência de coalizões empresariais como a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) e o BIC (Brazilian Industry Coalition) exemplifica essa nova fase de articulação de interesses. Estas coalizões, conforme descrito por Motta Veiga (2005), representam uma abordagem mais proativa e estruturada na defesa dos interesses empresariais, especialmente em questões comerciais e de investimento.

A mudança na postura do empresariado brasileiro em relação às questões de comércio ocorreu a partir das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), especialmente após a Cúpula de Belo Horizonte em 1997. Durante os anos 1990, predominava entre os grupos de interesse brasileiros uma visão mais protecionista, com forte capacidade de articulação junto ao governo. Embora houvesse também uma visão liberal, os grupos de interesse argumentavam em favor de ações governamentais para proteger a competitividade dos setores, especialmente a indústria. Medidas desse tipo favoreceriam a competição de mercado em favor dos produtores brasileiros e protegeriam as empresas locais da concorrência estrangeira. No que diz respeito às negociações da ALCA, considerada um marco na estruturação do setor no Brasil, a criação da Coalizão Empresarial representou uma capacidade de articulação e definição de agenda dos empresários brasileiros (Mancuso e Oliveira, 2006).

Até 1997, os empresários brasileiros tinham pouco envolvimento nas negociações. No entanto, durante uma das reuniões paralelas dos empresários das Américas, ficou evidente a falta de preparo e conhecimento dos empresários brasileiros em relação à agenda de negociação, em comparação com seus homólogos americanos. Isso levou à criação de uma coalizão de diferentes setores empresariais para preparar uma agenda de negociação e defender os interesses do Brasil (Pizetta, 2005).

Após o fracasso da ALCA e a existência de diversas disputas, como o contencioso do algodão, a Seção dos Estados Unidos do Conselho Empresarial criou a Coalizão de Ação Comercial Brasil (BRAZTAC), composta por uma ampla variedade de empresas agrícolas, industriais, de serviços e de tecnologia que apoiavam uma solução definitiva para o caso do algodão Brasil-EUA na Organização Mundial do Comércio (OMC). Seu objetivo era evitar que o Brasil impusesse retaliações comerciais contra bens e direitos de propriedade intelectual dos Estados Unidos (Exame, 2010).

A BRAZTAC foi criada no início de 2010 e desempenhou um papel ativo na resolução do caso de algodão Brasil-EUA na OMC, tanto nos Estados Unidos quanto no Brasil. Inicialmente, foi criada para facilitar o

diálogo entre os governos dos EUA e do Brasil, a fim de evitar retaliações comerciais brasileiras no valor de quase US\$ 1 bilhão contra bens e direitos de propriedade intelectual dos EUA. Com a atuação da BRAZTAC, os Estados Unidos e o Brasil concordaram com um acordo temporário em 2010, na forma de um Memorando de Entendimento (MOU) e um Acordo-Quadro.

Nos dois anos seguintes, a BRAZTAC trabalhou ativamente com o Congresso para evitar o desmantelamento desse acordo temporário em cinco ocasiões. A BRAZTAC enviou cartas e comunicados a setores do governo no Brasil e nos Estados Unidos, além de promover estudos acadêmicos, reuniões e diálogos sobre os impactos desse processo. Em seu website³ é possível localizar a descrição detalhada de todas as atividades e dos resultados de influência junto a ambos os governos entre 2010 e 2013.

Outra estratégia de defesa de interesses dos setores industriais brasileiros foi a organização do Brazilian Industry Coalition (BIC), que funcionou de 2000 a 2018 e atuava como um instrumento de *lobby* junto aos legisladores norte-americanos na defesa dos interesses brasileiros. O Brazilian Industry Coalition (BIC), ativo no período de 2000 a 2018, surgiu como uma iniciativa estratégica de representação dos interesses da indústria brasileira nos Estados Unidos. Seu principal objetivo era defender os interesses do setor industrial brasileiro perante legisladores norte-americanos, buscando influenciar políticas comerciais e econômicas que afetassem o comércio bilateral.

O BIC funcionava como um fórum de articulação e cooperação entre empresas e associações industriais brasileiras nos Estados Unidos. Sua atuação era direcionada para questões específicas, como a redução de barreiras comerciais, a promoção de condições mais favoráveis de acesso ao mercado norte-americano para produtos brasileiros e a resolução de disputas comerciais que envolviam o Brasil e os Estados Unidos.

A Coalizão agregava diversos setores industriais, representando uma ampla gama de interesses empresariais brasileiros nos Estados Unidos. Essa diversidade de membros fortalecia sua capacidade de *advocacy*, uma

3 Disponível em: <<http://www.brazilcouncil.org/initiatives/brazil-trade-action-coalition-braztac>>. Acesso em: 25 mar. 2024.

vez que podia abordar uma série de questões e preocupações específicas de diferentes indústrias (Folha S.Paulo, 2013.).

Uma das principais conquistas do BIC foi sua atuação na mitigação de tensões comerciais entre Brasil e Estados Unidos. Em momentos de disputas comerciais, o BIC desempenhou um papel importante na promoção do diálogo e na busca por soluções que evitassem retaliações comerciais prejudiciais a ambos os países. Sua capacidade de influenciar políticas comerciais e de defender os interesses brasileiros no contexto norte-americano foi reconhecida como uma contribuição valiosa para o relacionamento bilateral.

Além disso, o BIC representou uma mudança significativa na estratégia de defesa de interesses empresariais, indicando uma maior autonomia e capacidade de ação das empresas brasileiras no cenário internacional. Sua atuação contribuiu para fortalecer a presença e a influência do setor industrial brasileiro nos Estados Unidos, consolidando-o como um ator relevante nas discussões comerciais e econômicas bilaterais.

O Brazilian Industry Coalition (BIC) desempenhou um papel crucial na defesa dos interesses da indústria brasileira nos Estados Unidos, atuando como um importante instrumento de *lobby* e *advocacy*. Sua atuação abrangente e sua capacidade de mitigar tensões comerciais demonstraram a importância das estratégias de representação de interesses no contexto das relações comerciais bilaterais entre o Brasil e os Estados Unidos.

Articulação e influência: os setores agrícolas do Brasil e dos Estados Unidos

Além das estratégias dos setores industriais, também é possível identificar novos modelos de representação no setor agrícola brasileiro. No final dos anos 1990, o setor agroexportador brasileiro assumiu uma significativa participação política, marcando uma mudança importante na representação de interesses empresariais no país. Anteriormente, as principais associações empresariais eram oficialmente supervisionadas pelo Estado, o que limitava sua capacidade de *lobby* e defesa de interesses privados. No entanto, o setor agroexportador começou a estabelecer suas próprias associações independentes, permitindo-lhes articular seus

interesses de forma mais eficaz (Mahrenbach, 2019). A criação da União da Indústria de Cana-de-Açúcar (Unica) em 1997, como discutido por Jank (2002) simboliza essa mudança. A Unica, juntamente com outras associações agroindustriais, passou a exercer uma influência significativa nas políticas comerciais e ambientais do Brasil, promovendo os interesses do setor no cenário internacional.

Em parceria com a Confederação da Agricultura, a Unica e outras associações do setor agroindustrial passaram a atuar junto ao governo brasileiro a adotar uma postura mais assertiva nas negociações comerciais internacionais, com o objetivo de ampliar os mercados de exportação do Brasil (Jank, 2002). É relevante destacar que o setor agroexportador mantém laços próximos com o governo, com muitos representantes do setor ocupando cargos importantes no governo.

Outra instituição-chave foi o Instituto de Negociações Internacionais (ICONE), criado para oferecer análises técnicas e apoio nas negociações comerciais internacionais. Conforme detalha Hopewell (2014), o ICONE teve um papel instrumental durante as negociações da Rodada Doha da OMC, fornecendo informações cruciais que ajudaram a moldar a posição negociadora do Brasil. O ICONE tinha como objetivo produzir análises técnicas sofisticadas para apoiar o governo brasileiro nas negociações internacionais. Durante as negociações da Rodada Doha, o ICONE desempenhou um papel fundamental, preparando 62 documentos técnicos confidenciais e simulações que foram instrumentalizados pelo governo brasileiro na formulação de suas posições de negociação (Hopewell, 2014).

O resultado mais relevante desse esforço conjunto foi a capacidade do Brasil e de seu setor agroindustrial de colocar os subsídios agrícolas dos Estados Unidos e da União Europeia no centro das negociações. O G20, por exemplo, assegurou uma fórmula escalonada para redução de subsídios, garantindo que os países que fornecem mais apoio sejam obrigados a fazer as maiores reduções. Isso refletiu substancialmente muitas das propostas do setor agroindustrial brasileiro (Hopewell, 2014).

No entanto, ao contrário do setor industrial, que busca interlocução entre os setores brasileiros e americanos, o setor agrícola frequentemente adota uma abordagem de pressão direta sobre seus respectivos governos.

A teoria de dois níveis se aplica nesse contexto, mostrando como o fortalecimento das ações dos atores domésticos reflete a estratégia de um país. O setor agroindustrial brasileiro enfrenta um setor norte-americano igualmente poderoso em termos de força política e capacidade de articulação (Jank, 2002).

O setor agrícola dos Estados Unidos, por sua vez, exerceu uma influência considerável nas negociações comerciais com o Brasil. Os subsídios agrícolas e as políticas protecionistas americanas frequentemente se tornaram pontos de atrito nas relações comerciais bilaterais, destacando o papel do *lobby* do etanol e da National Corn Growers Association na defesa dos interesses agrícolas americanos (Thomaz, 2016).

Thomaz (2016) apresenta detalhadamente o peso e a influência do setor agrícola norte-americano junto aos congressistas, destacando sua capacidade de usar as bases políticas para garantir a manutenção de subsídios agrícolas e barreiras comerciais. Um caso emblemático é o setor do etanol, que se distingue por sua estratégia de atuação. A National Corn Growers Association, que representa 33 mil associados em 48 estados, utiliza o Legislation Action Center para conectar legisladores aos seus associados. Além disso, a atuação conjunta com outras organizações, como a American Coalition for Ethanol (ACE) e a Growth Energy, cria uma visão proativa sobre a importância do setor para a economia norte-americana.

A força do *lobby* do etanol nos Estados Unidos é ainda ampliada pela doação para campanhas eleitorais nos distritos de maior relevância para os produtores. Essa estratégia tem um impacto significativo na influência dos grupos de interesse (Thomaz, 2016).

Mesmo com essa influência, o acordo de memorando de entendimento entre Brasil e Estados Unidos em 2007, bem como o apoio do presidente Obama a acordos para o uso de biocombustíveis no setor aéreo em 2011, geraram oportunidades de cooperação entre os dois países. A aliança recente na agenda de biocombustíveis demonstra as possibilidades de atuação conjunta.

A articulação do setor agrícola brasileiro e a influência do setor agroindustrial norte-americano são elementos cruciais nas negociações comerciais bilaterais. Enquanto o Brasil busca fortalecer sua posição e

ampliar sua presença nos mercados internacionais, os Estados Unidos contam com um poderoso *lobby* agrícola para proteger seus interesses. Essa dinâmica complexa molda as estratégias de negociação e a formulação de políticas comerciais em ambos os países.

Desafios e oportunidades para o setor privado nas relações Brasil-Estados Unidos: sustentabilidade, competitividade e geopolítica

Os desafios contemporâneos nas relações Brasil-EUA, como a sustentabilidade e a agenda verde, têm ganhado destaque. O aumento da conscientização sobre questões ambientais e a pressão por práticas comerciais sustentáveis são temas explorados por Keohane e Victor (2016). Eles destacam a necessidade de adaptação dos setores empresariais a esses novos paradigmas, enfatizando a importância de estratégias comerciais que alinhem o crescimento econômico com a sustentabilidade.

Outro tema importante na agenda dos setores privados envolve a crescente influência dos negócios entre o Brasil e a China, que representa um desafio e uma oportunidade para as relações Brasil-EUA. A importância do comércio Brasil-China tem levado à reconfiguração das prioridades comerciais e políticas no Brasil, o que pode influenciar a parceria comercial com os Estados Unidos.

A adaptação às mudanças econômicas e políticas globais e regionais é crucial para os grupos de interesse nas relações Brasil-EUA. A capacidade de adaptação e resposta dos setores empresariais a estas mudanças será determinante para o futuro das relações bilaterais. Isso inclui entender e responder às dinâmicas geopolíticas, bem como às mudanças nas cadeias de valor globais.

A habilidade de navegar em um cenário de mudanças climáticas, a ascensão da China como parceiro comercial do Brasil e as transformações nas estruturas globais de poder e comércio são essenciais para moldar a natureza futura da cooperação econômica e dos investimentos entre os dois países.

O documento de posicionamento do CEBEU de 2023 destaca a importância da agenda de competitividade para o relacionamento Brasil-Estados Unidos, reforçando a parceria ao longo dos anos. As relações

entre Brasil e Estados Unidos ganham cada vez mais relevância, e os setores domésticos desempenharão um papel crucial na construção de uma opção que traga benefícios e mantenha os ganhos alcançados.

Conforme observado pelo Independent Task Force do Council on Foreign Relations em 2011, o fortalecimento do relacionamento privado ao longo do tempo é um recurso valioso que deve ser incentivado pelos governos para superar as resistências e barreiras persistentes nos próximos anos. Os desafios à frente exigirão um envolvimento significativo dos setores público e privado na promoção da cooperação entre os dois países (Bodman; Wolfensohn e Sweig, 2011).

Considerações finais

Ao analisarmos as relações comerciais entre o Brasil e os Estados Unidos, com foco na influência dos setores empresariais, fica evidente que a dinâmica das relações bilaterais é profundamente influenciada por uma variedade de atores e fatores, muitos dos quais transcendem as políticas governamentais tradicionais.

O desenvolvimento e a evolução dos Conselhos Empresariais Brasil-Estados Unidos e do Brazil-United States Business Council ilustram como canais de diálogo e negociação dedicados podem moldar e influenciar efetivamente as políticas comerciais e de investimento. A habilidade desses conselhos em adaptar-se a diferentes contextos políticos e econômicos demonstra a importância da flexibilidade e da resposta estratégica em um ambiente de transformações geopolíticas.

Além disso, a emergência de coalizões empresariais fortes simboliza uma era de maior proatividade e autonomia dos setores empresariais, especialmente em contextos de negociações comerciais internacionais complexas. A influência dessas coalizões na formulação de políticas comerciais reflete uma mudança significativa na representação de interesses empresariais, marcando uma evolução da dependência para uma participação mais ativa e direta no cenário

Em um mundo em constante mudança, marcado por desafios contemporâneos como sustentabilidade e a ascensão de novas potências econômicas como a China, a adaptação, a proatividade e a capacidade de

influenciar as políticas comerciais tornam-se cada vez mais fundamentais às relações bilaterais.

Referências

ABREU, Marcelo de Paiva. Brazil-US economic relations and the enterprise for the Americas Initiative. *Working Paper on Trade in the Western Hemisphere*, n. 31, IDB-ECLAC, 1993. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/e8621e2c-e009-4fb6-bbcc-7bd4e8e9ce78/content>>. Acesso em: 14 mar. 2024.

BODMAN, Samuel W.; WOLFENSOHN, James D.; SWEIG, Julia E. *Brazil and U.S.-Brazil Relations*. Independent Task Force Report N. 6. New York: Council on Foreign Relations, 2011. Disponível em: <https://cdn.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/Brazil_TFR_66.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2024.

BRAZIL Trade Action Coalition (BRAZTAC). *Brazil-U.S. Business Council*, 28 jan. 2013. Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20130226022429/http://www.brazilcouncil.org/initiatives/brazil-trade-action-coalition-braztac>>. Acesso em: 14 mar. 2024.

CNI e Conselho Brasil-EUA estudam pacto comercial entre os países. *Valor Econômico*, 11 nov. 2014. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2014/11/11/cni-e-conselho-brasil-eua-estudam-pacto-comercial-entre-os-paises.ghtml>>. Acesso em: 14 mar. 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Relações Econômicas Brasil-Estados Unidos: prioridades da indústria. *Análise de Política Comercial*, n. 8, ano 2, jun. 2023. Disponível em <https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/e2/ee/e2eed132-6a45-4fbb-834a-9f313a9d82c1/apc_8_analise_2209_1.pdf>. Acesso em: 14 mar 2024.

CONGRESSIONAL Brazil Caucus. *Brazil-U.S. Business Council*, 2017. Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20150423183557/http://www.brazilcouncil.org/CongressionalBrazilCaucus>>. Acesso em: 14 mar. 2023.

CONSELHO Empresarial Brasil-Estados Unidos. *Programa de Trabalho 2014-2015*. Portal da Indústria, nov. 2020. Disponível em: <<https://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2020/11/conselho-empresarial-brasil-estados-unidos-programas-de-trabalho/#conselho-empresarial-brasil-estados-unidos-2015-2016%20>>. Acesso em: 14 mar. 2024.

DINIZ, Eli. Empresariado industrial, representação de interesses e ação política: trajetória histórica e novas configurações. *Política & Sociedade*, v. 9, n. 17, 2010, p. 101-139.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato R. Empresariado e estratégias de desenvolvimento. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, 2003, p. 15-34.

DOCTOR, Mahrukh. Brazilian business and Itamaraty in the PT era: foreign policy-making in the context of ‘graduation dilemmas’. *International Affairs*, v. 93, n. 3, 2017, p. 643-660.

EMPRESÁRIOS defendem diálogo com EUA sobre algodão. *Exame*, 10 out. 2010. Disponível em: <<https://exame.com/economia/empresarios-defendem-dialogo-eua-algodao-544943/>>. Acesso em: 14 mar. 2024.

BRAZIL’S Lobby in the U.S. is Little Compared to That of Other Countries. Folha de S.Paulo, 12 dez. 2013. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/internacional/en/world/2013/12/1386170-brazils-lobby-in-the-us-is-little-compared-to-that-of-other-countries.shtml>>. Acesso em: 14 mar. 2024.

HERTEL-FERNANDEZ, Alexander. Explaining durable business coalitions in US politics: Conservatives and corporate interests across America’s Statehouses. *Studies in American Political Development*, v. 30, n. 1, 2016, p. 1-18.

HOPEWELL, Kristen. The transformation of state-business relations in an emerging economy: The case of Brazilian agribusiness. *Critical perspectives on international business*, v. 10, n. 4, 2014, p. 291-309.

IGLÉCIAS, Wagner. O empresariado do agronegócio no Brasil: ação coletiva e formas de atuação política: as batalhas do açúcar e do algodão na OMC. *Revista de sociologia e política*, 2007, p. 75-97.

JACOBUS, Artur; SOUZA, Yeda Swirski. Institutions and intellectual property: the case of software industry in Brazil. *Sociology International Journal*, v. 3, n. 1, 2019, p. 123-133. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Artur-Jacobus/publication/334764195_Institutions_and_intellectual_property_the_case_of_software_industry_in_Brazil/links/60c751aa4585157774d781a6/Institutions-and-intellectual-property-the-case-of-software-industry-in-Brazil.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2024.

JANK, Marcos Sawaya. O agribusiness brasileiro e as negociações internacionais. *Revista de Política Agrícola*, v. 11, n. 3, p. 15-26, 2002. Disponível em: <<https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/617>>. Acesso em: 14 mar. 2024.

KEOHANE, Robert O.; VICTOR, David G. Cooperation and discord in global climate policy. *Nature Climate Change*, v. 6, n. 6, 2016, p. 570-575. Disponível em: <<https://www.nature.com/articles/nclimate2937>>. Acesso em: 14 mar. 2024.

LIMA, Danilo Barolo Martins de. A conformação de grupos de interesse no debate sobre o tratado de comércio Brasil-Estados Unidos. *História Econômica & História de Empresas*, v. 16, n. 2, 2013. Disponível em: <<https://www.hehe.org.br/index.php/rabphe/article/view/310>>. Acesso em: 14 mar. 2024.

LOOMIS, Burdett A.; FRANCIÁ, Peter L.; STROLOVITCH, Dara Z. *Guide to interest groups and lobbying in the United States*. S.l.: CQ Press, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.4135/9781608717569>>. Acesso em: 14 mar. 2024.

MAHRENBACH, Laura C. The domestic foundations of emerging and established state trade cooperation. In: XING, Li (org.). *The International Political Economy of the BRICS*. London: Routledge, 2019, p. 57-74.

MANCUSO, Wagner Pralon; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 2006, p. 147-172.

MILNER, Helen V. *Interests, institutions, and information: Domestic politics and international relations*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MORAVCSIK, Andrew. Liberal intergovernmentalism. *Liberal Intergovernmentalism. Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 2020. Disponível em: <<https://oxfordre.com/politics/display/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1065>>. Acesso em: 14 mar. 2024.

PIZETTA, Diego Eugenio. *A coalizão empresarial Brasileira nas negociações da Alca*. 2005. 168 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/6039/000524113.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 14 mar. 2024.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, v. 42, n. 3, 1988, p. 427-460. Disponível em: <<http://www.guillaumenicaise.com/wp-content/uploads/2013/10/Putnam-The-Logic-of-Two-Level-Games.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2024.

SKONIECZNY, Amy. Corporate lobbying in foreign policy. In: THIES, Cameron G. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2017. Disponível em: <<https://oxfordre.com/politics/display/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-420>>. Acesso em: 14 mar. 2024.

SMITH, Peter H. *Talons of the eagle: Latin America, the United States, and the world*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

THOMAZ, Laís Forti. *As coalizões de defesa e as mudanças na política externa comercial e energética dos Estados Unidos para o Etanol em 2011*. 2016. 158f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais), Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2016.

WRITTEN Statement of Roberto Marques Company Group Chairman Johnson & Johnson Consumer Companies of North America On behalf of the U.S. Section, Brazil-U.S. Business Council. Hearing on “U.S.-Brazil Trade and Investment Relationship: Opportunities and Challenges”. House Ways and Means Subcommittee on Trade June 12, 2013. *Brazil-U.S. Business Council*, s.d. Disponível em: <<https://docs.house.gov/>>

meetings/WM/WM04/20130612/100996/HHRG-113-WM04-Wstate-MarquesR-20130612.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2024.

U.S.-Brazil CEO Forum Recommendations. *Brazil-U.S. Business Council*, s.d. Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20150423182907/http://www.brazilcouncil.org/CEOForum>>. Acesso em: 14 mar. 2024.

U.S.-Brazil CEO Forum Recommendations. *Brazil-U.S. Business Council*, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdic/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/documentos/forum-ceos-2023/2023-us-brazil-ceo-forum-recomendacoes.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2024.

THE U.S.-Brazil CEO Forum Terms of Reference. *International Trade Administration*, 2013. Disponível em: <<https://www.trade.gov/us-brazil-ceo-forum-terms-reference>>. Acesso em: 14 mar. 2024.

VEIGA, João Paulo. As negociações comerciais no governo Lula. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 83, 2005, p. 10-15. Disponível em: <<https://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/83-polcom-jpv.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2024.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia. O setor empresarial e a política comercial brasileira. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. *25 anos de política externa brasileira: 1996-2021*. São Paulo: Fonte Editorial, 2023, p. 503-524.

JAPER – O que é isso? Brasil e Estados Unidos juntos na luta antirracista

Marise Ribeiro Nogueira¹

Paula Cristina Pereira Gomes²

Introdução

Quando Brasil e Estados Unidos (EUA) estabeleceram relações diplomáticas, em 1824, os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade da Revolução Francesa inspiravam pensadores de Norte a Sul do Novo Mundo. No entanto, nem os *Founding Fathers* norte-americanos nem os artífices da independência do Brasil foram capazes de superar o paradoxo da coexistência de escravidão e liberdade. À época, as duas nações se assemelhavam na negação de direitos de cidadania à maior parte da população – mulheres, indígenas e escravizados. A política da escravidão negra nos dois países (no caso dos EUA, principalmente nos estados do Sul) estava associada à concepção de desenvolvimento nacional dos grupos conservadores, que fez com que o Brasil fosse o último país das Américas a interromper o tráfico transatlântico de pessoas e a abolir a escravidão. Não obstante, a diferença entre as “raças” persistiu após a emancipação, reforçada pelo racismo científico do final do século XIX, e manteve formas

1 Diplomata de carreira, atualmente, é ministra conselheira da Embaixada do Brasil no Panamá. Natural de Niterói, RJ, graduada em Medicina pela UNIRIO, Mestre em Radiologia pela UFRJ, *médécine attachée* da Universidade de Paris VI. Ingressou no Ministério das Relações Exteriores como diplomata, em 2003, tendo sido bolsista do Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco em 2002. Como médica radiologista, trabalhou nos setores público e privado. No Itamaraty, trabalhou nas áreas de saúde internacional, direitos humanos, consular, cultural e administração, em Brasília e nas Embaixadas do Brasil em Buenos Aires, Lima e Washington.

2 Diplomata de carreira, desde março de 2023 exerce a Chefia da Assessoria Internacional do Ministério da Igualdade Racial. Natural do Rio de Janeiro, graduada em História pela Universidade Federal Fluminense. Trabalha no setor público desde o ano 2000, tendo sido funcionária do Banco do Brasil por nove anos. Foi bolsista do Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco e ingressou na carreira diplomática em 2009. No Itamaraty, em Brasília, atuou por cinco anos no Cerimonial. Entre 2015 e 2022, serviu nas Embaixadas do Brasil em Lisboa e em Pretória. Ao retornar ao Brasil no final de 2022, foi lotada na Assessoria de Comunicação do MRE.

deletérias de discriminação étnico-racial, que até hoje afetam o conjunto da sociedade e comprometem o pleno gozo da democracia.

Brasil e EUA não são apenas as maiores democracias das Américas; são também os dois países com a maior concentração da diáspora negra. A autodeclaração como negro (“pretos e pardos” no Brasil, segundo os critérios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; “black” nos EUA, segundo o Escritório do Censo) vem aumentando nos últimos anos, com 55,5% de pretos e pardos no Brasil, de acordo com o Censo 2022 do IBGE³, e 13,6% de negros nos EUA, de acordo com o Censo 2020⁴. Muito embora haja nuances entre a história dos afro-brasileiros e dos afro-americanos, pode-se afirmar que a questão racial aproxima Brasil e EUA pela contribuição da herança africana comum à diversidade de suas sociedades, pelo enfrentamento dos abusos e da discriminação racial ao longo de séculos e pelo desafio persistente de eliminar as barreiras estruturais que impedem a plena inclusão social e econômica de negros e indígenas.

No ano de 2007, Brasil e Estados Unidos abriram uma nova e necessária frente em suas já históricas relações bilaterais. Foi o ano em que duas mulheres negras, pioneiras nos postos que então ocupavam – Matilde Ribeiro, como Ministra da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR) e Condoleezza Rice, como Secretária de Estado dos EUA –, convergiram no ponto de que ambos os países enfrentavam um mesmo problema há séculos – o racismo – e que seria possível compartilhar experiências bem-sucedidas e trabalhar conjuntamente na construção de meios para superá-lo.

O encontro entre Condoleezza Rice e Matilde Ribeiro no Departamento de Estado, em Washington, em 25 de outubro de 2007, foi simbólico por vários motivos. Pela primeira vez, graças a gestões da Embaixada do Brasil em Washington, a Ministra-Chefe da SEPPPIR foi recebida pela chefe da diplomacia estadunidense, respeitando a hierarquia protocolar. Até então, as reuniões da autoridade brasileira tinham sido até

3 Ver: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38719-censo-2022-pela-primeira-vez-desde-1991-a-maior-parte-da-populacao-do-brasil-se-declara-parda>>. Acesso em: 25 mar. 2024.

4 Ver: <<https://www.census.gov/quickfacts/fact/table/US/RHI225222>>. Acesso em: 25 mar. 2024.

o nível máximo de Subsecretário de Estado para Assuntos do Hemisfério Ocidental (na época o Embaixador Thomas Shannon). Segundo, tratava-se de duas mulheres negras, descendentes de escravizados, no mais alto posto de suas respectivas organizações. Em terceiro lugar, pela calorosa receptividade de Rice à proposta do Brasil de retomada da negociação de um instrumento bilateral de cooperação na área de igualdade racial sobre intercâmbio em questões de interesse comum no combate ao racismo, que viria a se tornar o primeiro acordo de cooperação bilateral de direitos humanos entre Brasil e EUA – o Plano de Ação Conjunta para a Eliminação da Discriminação Étnico-Racial e a Promoção da Igualdade, ou JAPER (na sigla em inglês de *Joint Action Plan to Eliminate Racial and Ethnic Discrimination and Promote Equality*).

Primeira fase (2008-2013)

Breve contextualização da conjuntura política em 2007-2008

Pode-se considerar que a conjuntura política dos dois países favoreceu o estabelecimento desse novo eixo nas relações bilaterais. Naquele ano, Luiz Inácio Lula da Silva estava no segundo ano de seu segundo mandato como Presidente do Brasil. Com Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães à frente do Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Presidente Lula vinha construindo uma política externa ativa e marcada, por um lado, por posicionamento eminentemente soberano do Brasil no cenário internacional; por outro, pelo desenvolvimento de novos eixos na política externa, manifestados, sobretudo, por meio de alianças com países do Sul global. A Presidência da República e o Itamaraty estavam interessados em trilhar novos caminhos na política externa, com maior inserção internacional, sem abrir mão das alianças tradicionais. Isso era percebido em outras áreas do governo federal, em especial na SEPPPIR, criada em 2003 em resposta às pressões do movimento negro, que tinha se fortalecido depois da participação expressiva na Terceira Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância (Conferência de Durban, 2001).

Já nos Estados Unidos, George W. Bush estava no último ano de seu segundo mandato presidencial. O país enfrentava a pior crise financeira

desde a Grande Depressão, tendo sido necessário que o governo de um Presidente filiado ao Partido Republicano, de tendências sabidamente liberais na economia, interviesse na economia nacional para amenizar os efeitos da crise que se havia alastrado por diversos mercados nacionais e internacionais. A administração Bush buscava revisitar as relações com a América Latina por meio de uma “nova narrativa”, com base no compartilhamento de valores democráticos, que incluiriam, em contexto mais amplo, a promoção da justiça social. O Brasil era reconhecido como líder regional e ator global emergente, parceiro na construção de verdadeira agenda positiva em temas como independência energética, erradicação da malária e combate ao racismo e à intolerância, de que são exemplos o Memorando de Entendimento sobre Biocombustíveis, assinado em 2007, na visita do Presidente George W. Bush ao Brasil; e o JAPER, que seria assinado em março de 2008, na visita oficial da Secretária de Estado Condoleezza Rice ao Brasil.

Criação

Desde a proposta inicial do que viria a constituir-se no Plano de Ação, Rice, em linha com seu perfil acadêmico, sua experiência como professora universitária e seu relacionamento com as faculdades e universidades historicamente negras norte-americanas (*Historically Black Colleges and Universities* ou HBCUs), deu prioridade à inclusão de mecanismos de intercâmbio acadêmico, contemplando a concessão de bolsas de estudo. Nesse contexto, durante os preparativos para a visita da Secretária de Estado ao Brasil, programada para 2008, a Ministra Matilde Ribeiro reuniu-se com o Diretor Executivo da Iniciativa da Casa Branca sobre Faculdades e Universidades Historicamente Negras, Leonard Haynes III, para discutir o incremento do intercâmbio de estudantes, professores, temas curriculares e, eventualmente, comércio e negócios no Grupo de Trabalho sobre Educação do JAPER. Algumas HBCUs, assim como outras universidades norte-americanas participantes do Programa de Consórcios em Educação Superior Brasil-Estados Unidos, já tinham projetos que abordavam temas étnico-raciais, entre outros. Em meio às discussões sobre a cooperação educacional no marco do JAPER, o Brasil propôs o aumento do financiamento do mencionado Programa, administrado pela

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e sua contraparte norte-americana, o *Fund for the Improvement of Post-Secondary Education* (FIPSE).

A minuta inicial de texto do então Memorando de Entendimento para o Combate à Discriminação Racial e a Promoção da Igualdade de Oportunidades, que deu origem ao Plano de Ação Conjunta, foi redigida pelos EUA. A negociação envolveu, do lado norte-americano, a área geográfica do Hemisfério Ocidental do Departamento de Estado e, do lado brasileiro, a área de direitos humanos do Ministério das Relações Exteriores e a SEPPPIR. As negociações transcorreram sem maiores dificuldades, resultando em um documento marco equilibrado, que reconhece “a natureza democrática, multiétnica e multirracial das sociedades brasileira e norte-americana” e reafirma o compromisso dos dois governos com a igualdade racial, a igualdade de oportunidades e a cooperação para a promoção dos direitos humanos, que norteiam a cooperação “para a eliminação da discriminação étnico-racial e a promoção da igualdade para todos”, sem mencionar especificamente afrodescendentes, indígenas ou qualquer outro grupo étnico⁵.

O JAPER é um acordo bilateral, sem a pretensão de servir para a coordenação de posições dos dois países sobre temas raciais em outros foros. A governança está a cargo do Grupo Diretor para a Promoção da Igualdade de Oportunidades (“Grupo Diretor”), responsável pela discussão dos assuntos de interesse e monitoramento das ações implementadas, que deve reunir-se ao menos uma vez ao ano, em países alternados. A cooperação educacional, por sua prioridade, é objeto de um anexo descritivo das áreas e métodos a serem considerados. Outros nove temas constituem as áreas de atuação: cultura e comunicação; trabalho e emprego; moradia; proteção da lei e acesso à justiça; legislação e políticas antidiscriminatórias; esportes e lazer; saúde; preconceito étnico-racial; e acesso a crédito e treinamento. O Plano de Ação privilegia, ainda, a formação de parcerias público-privadas e com organizações não

5 Grifo nosso. Ver: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/6049?DataFinal1=31%2F12%2F2010&DataInicial1=15%2F10%2F2007&TipoAcordo=BL%2CTL%2CML&TpData1=1&page=115&tipoPesquisa=2>>. Acesso em: 25 mar. 2024.

governamentais, bem como a cooperação com instituições de ensino superior, organismos internacionais e sociedade civil.

No dia 13 de março de 2008, em Brasília, o então Ministro da SEPPPIR, Edson Santos, e a então Secretária de Estado, Condoleezza Rice, assinam o JAPER, no contexto da viagem oficial da chefe da diplomacia estadunidense ao Brasil. Com o objetivo de incentivar maior aproximação entre as sociedades brasileira e norte-americana, com apoio dos respectivos governos, o documento serve de marco de promoção da cooperação bilateral para a superação do racismo estrutural compartilhado pelas duas nações. Pela primeira vez, depois de superadas as tentativas de oposição entre o mito da democracia racial brasileira e a política segregacionista dos EUA, as duas maiores democracias das Américas reconhecem que, em se tratando da questão racial, têm muito mais semelhanças que diferenças. Nessa perspectiva, dispõem-se a cooperar para superar o impacto do colonialismo, da escravidão e das teorias racistas da Idade Moderna e pseudocientífica do século XIX, que são fatores determinantes das disparidades socioeconômicas e da desigualdade de oportunidades e inclusão social, em desfavor das populações não brancas de Norte a Sul.

Entre 2008 e 2014 foram realizadas diversas atividades no âmbito do JAPER, enumeradas no Anexo I.

Implementação

No período compreendido entre 2008 e 2013, foram realizadas seis reuniões plenárias do JAPER no Brasil e nos EUA, alternadamente, com ampla participação de governo e sociedade civil, seguidas de reuniões do Grupo Diretor. Até a II Reunião Plenária, em Salvador (2009), a pedido do Brasil, as reuniões do Grupo Diretor eram reservadas a representantes governamentais. Por pressão da sociedade civil, as reuniões seguintes incorporaram representação da sociedade civil de ambos os países. O formato dos encontros combinava diálogos de alto nível e debates em painéis temáticos e nos grupos de trabalho (GTs), organizados de acordo com os principais eixos do Plano de Ação – educação; saúde; cultura e comunicação; acesso à justiça e segurança pública; trabalho e empreendedorismo, incluindo grandes eventos; e justiça ambiental ou

racismo ambiental (proposto pelos EUA). As plenárias do Grupo Diretor eram preparadas em reuniões técnicas, igualmente alternadas, que discutiam, ainda, outros temas relacionados ao Plano de Ação.

Além das reuniões técnicas e do Grupo Diretor, foram organizadas videoconferências, visitas técnicas de parte a parte, seminários e outros eventos no marco do JAPER. Entre as ações concretas, pode-se citar, na área da saúde, a colaboração entre o Ministério da Saúde e a SEPPPIR com o Centro de Controle e Prevenção de Doenças (CDC) para a promoção da igualdade em saúde, que gerou o Plano de Trabalho 2012-2014, com ênfase em HIV/AIDS, violência, anemia falciforme e doenças crônicas não transmissíveis. Na área de educação, o aumento do intercâmbio estudantil, por meio do incentivo ao Memorando de Entendimento entre a CAPES e as HBCU-Brazil Alliance⁶, bem como do acordo entre a Universidade da Cidadania Zumbi dos Palmares (Unipalmares) e a Xavier University⁷. Na área de segurança pública, a elaboração de subsídios para inclusão na matriz curricular nacional desenvolvida pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SENASP/MJ) de abordagem transversal do combate à discriminação racial, incluindo capacitação contra o perfilamento racial. Na área cultural, foi elaborado o projeto *A Journey Through the African Diaspora*, parceria entre o Museu Afro Brasil Emanuel Araújo e o Museu Afro-Americano de Prince George, de intercâmbio entre alunos da rede pública estadual de São Paulo com alunos do Condado de Prince George, em Maryland. O projeto envolvia formação artística sobre o impacto da presença africana nas culturas brasileira e norte-americana e aprendizado do idioma do país parceiro⁸. Na área de comunicação, por iniciativa do Departamento de Estado (DoS), foram criadas uma logomarca do JAPER e uma página no Facebook, que permanece ativa (“Joint-Action Plan”).

Em nível internacional, o JAPER tem sido reconhecido como boa prática de cooperação no combate à discriminação racial por órgãos das Nações Unidas e pela Organização dos Estados Americanos (OEA), entre outros. Por iniciativa de Brasil e EUA, a Unesco lançou, em 2012, o projeto

6 Ver: <<https://2009-2017.state.gov/p/wha/rls/2012/198434.htm>>. Acesso em: 25 mar. 2024.

7 Ver: <<https://2009-2017.state.gov/p/wha/rt/social/brazil/education/index.htm>>. Acesso em: 25 mar. 2024.

8 Ver: <<http://www.museuafrobrasil.org.br/educacao/projetos-especiais>>. Acesso em: 25 mar. 2024.

“Teaching Respect for All” (“Ensinar Respeito por Todos”), de combate à discriminação na e através da educação. O entusiasmo do DoS com o JAPER inspirou, ademais, a criação, em 2010, do *U.S.-Colombia Action Plan on Racial and Ethnic Equality* (CAPREE), programa de cooperação bilateral em questões raciais com a Colômbia. Os EUA chegaram a sugerir a ampliação do JAPER a outros países latino-americanos e caribenhos com expressiva população afrodescendente, de maneira a transformá-lo em uma rede regional ou até multilateral. No entanto, o Brasil preferiu manter o caráter de cooperação bilateral entre os dois países, voltada para ações concretas. O Plano de Ação contempla, ainda, a possibilidade de realização de projetos em terceiros países (que ainda não chegou a se concretizar).

A singularidade do JAPER deve-se, em grande parte, ao papel da sociedade civil. Do ponto de vista brasileiro, “o Plano de Ação consiste em forma inovadora e pioneira de diplomacia, que une duas democracias por meio de seus respectivos governos e sociedade civil”. O Embaixador Thomas Shannon refere-se à iniciativa como uma forma de “diplomacia de inclusão social”, sublinhando ainda o caráter democrático que a participação da sociedade civil e do setor privado conferem ao Plano. De fato, o JAPER despertou grande interesse e expectativas de segmentos da sociedade civil brasileira, principalmente organizações não governamentais ligadas ao movimento negro, em particular no que diz respeito a financiamento. O setor privado, por sua vez, mostrou interesse crescente pelo mecanismo, com presença significativa nas plenárias em Salvador (2009) e Atlanta (2010). Cabe ressaltar o estímulo ao empreendedorismo negro nos grandes eventos esportivos que ocorreriam no Brasil em 2014 e 2016 (Copa do Mundo da FIFA e Jogos Olímpicos, respectivamente), que esteve na agenda do Plano de Ação desde o início. Do lado norte-americano, a participação da sociedade civil deu-se sobretudo por meio de acadêmicos e especialistas vinculados a *think tanks*. Em nível empresarial, a *Minority Business Development Agency* (Agência de Desenvolvimento de Negócios Minoritários) do Departamento de Comércio colaborou com troca de experiências com empreendedores negros e negras. O Departamento de Estado tem buscado, ademais, atrair a atenção do Legislativo para

o JAPER, com envolvimento de congressistas, em particular do *Black Caucus*⁹, e designação orçamentária.

Durante essa primeira fase do JAPER, evidenciaram-se algumas divergências de percepção quanto à sua natureza, objetivos e perspectiva de longo prazo. Com relação à natureza, para o Brasil trata-se de um acordo de direitos humanos, ao passo que, para os EUA, seria um tema de política bilateral. Isso explicaria o acompanhamento do Plano de Ação pela área de direitos humanos, vinculada à Secretaria de Assuntos Multilaterais do Itamaraty, em conjunto com a SEPPPIR, e pela área de política para o Hemisfério Ocidental (mais especificamente pelo “*desk Brasil*”), vinculada à secretaria de Assuntos Políticos do DoS. A ausência de uma instância governamental norte-americana de concertação de políticas de direitos humanos produz certo desequilíbrio na interlocução. Com relação aos objetivos, ainda que os dois parceiros priorizem a sociedade civil, os EUA veem o Grupo Diretor apenas como impulsionador – e não executor – das iniciativas. Segundo um dos responsáveis pela implementação do programa pela SEPPPIR, o entendimento interno era de que o JAPER seria uma política pública não convencional, aliando iniciativas governamentais e da sociedade civil, encarada, em termos práticos, como complementar das políticas do órgão. A cooperação deveria aportar financiamento para projetos no Brasil, percepção ainda mais impregnada nas organizações não governamentais. No médio e longo prazo, o Brasil aspirava a um modelo de cooperação horizontal de combate ao racismo, com verdadeira troca de experiências embasando o conhecimento recíproco e o fortalecimento das relações bilaterais. Tanto a SEPPPIR quanto o Itamaraty ressentiam-se de uma postura assistencialista de Washington, no sentido de querer ensinar ao Brasil como lidar com racismo, como se não tivessem nada a aprender com a experiência brasileira. Tal posicionamento gerava tensões nas reuniões preparatórias e nas plenárias, marcadas pelo esforço da parte brasileira de evitar que a reunião seguinte fosse sobre racismo no Brasil, além de prejudicar a efetivação do Plano de Ação, resultando na alternância de momentos de intensa atividade na preparação das reuniões, seguidos de relativa apatia.

9 *Black Caucus*: Bancada Negra do Congresso americano. É um órgão apartidário composto por membros afro-americanos do Congresso, criado em 1971, para apresentar políticas e projetos de lei que garantissem direitos iguais, oportunidades e acesso aos negros americanos e outras comunidades marginalizadas.

Embora no entendimento dos representantes governamentais “o JAPER é um acordo para as sociedades civis”, na avaliação de mais de um de nossos entrevistados, houve uma falha de comunicação com as sociedades civis, que até hoje não entendem muito bem o que ele significa. Acresce, do lado brasileiro, a expectativa frustrada de financiamento, ao passo que do lado estadunidense, percebe-se falta de mobilização e desinteresse, por considerarem o JAPER uma iniciativa vertical de ajuda a ONGs brasileiras. A SEPPIR mostrou grande capacidade de mobilização da sociedade civil, porém teve que enfrentar as duras críticas de que “o JAPER não funciona”. Naquele período, a transversalidade com outros Ministérios estava em construção, evidenciando fragilidades. Não obstante, foram indicados pontos focais do mecanismo nos diversos órgãos envolvidos nos projetos, com destaque para os Ministérios de Justiça, Saúde, Educação, Trabalho e Emprego, Direitos Humanos e Meio Ambiente, a Defensoria Pública da União e a Fundação Cultural Palmares, entre outros, que integravam o Grupo Diretor e participaram de reuniões no Brasil e nos EUA. No entanto, como via de regra os representantes enviados para as discussões do Grupo Diretor eram funcionários sem poder de decisão, a transversalidade acabava enfraquecida.

O governo do Presidente Barack Obama procurou, logo de início, imprimir maior dinamismo ao Plano de Ação, em resposta a alegações da sociedade civil norte-americana de baixo grau de compromisso do governo com a iniciativa. Buscou, igualmente, estreitar o relacionamento com os respectivos Congressos Nacionais e atrair a participação de mais empresas, que poderiam contribuir com o financiamento de projetos e discutir responsabilidade social, entre outros aspectos. Os esforços da nova administração tiveram como resultado concreto o anúncio, na reunião plenária de Salvador (2009), da criação do Fundo Brasileiro para os Direitos Humanos, com aporte de US\$ 200 mil do governo americano e US\$ 100 mil da Fundação Kellogg. Esses recursos foram empregados no financiamento de doze projetos sociais no Brasil, selecionados pela ONG Brazil Foundation¹⁰, com apoio do governo brasileiro, que foram implementados a partir de 2011. Cada um recebeu um *micro-grant* de US\$ 25 mil. A administração Obama fez outros gestos de suporte ao

10 Ver: <<https://brazilfoundation.org/en/japer-list-of-selected-projects-released/>>. Acesso em: 25 mar. 2024.

JAPER, como a escolha do campus da Faculdade Zumbi dos Palmares para a visita da então Secretária de Estado Hillary Clinton, em 2010; o custeio de delegações da sociedade civil brasileira para eventos do JAPER nos EUA; a aproximação com o Congresso e o empresariado norte-americanos, e com profissionais de comunicação, entre outras ações. A reunião do Grupo Diretor em Atlanta (2010) – “A Call to Action” (Uma Chamada à Ação) – foi emblemática, tendo como convidado de honra o deputado Gregory Meeks (D-NY), contando com significativa participação empresarial, bem como jornalística, no evento paralelo sobre “Diversidade na Mídia”.

A Embaixada dos EUA em Brasília, em contato direto com organizações da sociedade civil e universidades, articulava projetos de cooperação, apesar do entendimento das partes de que todos os projetos deveriam passar pelo crivo do Grupo Diretor. A falta de coordenação prévia com a SEPPIR produziu algumas dificuldades, em particular na cooperação educacional. Os programas de intercâmbio acadêmico levaram centenas de brasileiros a instituições de ensino superior nos EUA, porém a CAPES não levava em consideração critérios raciais. Com isso, houve reclamações tanto de parte das HBCUs, que recebiam, em sua maioria, estudantes brancos, sem interesse nos conteúdos de história dos afrodescendentes e consciência racial, bem como de parte dos estudantes, desavisados do componente racial do convênio.

Em 2011, a Ministra Luiza Bairros assume a chefia da SEPPIR determinada a reformular o JAPER, em meio a críticas da sociedade civil em relação ao Plano de Ação e à atuação da Secretaria como um todo, em particular a falta de financiamento. Embora houvesse resistência da Ministra Bairros e sua equipe a maior engajamento no Plano de Ação, por insistência do Itamaraty, os compromissos foram mantidos regularmente até a realização da VI Reunião Plenária, em Brasília, em 18 de julho de 2013. Pouco depois, a divulgação de evidências de espionagem pela Inteligência estadunidense de autoridades brasileiras, entre elas a Presidenta Dilma Rousseff, provocou um esfriamento das relações Brasil-EUA. Segundo o então Secretário-Executivo da SEPPIR, Giovanni Harvey, a interrupção das atividades do JAPER teria decorrido da conjuntura daquele momento e não de um alegado antiamericanismo da gestão de Luiza Bairros. O DoS

fez algumas tentativas de reativar o JAPER, inclusive na administração de Donald Trump, que não despertaram o interesse do Brasil.

A retomada do JAPER (2023-)

Breve contextualização do momento político no começo de 2023

O ano de 2023, de retomada do JAPER, encontrou Brasil e Estados Unidos em configurações políticas distintas daquelas de 2008, porém com algumas similaridades.

Enquanto em 2008 o Brasil tinha um presidente filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT) e os EUA um presidente filiado ao Partido Republicano, em 2023, o Brasil voltava a ser liderado por um presidente do PT, porém os EUA tinham um presidente do Partido Democrata. Além disso, ambos haviam enfrentado eleições bastante polarizadas e disputadas, de maneira democrática: Luiz Inácio Lula da Silva venceu as eleições de 2022 com 50,9% dos votos válidos e Joe Biden venceu as eleições de 2020 com 51,3%.

Há outra semelhança nos processos eleitorais mais recentes no Brasil e nos EUA: em ambos os países, o voto da população negra foi importante para os candidatos vencedores. No Brasil, pesquisas de intenção de voto realizadas no contexto do pleito eleitoral de 2022 mostraram que a maior parte das negras e dos negros do país pretendia votar em Lula, enquanto nos EUA, ampla maioria da população negra votou em Biden. Em resposta a esse apoio, ambos os Presidentes têm adotado medidas de combate ao racismo e de promoção da igualdade racial, a exemplo da recriação de um órgão dedicado à pauta no Brasil – o Ministério da Igualdade Racial (MIR) – e da criação, nos Estados Unidos, do cargo de Representante Especial para Equidade Racial e Justiça na estrutura do Departamento de Estado.

Em fevereiro de 2023, começou a delinear-se um novo perfil para as relações bilaterais, muito distinto do observado entre 2019 e 2022. Em visita de Estado aos Estados Unidos, os Presidentes Lula e Biden trataram da necessidade de fortalecimento das democracias brasileira e norte-americana, tendo presente as ameaças vivenciadas no passado recente, que culminaram na invasão do Capitólio, em 6 de janeiro de

2021, e na invasão das sedes dos Três Poderes, em 8 de janeiro de 2023, por grupos descontentes com os resultados eleitorais nos EUA e no Brasil, respectivamente. Os dois mandatários também consideraram o estabelecimento de parcerias para o enfrentamento da mudança climática, entre as quais o anúncio de contribuição dos EUA para o Fundo Amazônia e a retomada do JAPER, vertente de combate ao racismo nas relações bilaterais¹¹. Essa retomada vai ao encontro de demandas do grupo de transição presidencial e da sociedade civil organizada; às vésperas da visita de Estado, representantes dos movimentos negros enviaram carta a ambos os Presidentes, solicitando o retorno da iniciativa bilateral de combate ao racismo¹².

Mulheres líderes à frente do JAPER

Se, em 2007, o JAPER resulta da iniciativa de duas mulheres negras em posições de liderança em seus respectivos governos, em 2023 outras duas mulheres negras serão as protagonistas de sua reativação – a Ministra da Igualdade Racial do Brasil, Anielle Franco, e a Embaixadora dos Estados Unidos na ONU, Linda Thomas-Greenfield. As autoridades escolheram a cidade de Salvador, Bahia, para anunciar, em 3 de maio de 2023, a retomada do JAPER. “Estamos aqui, em Salvador, o coração do Brasil negro, porque essa cidade representa tanto o passado de racismo quanto o futuro otimista que queremos”, frisou a embaixadora, membro do alto escalão do governo do Presidente Biden. A ministra brasileira, por sua vez, ressaltou que o Plano de Ação ainda “tem muita potência para crescer e para transformar vidas de muitas pessoas negras”.

O aprimoramento do JAPER nessa segunda fase ficará sob a responsabilidade da Ministra Anielle Franco, que terá por contraparte a Representante Especial para Equidade Racial e Justiça, Desirée Cormier Smith. São duas mulheres negras, jovens, com sólida formação acadêmica, experiência de atuação na sociedade civil e profundas conexões com suas comunidades de base.

11 Ver: <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/02/10/joint-statement-following-the-meeting-between-president-biden-and-president-lula/>>. Acesso em: 25 mar. 2024.

12 Ver: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/movimento-negro-pede-a-lula-e-biden-a-retomada-de-projeto-antirracista/>>. Acesso em: 25 mar. 2024.

A Ministra da Igualdade Racial, Anielle Franco, conta com duas graduações e dois mestrados em seu *curriculum vitae*, ademais de um doutorado em curso. Foi bolsista em universidades historicamente negras nos EUA, tendo cursado Inglês e Jornalismo na North Carolina Central University (NCCU) e mestrado em Jornalismo na Florida A & M University (FAMU). Já no Brasil, obteve uma segunda graduação em Letras-Inglês pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), e um segundo mestrado, em Relações Étnico-Raciais, pelo Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET/RJ). É cofundadora e foi diretora, por cinco anos, do Instituto Marielle Franco, organização sem fins lucrativos voltada para inspirar, conectar e potencializar mulheres negras, pessoas LGBTQIA+ e que vivem na periferia. O Instituto leva o nome da vereadora Marielle Franco, irmã da Ministra, assassinada a tiros em um atentado em março de 2018. À frente do Instituto Marielle Franco, consolidou uma posição consistente na sociedade civil organizada, tendo empreendido medidas com impacto na política nacional, a exemplo da ação em conjunto com as ONGs Educafro, Movimento Mulheres Negras Decidem e Coalizão Negra por Direitos, que se reuniram para reivindicar que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) definisse uma distribuição proporcional de financiamento e de tempo de propaganda para candidaturas negras nas eleições. Em novembro de 2022, Anielle Franco passou a integrar a equipe de transição presidencial pelo Grupo de Mulheres, em consonância com seu posicionamento pelo feminismo negro.

Désirée Cormier Smith é a primeira Representante Especial para Equidade Racial e Justiça do Departamento de Estado dos Estados Unidos, nomeada pelo Presidente Joe Biden em junho de 2022. Estudou em prestigiosas universidades norte-americanas – cursou Ciência Política e Psicologia na Universidade de Stanford e Políticas Públicas na John F. Kennedy School of Government da Universidade de Harvard. No DoS, atuou como assessora sênior do Escritório para Organismos Internacionais (*Bureau of International Organization Affairs*), além de ter desempenhado funções no México e na África do Sul. Cormier Smith também trabalhou pela sociedade civil, tendo sido assessora sênior de Políticas para África, Europa e Eurásia da Open Society Foundation. A criação do cargo que ocupa atualmente resulta não só dos impactos do assassinato de George

Floyd em 2020, mas também de décadas de demandas da sociedade civil para que o DoS atuasse de maneira mais incisiva na defesa dos direitos de indivíduos historicamente discriminados no país. Suas competências envolvem fazer com que a política externa norte-americana impulsione os direitos humanos de populações discriminadas, bem como que o governo atue globalmente no combate ao racismo sistêmico, à discriminação e à xenofobia.

Nessa nova etapa, o JAPER se fundamenta em quatro pilares voltados para o combate ao racismo e para a promoção da igualdade racial, correspondendo a cada um deles seu respectivo grupo de trabalho (GT). São eles: I - acesso e permanência nos sistemas de educação; II - justiça racial, com redução de vulnerabilidades sociais e de violência letal contra comunidades marginalizadas por questões de raça e etnia, incluindo comunidades afrodescendentes e indígenas; III - reconhecimento e preservação da história, cultura e memória; e IV - acesso a sistemas de saúde. O MIR participa das reuniões de todos os GTs, compartilhando responsabilidades, de acordo com as respectivas competências, com os Ministérios da Educação; Justiça e Segurança Pública; Cultura; e Saúde. Representantes da sociedade civil têm demandado a criação, ainda não concretizada, de um quinto pilar, que trataria da promoção da equidade racial e da redução de desigualdades socioeconômicas não só de maneira ampla, mas também de maneira específica, com ênfase no âmbito do trabalho. Outra demanda da sociedade civil é que o JAPER abarque o enfrentamento ao racismo ambiental e os impactos ocasionados pela mudança do clima.

A primeira reunião dessa fase de retomada do mecanismo teve lugar em Brasília, em 23 de maio de 2023, com a participação da Ministra Anielle Franco; da Secretária-Geral do MRE, na qualidade de Ministra de Estado interina, Embaixadora Maria Laura da Rocha; da Ministra das Mulheres, Cida Gonçalves; e da Secretária-Executiva do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, Rita de Oliveira. Representaram os EUA o Secretário de Estado Assistente para Assuntos do Hemisfério Ocidental, Brian A. Nichols; a Representante Especial para a Equidade e Justiça Racial, Desirée Cormier Smith; e a Embaixadora dos Estados Unidos no Brasil, Elizabeth Frawley Bagley. Foi elaborado um plano de

trabalho conjunto e os governos concordaram em explorar o papel da sociedade civil no JAPER¹³.

A sociedade civil na retomada do JAPER

A sociedade civil tem demonstrado crescente interesse e engajamento com o JAPER nesse contexto de retomada. Organizações da sociedade civil brasileira têm mantido interlocução com representantes governamentais por meio de reuniões e do envio de cartas, no intuito de evidenciar o grau de importância que atribuem ao JAPER e de viabilizar uma participação mais ampla na iniciativa. Exemplo desse posicionamento é a carta enviada aos Presidentes Lula e Biden, em 8 de fevereiro de 2023, com a solicitação de que a implementação do acordo contemplasse participação efetiva da sociedade civil dos dois países e não se circunscrevesse apenas a ações governamentais. Além disso, os representantes da sociedade civil manifestaram, em mais de uma oportunidade, que consideram necessário participarem das discussões e das propostas de ações no âmbito do JAPER, de maneira que sua participação não se limite a acompanhar reuniões e opinar a respeito do que os governos tenham decidido, mas seja mais incisiva, integrando os esforços de reflexão e de delineamento de ações nos grupos de trabalho. Essas organizações defendem a adoção de medidas no contexto dos pilares do JAPER, tais como a adoção de programas de incentivo à inserção de pessoas negras nas áreas de STEM (Ciência, Tecnologia, Engenharia e Matemática), a construção de um plano de ação com metas e parâmetros objetivos sobre a redução da violência letal contra a população negra e o investimento em políticas voltadas para promover a formação de número crescente de médicas e médicos negros.

A mencionada carta aos Presidentes Lula e Biden foi assinada por dez organizações da sociedade civil, sob coordenação do Washington Brazil Office. Esta instituição tem trabalhado para apoiar o protagonismo de organizações dos movimentos negros brasileiros, sobretudo no GT sobre Justiça Racial, criado em dezembro de 2022. O GT expandiu-se em 2023, tendo alcançado um total de 16 organizações,

13 Ver: <https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/assuntos/copy2_of_noticias/brasil-e-estados-unidos-fazem-primeira-reuniao-de-trabalho-apos-retomada-do-japer>. Acesso em: 25 mar. 2024.

e avançou de maneira inovadora em novembro passado, estabelecendo a Articulação Internacional Negra Luiza Bairros, nomeada em homenagem a Luiza Helena de Bairros, ícone do movimento negro e Ministra da SEPPIR no período de 2011 a 2014.

Não é só no Brasil que a sociedade civil tem demandado maior participação no JAPER. A equipe da Representante Especial Désirée Cormier Smith também tem recebido pedidos de maior contato com a sociedade civil brasileira, para que possa tomar conhecimento das ações que têm propugnado. De fato, observa-se que em ambos os países há organizações interessadas em participar não só do JAPER, como também de outros foros internacionais dedicados à população negra, à luta antirracista e à promoção da igualdade racial. Grande número de organizações brasileiras e norte-americanas participaram da Segunda Sessão do Fórum Permanente sobre Afrodescendentes da ONU, realizada em Nova York, no período de 30 de maio a 2 de junho de 2023. Com efeito, se considera que as organizações do movimento negro têm verdadeira vocação internacional, pois chegam aos foros internacionais com muito a dizer, muito a contribuir.

O presente: desafios e êxitos

A retomada do JAPER, iniciada em fevereiro de 2023, tem avançado, já sendo possível fazer um balanço inicial dos desafios e êxitos nesse primeiro ano. Alguns dos desafios enfrentados pelo JAPER guardam relação com as estruturas governamentais que o lideram, não só no Brasil como também nos Estados Unidos. Representantes do governo brasileiro coincidem em que reconstruir um ministério e construir políticas públicas simultaneamente tem sido uma tarefa hercúlea, especialmente tendo em conta as dificuldades de orçamento e de lotação enfrentadas pelo Ministério da Igualdade Racial. Os Estados Unidos, a despeito de contarem com uma comprometida Representante Especial para Equidade Racial e Justiça, enfrentam dificuldades em implementar medidas pactuadas em reuniões do JAPER, talvez por carência de um corpo robusto de servidores dedicados à pauta, talvez por carência de maior *status* do cargo designado para liderar o processo. Em outra vertente, persiste o desafio

de incorporação de projetos e programas voltados para as populações indígenas, ciganas e outras minorias étnicas. Consultado, o Ministério dos Povos Indígenas (MPI) começa a demonstrar interesse em aderir ao Plano de Ação. Há que se ter presente que as questões indígenas não foram abordadas na primeira fase do JAPER. Na ocasião, não existia uma instância independente para as políticas indigenistas, que eram de competência da SEPPIR.

A despeito das dificuldades, já se observam resultados exitosos nesse curto período de retomada do JAPER. Um deles é o fato de que ambos os países têm conseguido avançar nas reuniões dos grupos de trabalho, estando perto de finalizar planos de trabalho para cada pilar nos próximos meses. No lado brasileiro, o fato de haver um ministério dedicado à luta antirracista e à defesa da igualdade racial tem permitido melhor estruturação das discussões. Portaria interna estabeleceu um grupo de trabalho, integrado por oito servidores lotados em áreas diversas do MIR e quatro representantes da sociedade civil (sendo dois titulares e dois suplentes), para “elaborar propostas para execução do acordo de cooperação firmado entre o Brasil e os Estados Unidos da América, denominado Plano de Ação Conjunta EUA-Brasil para Eliminar a Discriminação Racial e Étnica e Promover a Igualdade – JAPER”. Constam das competências desse grupo de trabalho:

- I - propor ações, políticas e programas transversais para eliminação da discriminação racial e étnica, tendo em vista a promoção da igualdade racial a serem executados pelos órgãos competentes;
- II - intentar estratégias de integração por meio de cooperação entre as políticas públicas de igualdade racial do Estado Brasileiro e dos Estados Unidos; e
- III - promover o diálogo intersetorial no âmbito governamental e com atores da sociedade civil voltado para a erradicação de práticas racistas e para promoção da igualdade racial no esporte brasileiro, em todos os níveis.

O Brasil tem demonstrado boa capacidade de resposta ao que é pactuado com os parceiros norte-americanos, o que pode ser atribuído a

pelo menos três fatores. Primeiro, a capacidade de resposta resulta do acompanhamento atento das ações propostas pelas diversas áreas do MIR envolvidas no JAPER, que se reportam diretamente à Ministra e têm mantido constante interlocução com a sociedade civil e com os parceiros norte-americanos. Outro fator a ser considerado é o diálogo interessado e cooperativo por parte dos ministérios participantes do JAPER, que têm apresentado propostas concretas para fazer avançar iniciativas no âmbito dos quatro pilares que estruturam o Plano de Ação. Por exemplo, na reunião do GT de cultura, a Ministra da Cultura, Margareth Menezes, iniciou discussão sobre a iniciativa de estabelecer um programa de intercâmbio de curadores brasileiros com os Institutos Smithsonian. Por fim, parte importante do êxito do JAPER está estreitamente relacionada ao engajamento de uma sociedade civil entusiasmada com o Plano de Ação, que tem levado contribuições valiosas para as discussões e tem aportado elementos em todas as reuniões de que participa. Sociedade civil essa que tem demonstrado interesse em colaborar com o governo em outras iniciativas de combate à discriminação racial no âmbito internacional, a exemplo do Fórum Permanente sobre Afrodescendentes das Nações Unidas.

Desde a posse do Presidente Joe Biden, em 2021, os EUA tiveram mais tempo de refletir sobre suas políticas étnico-raciais. A retomada do JAPER ocorreu na esteira de outras iniciativas de combate ao racismo, como a reativação do Plano de Ação Estados Unidos-Colômbia sobre Igualdade Racial e Étnica (CAPREE), a assinatura com México e Canadá da Declaração sobre Parceria da América do Norte pela Igualdade e Justiça Racial, além do engajamento ativo em mecanismos multilaterais, como os Fóruns Permanentes da ONU para Afrodescendentes e para Indígenas, e o Mecanismo Internacional de Peritos Independentes para o Avanço da Igualdade e Justiça Racial (EMLER).

Em 2023, o DoS destinou US\$ 500 mil para o desenvolvimento de ações no âmbito do JAPER. A organização não governamental Raça & Igualdade foi uma das selecionadas para implementar projetos de cooperação em igualdade racial com Brasil e Colômbia. No Brasil, a ONG pretende formar, em parceria com o Instituto Peregum, a organização indígena Makurayeta e a Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos

(CONAQ), trinta “Jovens Embaixadores do JAPER”. Além desse projeto, o Raça & Igualdade, em parceria com a Open Society Foundations, organizou, em 25 de março de 2024, uma visita de trabalho de delegação integrada pelos congressistas afro-americanos Sydney Kamlager-Dove e Jonathan Jackson, do *Black Caucus*, ao Brasil. Eles foram recebidos pela Ministra Anielle Franco e por parlamentares brasileiros.

Conclusão

A promoção da igualdade racial e o combate ao racismo são prioridades do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, amparadas pela Constituição Federal de 1988. O JAPER inscreve-se, assim como a Declaração e Plano de Ação de Durban, entre as prioridades da política externa brasileira. Construído a partir das similaridades históricas entre Brasil e Estados Unidos, conscientes dos muitos desafios em comum na pauta racial, o JAPER é prova concreta de agenda positiva de direitos humanos entre Brasil e EUA, promovendo a aproximação das sociedades civis – em particular afrodescendentes – dos dois países, como enfatiza o Embaixador Alexandre Ghisleni, um dos principais negociadores do Plano de Ação, do lado brasileiro.

Ao anunciar a retomada do JAPER, a Embaixadora Linda Thomas Greenfield enfatizou que “nossa diversidade é, de fato, nossa principal força. E porque o racismo é um problema partilhado por todos, todos nos beneficiamos com a sua eliminação”. Esse é o principal desafio do JAPER, razão pela qual esta iniciativa constitui peça central da celebração do bicentenário das relações diplomáticas Brasil-Estados Unidos em 2024.

Agradecimentos

Agradecemos a colaboração dos seguintes entrevistados:

Alexandre Peña Ghisleni, Embaixador, Chefe da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais do Ministério da Saúde;

Bruna Vieira de Paula, Conselheira, Chefe da Divisão de Direitos Humanos do MRE;

Giovanni Harvey, Diretor Executivo do Fundo Baobá para Equidade Racial;

Magali Naves, Assessora Internacional da SEPPIR de 2003 a 2017;

Martvs Chagas, Secretário Nacional de Combate ao Racismo do Partido dos Trabalhadores (PT);

Náthaly Calixto, Oficial de Programa do Brasil do International Institute on Race, Equality and Human Rights (Instituto Raça&Igualdade).

Anexo I. Atividades do JAPER (2007 a 2013)

Antecedentes, reuniões técnicas e Plenárias

- Washington, 25 de outubro de 2007 – visita da Ministra da SEPPIR, Matilde Ribeiro, à Secretária de Estado Condoleezza Rice, com a participação dos Embaixadores do Brasil em Washington, Antonio Patriota, e junto à OEA, Osmar Chohfi, e do Secretário de Estado Assistente para o Hemisfério Ocidental do DoS, Thomas Shannon;
- Brasília, 13 de março de 2008 – assinatura do JAPER;
- Brasília, 30 de outubro de 2008 – Reunião Técnica na Embaixada dos Estados Unidos;
- Brasília, 31 de outubro de 2008 – I Reunião do Grupo Diretor (*Steering Committee*);
- Washington, abril de 2009 – I Reunião Plenária do Grupo Diretor;
- Brasília, 8 e 9 de setembro de 2009 – Reunião Técnica;
- Salvador, 22 e 23 de outubro de 2009 – II Reunião Plenária do Grupo Diretor;
- Washington, 25 e 26 de fevereiro de 2010 – Reunião;
- Atlanta, 20 e 21 de maio de 2010 – III Reunião Plenária do Grupo Diretor;
- Brasília, 6 e 7 de dezembro de 2010 – Reunião Técnica;
- Washington, 8 e 9 de dezembro de 2011 – IV Reunião Plenária;
- Brasília, 4 de junho de 2012 – Reunião Interministerial de avaliação do JAPER;
- Brasília, 21 e 22 de agosto de 2012 – Reunião Técnica;

- Washington, 8 e 9 de dezembro de 2012 – V Reunião Plenária do Grupo Diretor;
- Brasília, 18 de julho de 2013 – VI Reunião Plenária do Grupo Diretor;

Outros eventos

- Brasília, 12 a 14 de maio de 2010 – Seminário “Segurança Pública e Promoção da Igualdade Racial”;
- Columbia Law School, 27 de outubro de 2010 – Painel sobre Ações Afirmativas no Brasil e nos EUA – “Does Race Still Matter?” (<https://aapfarchive.wordpress.com/tool_to_speak_out/public-education-events/does-race-still-matter/>);
- Brasília, 1 a 2 de setembro de 2011 – Seminário “Compartilhando Experiências pela Promoção da Igualdade Racial no Brasil e nos EUA”;
- Rio de Janeiro, 4 de outubro de 2011 – Seminário Internacional Promoção da Igualdade Racial no Contexto dos Grandes Eventos (<https://brazilfoundation.org/wp-content/uploads/2014/07/annual_report_2012.pdf>);
- Brasília, 21 e 22 de agosto de 2012 – Seminário binacional “Políticas públicas de educação no Brasil e nos EUA: analisando as relações étnico-raciais e a igualdade”;
- São Paulo, 24 de agosto de 2012 – Encontro do Plano de Ações Conjuntas Brasil-Estados Unidos para a Promoção da Igualdade Racial e Étnica (JAPER). O evento tem por objetivo discutir e refletir sobre a inserção do empreendedorismo afro-brasileiro e a inclusão de produções artísticas de matrizes negras nos setores empresariais e culturais (<<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/noticias/?p=44609>>);
- Brasília, 3 de fevereiro de 2014 – Seminário Binacional sobre Saúde da População Negra, na II EXPOGEP – Mostra Nacional de Experiências em Gestão Estratégica e Participativa do SUS (<<https://agenciapatriciagalvao.org.br/mulheres-de-olho/diversas/05022014-seppir-discute-parcerias-entre-brasil-e-eua-na-eliminacao-do-racismo/>>).

FUTURO

Brasil e Estados Unidos: uma parceria renovada e promissora

Maria Luiza Ribeiro Viotti¹

Ao celebrarmos o bicentenário do estabelecimento de relações diplomáticas entre o Brasil e os Estados Unidos, é importante avaliar a trajetória dessa relação ao longo do tempo, o que será tratado em outros capítulos deste livro. O olhar sobre o passado contribui para informar como o relacionamento bilateral – marcado por períodos de maior ou menor aproximação – chegou ao seu estágio atual. Parece-me igualmente relevante apontar perspectivas e possibilidades que se descortinam para a relação entre Brasília e Washington nos próximos anos.

As relações entre o Brasil e os Estados Unidos vivem momento promissor. Em Washington, as relações com o Brasil passam cada vez mais a ser vistas em sua especificidade, e não apenas como um elemento no espectro mais amplo das relações dos Estados Unidos com a América Latina. O Brasil é crescentemente reconhecido como país com peso próprio e ator importante na busca de soluções para temas da agenda não apenas regional, mas também mundial, desde o combate à mudança do clima, a promoção da sustentabilidade e da inclusão social, da transição energética e da segurança alimentar, até a reforma da governança global e questões relacionadas à paz e segurança internacionais.

A retomada de uma diplomacia proativa e universalista no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a participação do Brasil como membro do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em 2022 e 2023,

1 É Embaixadora do Brasil nos Estados Unidos desde junho de 2023. Anteriormente, foi Chefe de Gabinete do Secretário-Geral das Nações Unidas (2017-2021), Subsecretária-Geral para Ásia e Pacífico do Ministério das Relações Exteriores (2016), Embaixadora do Brasil na Alemanha (2013-2016) e Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas de 2007 a 2013. Nesse cargo, chefiou a Delegação do Brasil ao Conselho de Segurança da ONU (2010 e 2011), tendo presidido o Conselho em fevereiro de 2011. Além da temática multilateral, a Embaixadora Viotti dedicou-se, no decurso de sua carreira em Brasília e no exterior, a temas políticos, direitos humanos, promoção comercial e cooperação regional. Serviu como conselheira na Embaixada do Brasil em La Paz (1993-1996). É bacharel em Economia.

a presidência brasileira do G20, em 2024, e a realização da Conferência das Partes na Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, a COP-30, em Belém, em 2025, entre outros fatores, corroboram a percepção de que o Brasil é um ator cada vez mais relevante, gerando novas oportunidades para a coordenação com os Estados Unidos.

A visita do Presidente Lula a Washington, em 10 de fevereiro de 2023, apenas 40 dias depois de sua posse, marcou o relançamento das relações bilaterais sobre novas bases e demonstrou a importância atribuída pelo Brasil ao relacionamento com os Estados Unidos. O interesse norte-americano no estreitamento das relações com o Brasil já havia sido manifestado quando o Conselheiro de Segurança Nacional, Jake Sullivan, visitou o então presidente-eleito, em novembro de 2022, transmitindo convite do Presidente Biden para uma visita presidencial a Washington.

A reunião dos Presidentes na Casa Branca não apenas confirmou as convergências de visões dos dois líderes, mas também permitiu conversa em formato ampliado que incluiu importante delegação ministerial de ambos os lados, traduzindo o interesse recíproco, no mais alto nível, no aprofundamento da cooperação em diversas áreas. Ao final do encontro, os dois Presidentes emitiram comunicado conjunto (Ministério das Relações Exteriores, 2023a) que constitui marco político relevante e mapa do caminho para as relações bilaterais.

Os Presidentes Lula e Biden reafirmaram a “natureza vital e duradoura” do relacionamento bilateral, com destaque ao fortalecimento da democracia, à promoção e ao respeito aos direitos humanos e ao combate à mudança do clima. Além dessas questões centrais, identificaram outros eixos para um trabalho conjunto entre os dois países na luta contra a fome e a pobreza e na promoção da segurança alimentar global, no fomento ao comércio e no fortalecimento da paz e da segurança internacionais, assim como para a intensificação da cooperação bilateral nas áreas econômico-comercial, energética, sanitária, científico-tecnológica, de defesa, educacional, cultural e consular. Trataram, também, de ampla gama de questões globais e regionais. Discutiram, em particular, a necessidade de reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de modo a torná-lo mais representativo e eficaz, tendo sido ressaltado o apoio dos

Estados Unidos a que a América Latina tenha um assento permanente em um Conselho ampliado. Enfim, uma agenda abrangente e indicativa de uma parceria renovada e promissora.

A mais recente reunião entre os dois Presidentes, à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova York, em 20 de setembro de 2023, reforçou o impulso político conferido às relações bilaterais em fevereiro.

Em Nova York, os dois Presidentes aprofundaram a conversação sobre os temas tratados anteriormente. Lançaram, ainda, a inovadora Parceria pelos Direitos dos Trabalhadores e das Trabalhadoras, reflexo da preocupação dos dois líderes com a promoção do trabalho decente, a precarização das condições de trabalho e a desigualdade, sobretudo diante dos desafios gerados pelas novas tecnologias no mercado laboral.

Os dois encontros tornaram evidente o potencial para a intensificação de parcerias entre o Brasil e os Estados Unidos, com base em afinidades em matéria de políticas públicas – como a ênfase na sustentabilidade, na inclusão social e na reindustrialização –, na melhoria do ambiente econômico em ambos os países e na importância conferida a temas ligados ao trabalho e ao emprego.

Tais convergências se refletem no interesse de os dois países aprofundarem a cooperação em vários planos, como a promoção da democracia e a proteção dos direitos humanos, o combate à mudança do clima, e o aproveitamento das oportunidades propiciadas pela transição energética, pelo investimento em atividades ligadas à economia verde e pelo interesse no fortalecimento de cadeias regionais de suprimentos.

Uma parceria necessária em um mundo em transformação

As relações entre o Brasil e os Estados Unidos inserem-se, naturalmente, nos grandes movimentos em curso no cenário internacional. A aproximação entre os dois países ocorre em meio a uma conjuntura externa conturbada e é por ela influenciada. Ainda se fazem sentir os efeitos sociais e econômicos adversos da pandemia de Covid-19 em todo o mundo, especialmente nos países em desenvolvimento.

A crise climática e seus impactos tornam urgente a busca de soluções pela comunidade internacional. Além disso, parece se intensificar a competição geopolítica, com agravamento de tensões políticas e impactos sobre a economia global, a exemplo de deslocamentos das cadeias internacionais de suprimento. A eclosão de conflitos em várias partes do mundo, como na Europa, no Oriente Médio e na África, e tensões na Ásia, com consequências que extrapolam seu âmbito imediato, impõem desafio adicional particularmente complexo. O emprego da força ou a ameaça de seu uso constituem fatores de aumento da instabilidade no plano internacional.

Ao mesmo tempo, as relações internacionais refletem cada vez mais um mundo multipolar. Amplia-se, assim, o espaço para que países em desenvolvimento, no que se convencionou chamar de Sul Global, desempenhem papel de maior relevância na definição da agenda global. Grandes países emergentes, como o Brasil, passam a ter cada vez mais espaço na busca de soluções duradouras para os principais problemas que afetam a comunidade internacional. A diplomacia faz-se, mais do que nunca, necessária.

O reforço de uma parceria ampla e equilibrada entre o Brasil e os Estados Unidos deve abrigar, nesse contexto, as respectivas visões de mundo, em busca de um diálogo abrangente e de relações que, nas palavras do Chanceler Mauro Vieira, desenvolvem-se “em pé de igualdade, baseadas em valores e interesses comuns, sem qualquer tipo de preconceito sobre temas e assuntos, e isentas de alinhamentos automáticos. [...] Trataremos de maneira madura eventuais diferenças, naturais em uma relação com essa importância e densidade” (Vieira, 2023). O objetivo é, assim, buscar espaços cada vez maiores de entendimento e explorar ao máximo as oportunidades de cooperação.

O relacionamento do Brasil com os Estados Unidos reflete, como não poderia deixar de ser, as especificidades da evolução histórica brasileira e da realidade nacional, mas também as características da projeção externa do país. O compromisso do governo brasileiro com o engajamento e o diálogo construtivos e com a busca do desenvolvimento e da paz assenta-se em um legado diplomático voltado à promoção do Direito Internacional, do multilateralismo e das soluções negociadas, a partir do

respeito aos princípios da igualdade entre os Estados, da soberania, da autodeterminação e da não intervenção, inscritos na Constituição Federal e na Carta das Nações Unidas.

A vocação do Brasil para a paz e o desenvolvimento sustentável e inclusivo evidencia-se, antes de tudo, em seu próprio entorno regional. O Consenso de Brasília, adotado em 30 de maio de 2023 durante a Reunião de Presidentes da América do Sul, traduziu a visão brasileira da América do Sul como região de paz e cooperação. O Mercosul constitui vetor fundamental da integração econômica. A Cúpula da Amazônia, em agosto de 2023, reforçou o compromisso com a sustentabilidade e a preservação da floresta. A busca da integração regional da América Latina – também preceito constitucional² – avança com o fortalecimento da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos. O Brasil segue comprometido com a manutenção do Atlântico Sul como zona de paz e cooperação.

Da mesma forma, o Brasil vem fortalecendo laços com parceiros em outras regiões, assim como a presença em agrupamentos de geometria variável, como os Brics ou a Comunidade de Países de Língua Portuguesa, entre outros, sempre como voz em prol da paz, da cooperação e do desenvolvimento sustentável e inclusivo. Essas características contribuem para dar peso à palavra do Brasil no plano internacional. Conferem, também, relevância adicional ao diálogo bilateral com os Estados Unidos.

À base de valores e interesses comuns aos dois países, que forma a moldura do relacionamento bilateral, soma-se a experiência de terem ambos enfrentado desafios recentes à democracia que confirmaram a solidez das suas instituições e a vocação de abertura e pluralidade de seus povos.

Para além dos benefícios concretos para brasileiros e norte-americanos de uma agenda reforçada de diálogo e de cooperação, uma relação mais próxima entre o Brasil e os Estados Unidos poderá incidir positivamente também nos contextos regional e global, contribuindo para

2 Artigo 4º, parágrafo único, da Constituição Federal: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”. Brasil, 1988.

a promoção da democracia, do multilateralismo, do Direito Internacional, do desenvolvimento, da paz e da estabilidade.

O fortalecimento do diálogo político bilateral

Um diálogo político fluido é condição essencial para o fortalecimento sustentado da agenda de cooperação entre o Brasil e os Estados Unidos.

O ano de 2023 foi marcado, ademais dos dois encontros presidenciais, por intensa agenda de visitas e contatos de alto nível. No plano diplomático, houve contato frequente entre o Ministro Mauro Vieira e o Secretário de Estado, Antony Blinken. Foi mantido ao longo do ano diálogo fluido entre o Conselho de Segurança Nacional da Casa Branca e a Assessoria Especial da Presidência da República do Brasil. Destacou-se também a retomada de consultas políticas em nível de Vice-Chanceleres, com a visita a Washington da Secretária Geral, Embaixadora Maria Laura da Rocha, em maio.

Um intenso intercâmbio de visitas de nível ministerial reforçou a retomada das relações no plano político e contribuiu para dar impulso ao diálogo setorial entre os dois governos. Visitaram o Brasil em 2023, entre outras altas autoridades norte-americanas, a Secretária do Interior, o Enviado Especial do Presidente Biden para Clima, a Representante Comercial dos Estados Unidos, a Representante Permanente dos Estados Unidos junto às Nações Unidas, o Diretor da NASA e a Secretária de Comércio. Do lado brasileiro, passaram por Washington, em diferentes contextos, os Ministros das Relações Exteriores, Fazenda, Agricultura, Previdência Social e Minas e Energia, as Ministras do Meio Ambiente, Igualdade Racial e Gestão e Inovação em Serviços Públicos, assim como outros altos representantes governamentais.

A dinamização e o fortalecimento dos grupos de trabalho e diálogos bilaterais, conforme diretrizes estabelecidas em nível presidencial ou ministerial, têm exercido, por sua vez, papel importante na retomada da relação de Estado a Estado, alicerçada em conjunto de interesses compartilhados e em perspectiva de longo prazo. Essas instâncias contribuem para conferir estabilidade e solidez ao relacionamento entre

os dois países, independentemente da orientação política dos governos de turno em cada país.

Assistiu-se no ano passado, ao aprofundamento do diálogo entre os dois governos por meio de reuniões de mecanismos de cooperação estabelecidos em áreas como agricultura e meio ambiente, direitos humanos, desarmamento e não proliferação, minerais críticos, temas consulares, energia limpa, comércio e temas político-militares. Foi realizado encontro do Fórum de Altos Executivos Brasil-Estados Unidos³, que reuniu governo e setor privado em torno de uma agenda intensificada de cooperação econômico-comercial e de investimentos. Espera-se que, neste ano do bicentenário, esses mecanismos e outros, sobre temas como ciência e tecnologia – inclusive cooperação espacial e tecnologias avançadas como inteligência artificial e computação quântica – ou sobre a base industrial de defesa – para assegurar maior acesso ao mercado norte-americano para os produtos da base industrial de defesa do Brasil –, possam se reunir, com vistas a conferir densidade cada vez maior à cooperação bilateral. Seria interessante explorar, nesse contexto, a possibilidade de retomada de mecanismo mais amplo voltado à estruturação estratégica do relacionamento bilateral, sob coordenação das duas chancelarias.

Observa-se também a robustez das relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos nas esferas do Parlamento e das unidades da federação. As diplomacias parlamentar e federativa são fundamentais para o adensamento das relações com atores-chave nos Estados Unidos e para a defesa dos interesses brasileiros no país. Ao longo do ano passado, dez senadores, inclusive o Presidente do Senado Federal, quatorze deputados federais, treze deputados estaduais, doze governadores estaduais, três vice-governadores e quatro prefeitos visitaram a capital estadunidense.

Em 2023, foram instalados, no Senado Federal, o Grupo Parlamentar Brasil-Estados Unidos e, na Câmara dos Deputados, o Grupo Parlamentar

3 12ª Reunião Plenária do Fórum de Altos Executivos (Fórum de CEOs) Brasil-Estados Unidos, realizada em 15/12/2023, no Palácio do Itamaraty. Relatório de progresso do Governo Brasileiro pode ser acessado em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/documentos/forum-ceos-2023/ptg-relatorio-de-progresso-2023-ceo_forum.pdf>. Documento de recomendações apresentadas pelos altos executivos na ocasião encontra-se disponível em: <<https://www.gov.br/mdic/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/documentos/forum-ceos-2023/2023-us-brazil-ceo-forum-recomendacoes.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2024.

Brasil-Estados Unidos e a Frente Parlamentar Brasil-Estados Unidos. Ainda no ano passado, em Washington, foi formalmente reconstituído o Brazil Caucus (frente parlamentar Estados Unidos-Brasil) no Congresso norte-americano.

Mais além da esfera bilateral, o relacionamento entre o Brasil e os Estados Unidos beneficiou-se da intensificação de consultas e, sempre que possível, de coordenação na esfera multilateral, principalmente nas Nações Unidas, em âmbitos como o Conselho de Segurança, o Conselho de Direitos Humanos e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. No plano hemisférico, os dois países aprimoraram o diálogo e a concertação no contexto da Organização dos Estados Americanos. O G20 e o G7, de cuja cimeira o Brasil foi convidado a participar, constituíram ambientes propícios para o aprofundamento do diálogo político bilateral em alto nível. Outras iniciativas de geometria variável com objetivos específicos, como a Parceria para a Cooperação Atlântica, ofereceram oportunidades adicionais de interação entre os dois países.

Todos esses movimentos contribuíram para orientar as relações bilaterais em busca de ações voltadas a resultados concretos. Ficou evidente, nesse contexto, que a aproximação de visões entre os dois governos em matéria de democracia e direitos humanos, bem como em relação ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento, constitui fator particular de convergência, abrindo novas e promissoras possibilidades de cooperação bilateral no curto e no médio prazo.

Valores compartilhados: democracia e direitos humanos

Com sociedades diversas, multiétnicas e vibrantes, cuja formação semelhante as leva a se identificarem uma com a outra e a se enxergarem reciprocamente de maneira positiva, Brasil e Estados Unidos enfrentam desafios comuns para o fortalecimento da democracia e a promoção dos direitos humanos, da inclusão social e da equidade racial. O ataque ao Capitólio em Washington, em 6 de janeiro de 2021, e os atos antidemocráticos que culminaram na invasão das sedes dos Três Poderes em Brasília, em 8 de janeiro de 2023, consolidaram, em ambos os governos e

sociedades, a percepção da urgência da intensificação do diálogo bilateral sobre temas relacionados à defesa da democracia.

Os Presidentes Lula e Biden deixaram claro, em seus encontros em Washington e em Nova York, que a defesa da democracia é pilar central do relacionamento bilateral e que há necessidade de sinalizar ao mundo a importância de fortalecer as instituições democráticas. Nesse contexto, a intensificação do diálogo bilateral sobre os temas relacionados à defesa da democracia deve incluir esforços para combater o extremismo, a violência na política e a desinformação no ambiente digital, algo que envolve não apenas o Poder Executivo, mas também o Legislativo e o Judiciário, e a sociedade civil nos dois países.

Como elemento essencial de uma sociedade saudável, a promoção e proteção dos direitos humanos e a criação de oportunidades e espaços de participação para grupos vulneráveis e marginalizados constituem fundamento importante para o fortalecimento da democracia e das instituições democráticas. O Grupo de Trabalho Brasil-Estados Unidos sobre Direitos Humanos Globais, um dos primeiros mecanismos bilaterais a voltar a se reunir em 2023, constituiu ambiente ideal para compartilhar visões e promover a coordenação sobre temas de direitos humanos nos foros multilaterais e para avançar a cooperação bilateral, com pleno respeito ao Direito Internacional.

Conforme a orientação dos dois Presidentes de revitalizar o Plano de Ação Conjunta Brasil-Estados Unidos para Eliminar a Discriminação Racial e Étnica e Promover a Igualdade – conhecido como JAPER –, o mecanismo voltou a reunir-se no ano passado pela primeira vez em uma década. Discutiu-se a promoção da igualdade de oportunidades e foram identificadas áreas e modos específicos de cooperação, com envolvimento de comunidades étnicas ou raciais marginalizadas e da sociedade civil. Nesse contexto, foram apontados como prioridades para um trabalho conjunto o aumento do acesso à educação, a garantia de maior acesso à saúde, o combate contra a violência e a promoção da justiça, e a valorização da cultura e preservação da memória (Ministério da Igualdade Racial, 2023).

Esses mecanismos e iniciativas bilaterais terão seguimento em 2024, para estimular ações conjuntas adicionais em matéria de promoção dos direitos humanos, em áreas como igualdade de gênero, equidade racial, proteção aos direitos das pessoas LGBTQIA+, de comunidades indígenas e de pessoas de ascendência africana, e promoção dos direitos dos trabalhadores. Trata-se de elemento especialmente importante a ser celebrado no âmbito das comemorações do bicentenário das relações entre o Brasil e os Estados Unidos.

A Parceria pelos Direitos dos Trabalhadores e das Trabalhadoras, lançada pelos presidentes Lula e Biden, com apoio da Organização Internacional do Trabalho, oferece, por sua vez, plataforma inovadora para a cooperação bilateral em tema de grande atualidade e relevância para o fortalecimento da democracia e a promoção dos direitos humanos. A iniciativa busca proteger os direitos dos trabalhadores, promover sua capacitação e acabar com a exploração no trabalho, inclusive o trabalho forçado e infantil; promover o trabalho seguro, saudável e decente; promover abordagens focadas nos trabalhadores no contexto das transições energética e digital; assegurar o uso da tecnologia em benefício comum; e combater a discriminação no ambiente de trabalho (Ministério das Relações Exteriores, 2023b). Trata-se de agenda importante no fortalecimento da parceria entre Brasil e Estados Unidos, a ser desenvolvida com a contribuição de sindicatos e entidades trabalhistas, e que aponta também para a relevância fundamental para o relacionamento bilateral da vertente econômico-comercial voltada ao desenvolvimento sustentável e inclusivo.

Convergência de políticas públicas e investimentos: sustentabilidade, transição energética e fortalecimento das cadeias de suprimento

As relações econômicas entre o Brasil e os Estados Unidos destacam-se por sua densidade, dimensão e abrangência. Principal parceiro do Brasil no comércio de serviços, os Estados Unidos são o segundo principal parceiro em matéria de comércio de bens, depois da China. O padrão de trocas bilaterais é marcado por dinamismo, qualidade e diversificação, com importante participação de bens da indústria de transformação

e de produtos de média ou alta intensidade tecnológica na pauta de exportação brasileira. Os Estados Unidos são também a principal fonte de investimentos diretos externos no Brasil, com estoque estimado em US\$ 191,6 bilhões⁴, e são destino cada vez mais importante para investimentos de empresas brasileiras, que já alcançam US\$ 30,59 bilhões⁵, criando riqueza e empregos. O avanço da agenda de reformas no Brasil, com a recente aprovação legislativa do novo arcabouço fiscal e da reforma tributária, torna o país ainda mais atraente para os investimentos produtivos e amplia as possibilidades de cooperação bilateral na área econômica.

Contra esse pano de fundo mais amplo de interesses econômico-comerciais, afiguram-se particularmente alvissareiras as perspectivas que se abrem para o aprofundamento da cooperação em áreas como a promoção da sustentabilidade e as oportunidades propiciadas pela transição energética e pelo investimento na economia verde, em que Brasil e Estados Unidos apresentam extraordinário potencial. Há convergência também de interesses no fortalecimento de cadeias regionais de suprimentos, em áreas como semicondutores, saúde e minerais críticos.

Há hoje um reconhecimento comum, por parte dos governos brasileiro e norte-americano, da dimensão dos desafios associados à mudança do clima, refletidos na importância de avanços em políticas transversais, no plano doméstico, e de maior ambição na ação coletiva internacional. Avanços paralelos na agenda de políticas públicas de Brasil e Estados Unidos também contribuem para maior convergência e oportunidades de comércio e investimentos associados à agenda de sustentabilidade. Essa dinâmica positiva evidencia-se, por exemplo, no anúncio do governo norte-americano de que trabalhará com o Congresso com vistas ao aporte de US\$ 500 milhões para o Fundo Amazônia nos próximos cinco anos⁶.

No Brasil, destacam-se elementos como a redução significativa nos indicadores de desmatamento na Amazônia e os esforços para internalização de objetivos de sustentabilidade nas políticas nacionais

4 Pelo critério do controlador final, em 2021. Banco Central do Brasil, 2023.

5 Pelo critério do controlador final, em 2022. U.S. Bureau of Economic Analysis, 2020-2022.

6 Anunciado pelo Governo dos Estados Unidos em 20/04/2023. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, 2023.

– com desdobramentos em iniciativas como o Programa de Transição Ecológica e o Programa de Aceleração de Crescimento, e na busca de estabelecimento ou aperfeiçoamento de marcos regulatórios para diferentes fontes de energias renováveis. Nos Estados Unidos, destaca-se esforço governamental sem precedentes em prol da transição energética, com base em modelo de subsídios governamentais a atividades de elevado retorno social, e desdobramentos no pacote bipartidário de infraestrutura e na Lei de Redução da Inflação, de 2022. O comunicado emitido pelos dois países à margem da COP-28 em Dubai, em apoio ao Plano de Transição Ecológica do Brasil (Ministério da Fazenda, 2023), reflete esses elementos em comum nas respectivas agendas domésticas.

Mecanismos de diálogo e cooperação bilaterais também têm se adaptado aos desenvolvimentos na agenda de sustentabilidade, com reflexos na decisão de reativar o Grupo de Trabalho de Alto Nível sobre Mudança do Clima, na realização de reunião do Grupo de Trabalho sobre Mudança do Clima no âmbito do Comitê Agrícola Consultivo, e no redirecionamento do Fórum Brasil-Estados Unidos de Energia para iniciativas centradas em energias renováveis. O estabelecimento de Grupo de Trabalho sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável no âmbito do Diálogo Comercial e o interesse nas questões ligadas à sustentabilidade no âmbito do Fórum de CEOs Brasil-Estados Unidos constituem exemplos adicionais do forte interesse de ambos os lados em identificar oportunidades comerciais e de investimentos e em promover a cooperação científica e regulatória nesse campo.

Movimento similar é observado no que se refere às prioridades do setor privado para o relacionamento bilateral, com a presença central de temas de sustentabilidade na agenda de recentes missões empresariais de lado a lado. Essa dinâmica tem reflexos específicos em ambientes como o Diálogo da Indústria de Energia Limpa, no âmbito do Fórum Brasil-Estados Unidos sobre Energia, com a participação recente de representantes governamentais e do setor privado no lançamento de Comitê de Ação sobre Gestão de Carbono e Metano. Abre ainda a perspectiva de avanços análogos em setores promissores como hidrogênio limpo, energia eólica *offshore* e combustíveis sustentáveis de aviação, em que o Brasil – cuja

matriz energética é a mais limpa entre os países do G20 – e os Estados Unidos despontam como potenciais grandes produtores.

Esse potencial que os dois países detêm de liderar a transição energética em algumas de suas mais promissoras frentes motivou a proposta, por carta dirigida pelo Presidente Lula ao Presidente Biden, em janeiro último, de uma Nova Parceria sobre Transição Energética.

Como se sabe, Brasil e Estados Unidos são os dois maiores produtores mundiais de biocombustíveis e têm, ambos, potencial singular para a produção de hidrogênio de baixo carbono. Além disso, apresentam características complementares para fornecer os componentes necessários à cadeia produtiva de painéis fotovoltaicos, turbinas eólicas e baterias para diversos fins.

Apresenta-se, assim, uma oportunidade de cooperação estratégica bilateral, em parceria equilibrada, respaldada politicamente no mais alto nível, num setor em que ambos os países têm vantagens comparativas, com o objetivo de gerar benefícios compartilhados em termos de capacitação de trabalhadores; criação de empregos “verdes”; ganhos de escala; desenvolvimento tecnológico; integração de cadeias produtivas; melhoria da competitividade e do ambiente de negócios; e atração de investimentos.

Para além da dimensão bilateral, a Nova Parceria tem também a ambição de contribuir para direcionar, no plano internacional, os futuros contornos de uma economia de baixo carbono, inclusive seu processo normativo em construção. A proposta teve boa acolhida por parte da Casa Branca e estão em curso os trabalhos em nível técnico com vistas a seu lançamento nos próximos meses.

A implementação dos programas governamentais dos Estados Unidos nas áreas de transição energética e semicondutores, associada ao objetivo de diversificação de cadeias de suprimentos em cenário de transformações no plano internacional, abre oportunidades interessantes para atração de investimentos estadunidenses para o Brasil, inclusive em setores sofisticados, e para a busca de maior complementaridade entre as economias dos dois países. Em linha com o comunicado conjunto dos Presidentes, o diálogo governamental sobre esse tema tem buscado apoiar esforços do setor privado em áreas como semicondutores, produtos farmacêuticos

e energias renováveis, e poderá facilitar avanços no comércio de produtos siderúrgicos e em atividades de processamento de minerais críticos. No Brasil, a implementação do Plano de Apoio ao Desenvolvimento da Indústria de Semicondutores e a promoção de avanços no marco regulatório de energias renováveis criam ambiente propício ao diálogo bilateral.

Os Estados Unidos mantêm posição central no setor de semicondutores, em atividades como pesquisa, desenvolvimento e *design*, e também nos fluxos de investimentos internacionais. A implementação de projetos de investimento nos Estados Unidos, no contexto da Lei dos Chips, deverá contribuir para o crescimento de sua produção de produtos finais e afetará a cadeia de suprimentos no setor, trará oportunidades externas em áreas como encapsulamento e testes, com potencial de avanços subsequentes em outras áreas. O Brasil, que já conta com sólida base de investimentos estadunidenses e com o acesso a matérias-primas, além de capacidade produtiva instalada e disponibilidade de mão de obra qualificada, está bem posicionado nesse contexto. A cooperação bilateral poderá se beneficiar, também, de avanços em políticas públicas e regulatórias no Brasil e da cooperação entre governos e setor privado em ambos os países.

Há interesse também na intensificação da cooperação entre Brasil e Estados Unidos em cadeias de suprimentos na área de saúde. No contexto de esforços para o fortalecimento e a resiliência da saúde em âmbito global após a pandemia, os Estados Unidos têm promovido o Diálogo sobre Economia e Saúde das Américas, lançado em junho de 2022, durante a IX Cúpula das Américas, em Los Angeles. Além de apoiar o fortalecimento das cadeias de suprimentos, a iniciativa, que conta com apoio da Organização Pan-Americana da Saúde e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, também poderá vir a discutir temas como gastos inteligentes na prestação de saúde, transformação do setor, e proteção de renda durante pandemias.

Possibilidades para uma maior complementaridade entre o Brasil e os Estados Unidos em setores como produção de insumos, vacinas, equipamentos médico-hospitalares e medicamentos beneficiam-se da capacidade já instalada no Brasil e do lançamento, em setembro de 2023, da Estratégia Nacional para o Desenvolvimento do Complexo Econômico-Industrial da Saúde. Com investimentos previstos de R\$ 42 bilhões, o

programa busca expandir a produção nacional de itens prioritários para o SUS e reduzir a dependência brasileira de insumos, medicamentos, vacinas e equipamentos médicos importados, com a meta de atingir média de 70% de produção local⁷. A dimensão do mercado consumidor contribui para a ampliação potencial do setor na economia brasileira. Oportunidades adicionais de cooperação em matéria de saúde integram a agenda do Diálogo Bilateral de Saúde, entre o Ministério da Saúde e o Departamento de Saúde e Serviços Humanos, reativado em 2023 após quatro anos de inatividade.

O setor de minerais críticos também apresenta potencial significativo para a cooperação bilateral, à luz de sua importância para a agenda de transição energética, da participação expressiva do Brasil em suas reservas e produção mundial, e de desafios na cadeia de suprimentos do segmento. Os Estados Unidos têm indicado abertura para a cooperação com o Brasil, apontando oportunidades no contexto de iniciativas como a Parceria de Segurança de Minerais – integrada também por Alemanha, França, Reino Unido, Austrália, Canadá, Japão, Coreia do Sul e Índia – e os reconhecidos objetivos brasileiros relativos ao aumento de valor adicionado e sustentabilidade no setor. O Grupo de Trabalho Brasil-Estados Unidos sobre Minerais Críticos vem discutindo a continuidade da cooperação em áreas como pesquisa geológica, estudos de mercado, adição de valor à cadeia produtiva, atração de investimentos e práticas regulatórias, e examinando oportunidades para produção e transformação de minerais no Brasil.

Estabelecidas bases sólidas em 2023 para uma cooperação robusta em matéria de sustentabilidade, transição energética e cadeias de suprimento, o objetivo deve ser evoluir, o mais rápido possível, de uma etapa de identificação de oportunidades em setores estratégicos ou nichos específicos para outra de concretização de operações, em um esforço coordenado entre os governos e o setor privado nos dois países. Da mesma forma, será preciso facilitar a identificação de eventuais barreiras que possam

7 A Estratégia Nacional para o Desenvolvimento do Complexo Econômico-Industrial da Saúde foi instituída pelo Presidente Lula por meio do Decreto nº 11.715, de 26/09/2023. Mais informações estão disponíveis em: <<https://agenciagov.etc.com.br/noticias/202309/governo-lanca-estrategia-para-desenvolver-complexo-economico-industrial-da-saude-com-investimento-de-r-42-bilhoes-ate-2026>>. Acesso em: 22 mar. 2024.

dificultar investimentos e o comércio bilateral e promover ações governamentais para removê-las ou para aprimorar o ambiente regulatório. Assim, a recente decisão do governo norte-americano de eliminar medidas *antidumping* contra exportações brasileiras de produtos siderúrgicos vai na direção certa.

O bicentenário das relações Brasil-Estados Unidos: marco de uma parceria renovada e promissora

O Brasil e os Estados Unidos têm um histórico de relações densas e ricas. O atual momento aponta, no entanto, para a perspectiva de um reforço qualitativo no relacionamento entre os dois países, a partir de um impulso político emanado do mais alto nível, que traduz o interesse em expandir ainda mais o relacionamento bilateral como forma de enfrentar desafios impostos por um mundo em transformação. É preciso aproveitar a convergência de valores e interesses entre os dois governos no que se refere a defesa da democracia, proteção dos direitos humanos e promoção do desenvolvimento sustentável e inclusivo, e também o momento singular representado pelo bicentenário das relações Brasil-Estados Unidos como marco para estimular as relações, com resultados tangíveis para ambas as sociedades no longo prazo.

Os dois países têm diante de si a tarefa de desenvolver uma agenda robusta, equilibrada e focada em resultados. Será preciso mobilizar amplo leque de atores interessados – autoridades governamentais, o setor privado, parlamentares, a sociedade civil, os *think tanks*, o meio acadêmico e científico, a imprensa, entre outros. As invariáveis manifestações positivas de interesse em todos os níveis em aprofundar o intercâmbio e o diálogo com o Brasil dão margem a justificado otimismo quanto ao futuro do relacionamento bilateral. Em um ambiente internacional cada vez mais complexo, Brasil e Estados Unidos têm a oportunidade de aprofundar sua parceria, com impacto positivo para seus povos, para a região e para o mundo.

Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatório de Investimento Direto 2022*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioidp/RelatorioID2021/RID_2022.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 mar. 2024.

COMUNICADO Conjunto por ocasião do encontro entre os Presidentes Lula e Biden. *Ministério das Relações Exteriores*, 10 fev. 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/comunicado-conjunto-por-ocasio-do-encontro-entre-os-presidentes-lula-e-biden>. Acesso em: 22 mar. 2024.

DECLARAÇÃO Conjunta Brasil-EUA sobre a Parceria pelo Direito dos Trabalhadores e Trabalhadoras. *Ministério das Relações Exteriores*, 20 set. 2023b. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/declaracao-conjunta-brasil-eua-sobre-a-parceria-pelo-direito-dos-trabalhadores-e-trabalhadoras>>. Acesso em: 22 mar. 2024.

DECLARAÇÃO Conjunta do Ministro da Fazenda do Brasil, Fernando Haddad, e do Enviado Presidencial Especial dos EUA para o Clima, John Kerry, em apoio ao Plano Brasileiro de Transformação Ecológica. *Ministério da Fazenda*, 01 dez. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/transformacao-ecologica/publicacoes/declaracao-conjunta-do-ministro-da-fazenda-do-brasil>>. Acesso em: 22 mar. 2024.

DECLARAÇÃO conjunta sobre Plano de Ação Conjunta para Eliminar a Discriminação Racial e Étnica (JAPER). *Ministério da Igualdade Racial*, 23 maio 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/assuntos/copy2_of_noticias/plano-de-acao-conjunta-para-eliminar-a-discriminacao-racial-e-etnica-japer>. Acesso em: 22 mar. 2024.

EUA anunciam doação de R\$ 2,5 bilhões para o Fundo Amazônia. *Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima*, 20 abr. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/eua-anunciam-doacao-de-r-2-5-bilhoes-para-o-fundo-amazonia>>. Acesso em: 22 mar. 2024.

U.S. BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS. Foreign Direct Investment in the U.S.: Balance of Payments and Direct Investment Position Data. Position on a historical-cost basis by industry of the Ultimate Beneficial Owner, 2020-2022. Disponível em: <<https://www.bea.gov/international/di1fdibal>>. Acesso em: 22 mar. 2024.

VIEIRA, Mauro. Discurso do Embaixador Mauro Vieira por ocasião da posse no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. *Ministério das Relações Exteriores*, 2 jan. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/mauro-vieira/discurso-do-embaixador-mauro-vieira-por-ocasio-da-posse-no-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2023>>. Acesso em: 22 mar. 2024.

Relações bilaterais Brasil e EUA: Que cooperação? Poderíamos ter uma política industrial para promover a transição para uma economia de baixo carbono?

Neusa Maria Pereira Bojikian¹

No limiar de seu mais novo mandato, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) foi recebido na Casa Branca pelo Presidente Joseph (Joe) Biden. O encontro ocorreu em fevereiro de 2023 e foi marcado por compromissos de cooperação na solução dos sérios problemas sobre mudanças climáticas. Visto que os dois governos compartilham desafios ambientais semelhantes e condições estruturais favoráveis, o compromisso pareceu natural.

Meses antes do encontro, o Presidente Biden havia assegurado a aprovação da Inflation Reduction Act (IRA), que abrange soluções climáticas e energia limpa, visando, entre outros propósitos, a acelerar investimentos na capacidade produtiva nacional, incentivar compras internas ou de parceiros comerciais de produtos e serviços críticos, impulsionar Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e a comercialização de tecnologias avançadas. A IRA e a Infrastructure Investment & Jobs Act (IIJA) fornecem um arcabouço institucional robusto às políticas públicas necessárias para se desenvolver um conjunto de tecnologias para produzir energia limpa, enfrentar a crise climática e melhorar a segurança

1 É doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho; Universidade Estadual de Campinas, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo). Pesquisadora Pós-doutoranda da Universidade Estadual de Campinas Departamento de Ciência Política desde dezembro de 2022 e pesquisadora associada e integrante do Comitê Gestor do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU) desde 2017. Autora de Acordos Comerciais Internacionais: o Brasil nas negociações do setor de serviços financeiros (Unesp, 2009). Coorganizadora, com Sebastião C. Velasco e Cruz, de Tempos Díficeis. O Primeiro Tempo do Governo Biden e as Eleições de Meio de Mandato (2023); de Trump a Biden (Unesp, 2021); de Trump: Primeiro Tempo (Unesp, 2019); com, Henrique Z. Menezes, de A Economia Política do Governo Trump (Appris, 2021); e com Luis F. Ayerbe, de Negociações Econômicas Internacionais (Unesp, 2011).

energética. Capaz de armazenar e suprir grandes quantidades de energia sem emitir dióxido de carbono (CO₂) durante a combustão, o hidrogênio destacou-se como um dos recursos facilitadores da descarbonização.

O Brasil tem potencial para se tornar um importante fornecedor de hidrogênio limpo em razão de suas condições para geração de energia elétrica através de fontes eólica, solar e hídrica. Mas necessita de medidas apropriadas de incentivo. A produção brasileira atual de hidrogênio concentra-se nos setores de petróleo (refino e indústria) e fertilizantes (amônia), que contribuem para as altas emissões de CO₂. Para rumar na transição energética, o Brasil carece de cooperação robusta para inicialmente realizar investimentos na produção de hidrogênio, utilizando tecnologias de redução de emissões aplicáveis ao sistema energético como um todo e avançar com projetos inovadores e limpos.

Analisa-se neste capítulo em que medida o Brasil poderia contar com a cooperação dos EUA para implementar uma política industrial com vistas a promover a transição para uma economia de baixo carbono. Nas próximas duas seções deste capítulo apresentam-se as respectivas iniciativas brasileira e estadunidense sobre transição energética e, na seção subsequente, apresentam-se linhas gerais de um argumento interpretativo baseado na ideia de que uma cooperação mais significativa por parte dos EUA, fundamentalmente importante para o Brasil, tende a ser difícil de se verificar na prática.

O movimento rumo à transição energética e a política industrial dos EUA

O movimento rumo à transição energética visa descarbonizar o planeta e evitar o colapso ambiental. Os países líderes de tal movimento orientam-se pela ideia de que a próxima fase da transição energética se concentrará na utilização do hidrogênio verde (H2V) como base da economia. Trata-se na verdade de um vetor energético, o que significa que o hidrogênio pode ser usado para armazenar e transferir energia não tóxica ao meio ambiente e que pode ser distribuída entre oceanos e grandes distâncias (Zimbres, 2023).

Note-se a singularidade em tipificar esse elemento químico inodoro e invisível aos nossos olhos com base em cores. Na década de 1970, após a primeira grande crise de petróleo, o hidrogênio revelou-se uma alternativa, principalmente para fornecer energia à produção (Indústria Brasileira de Gases, s.d).

A forma mais comum de hidrogênio atualmente é o chamado hidrogênio cinza. Não tende a ser casual, pois produz-se tal tipo a partir de gás natural em um processo altamente poluente: dez quilogramas de CO₂ por quilograma de hidrogênio (Gurlit, 2021). Quase todo o hidrogênio produzido nos EUA (95%) é cinza, utilizado principalmente na indústria de processamento, como refinação de petróleo e de metais, bem como produção de químicos, fertilizantes e, raramente, como combustível automotivo (Leber, 2023).

Outro tipo, dentro de uma cartela diversa, é o desejado hidrogênio verde, produzido através da eletrólise da água. Porém, a produção consome muita energia, vinda de fontes renováveis, como solar, eólica – que são intermitentes ou dependentes das condições climáticas – e nuclear. Esse é um aspecto importante que mostra o senso de urgência no desenvolvimento de novas tecnologias e a complexidade envolvida nas soluções políticas e econômicas.

As questões climáticas foram destaque na última eleição presidencial – histórica – dos EUA, vencida pelo democrata Joe Biden. A promessa de liderar uma “revolução de energia limpa”, a fim de revitalizar o setor energético dos EUA, impulsionar o crescimento de toda a economia e transformar o país em uma superpotência de energia limpa, figurou no centro de sua plataforma eleitoral. Sua proposta contrapunha a de Donald Trump, que concorria à reeleição com uma política baseada fundamentalmente nos combustíveis fósseis para garantir o domínio energético dos EUA no cenário mundial. Trump encerrara abruptamente o compromisso dos EUA no Acordo de Paris – em torno do qual os países e as empresas multinacionais baseiam suas estratégias de transição energética. As desregulamentações industrial e ambiental foram a marca distintiva de Trump (Fawthrop, 2020).

Biden se comprometeu a investir US\$ 400 bilhões em energia limpa e inovação, visando “avanços tecnológicos” para criar novos empregos e reduzir emissões de gases do efeito estufa. Já em seu primeiro dia no cargo, o democrata começou a alterar as políticas ambientais, revisando e fortalecendo a National Environmental Policy Act (NEPA) e emitindo ordens executivas para revisar ou desfazer as políticas do antecessor.

Após duras disputas políticas, sancionou leis robustas para sustentar seus projetos e colocar em prática uma política industrial típica. Refiro-me particularmente à IRA, aprovada depois da IIJA, que já visava redução das emissões de gases do efeito estufa com investimentos importantes em transporte público, reparação de estradas e pontes e investimentos em novas tecnologias de energia limpa, como a captura de carbono e estações de carregamento de veículos elétricos.

A IRA prevê histórico investimento climático do governo federal dos EUA, incluindo cerca de US\$ 390 bilhões para reduzir emissões de gases do efeito estufa. Com isso, a criação de um ecossistema inteiro, capaz de gerar um produto energético novo, superando grandes problemas técnicos em torno de sua produção, distribuição e armazenamento, torna-se viável. As leis institucionalizam o papel mais ativo e intencional do Estado na criação de novas indústrias.

A política industrial nos EUA é praticada há tempos, mas de modo relativamente oculto para não confrontar a ortodoxia liberal e seu culto ao mercado em oposição ao Estado como indutor do desenvolvimento econômico (Block, 2008; Block e Keller, 2016). Entretanto, no contexto da competição com a China e seu modelo econômico, a política industrial mais vigorosa tem parecido essencial para garantir a vitalidade futura dos EUA. Significa dizer que a atuação do Estado em diversas frentes, tais como fomento à P&D, subsídio à produção, compras governamentais, em especial, produtos experimentais, e financiamentos, já não é vista como um anátema.

O conjunto de leis sancionadas pelo governo Biden até setembro de 2022, incluindo a CHIPS and Science Act (2022), poderá representar quase US\$ 100 bilhões em despesas anuais em política industrial durante os cinco anos seguintes. Isso praticamente duplicaria a despesa que pode

ser categorizada como política industrial. “This could grow to about 0.7% of America’s GDP, catapulting it past France, Germany and Japan, keen practitioners of industrial policy” (The Economist, 2022).

Note-se que, nas estimativas acima, não se incluem as indústrias aeroespacial e de defesa, justamente as que ajudam a ocultar muitas das práticas estadunidenses de política industrial. A desaprovação sobre o envolvimento do Estado nos negócios, considerando-o contraproducente, não abrange a formidável produção nos EUA em nome da defesa. Em 2020, foram contabilizados US\$ 778 bilhões de gastos em defesa. Tais gastos costumam ultrapassar os gastos cumulativos com defesa de países como China, Arábia Saudita, Rússia, Reino Unido, Índia, França, Japão, Alemanha e Coreia do Sul (Mordor Intelligence, 2023). Isso sem contar o aumento com as atuais tensões políticas em curso com a China, a guerra da Ucrânia e a guerra de Israel em Gaza.

A propósito, a indústria de defesa está cada vez mais interessada em plataformas movidas a H₂V, consideradas ideais para utilização em ambientes remotos ou austeros. Não é o caso aqui de inventariar todas as iniciativas. Um exemplo basta. Em março de 2023, o Construction Engineering Research Laboratory (CERL), pertencente ao Engineer Research and Development Center (ERDC) do Exército dos Estados Unidos, divulgou que testaria uma nova tecnologia em apoio à resiliência energética. Como parte de um acordo de cooperação, a Nel Hydrogen foi contratada para construir eletrolisadores para produzir H₂V para uso como combustível em situações emergenciais. Segundo Nick Josefik, engenheiro industrial do CERL, “this electrolyzer project provides an exciting and unique opportunity to advance the research in efficient and low-cost hydrogen production which could improve the Nation’s competitiveness in the global energy market” (Skaggs, 2023). Josefik toca em um ponto central: a expectativa de aplicação abrangente de inovação tecnológica desenvolvida com orçamento público.

Para além das fronteiras da defesa e em um contexto de flexibilização das práticas de política industrial, o apoio das recentes leis estadunidenses vai sendo divulgado. Em forma de sistema de crédito fiscal escalonado, a IRA fornece US\$ 3 por quilograma para a produção de H₂V em dez anos,

e créditos menores (US\$ 0,60 por quilograma) para aqueles que usam combustíveis fósseis para produzir hidrogênio (The White House, 2023c). O custo de dez anos de subsídios à produção de H2V, fornecidos pela IRA, deve ser de US\$ 13,2 bilhões (Congressional Budget Office, 2022). O governo estima que os créditos fiscais gerarão receitas de US\$ 140 bilhões e 700 mil empregos até 2030, e ajudarão o país a produzir 50 milhões de toneladas métricas de H2V até 2050 (Hussein e McDermott, 2023).

Em outubro de 2023, mais uma iniciativa do governo Biden foi anunciada em apoio a uma indústria nascente no setor energético: a criação de conjunto de centros de H2V em todo o país, prevendo que os centros sejam aglomerados de gasodutos e instalações ao longo de centenas de quilômetros. O Departamento de Energia (DOE) comprometeu-se a gastar US\$ 7 bilhões na construção de tais centros.

Prevê-se que o financiamento federal seja o iniciador que atrairá projetos privados de aproximadamente US\$ 40 bilhões. E os significativos subsídios governamentais estabelecidos na IRA e na IIJA visam a incentivar o setor privado a impulsionar tanto a produção de H2V, como também o consumo. Craig Segall, do grupo de política ambiental Evergreen, em entrevista a Rebecca Leber, do *Vox*, ajuda a dimensionar os esforços por trás do surgimento de uma indústria dessa natureza: “It’s as if we were at the beginning of coal or gas” (Leber, 2023). Nesse caso, o papel do Estado será de induzir não só a produção e o consumo do novo produto energético, mas também a inovação e sustentabilidade.

O Brasil no rumo à transição energética

O Brasil tem realmente grandes possibilidades de se tornar potência global de energia limpa. Está na 7ª posição na lista global de geradores de energia, com capacidade instalada atual de 175 GW (2021), e na 3ª em energia renovável, ficando atrás dos EUA e da China. O Brasil lidera com 85% de sua energia proveniente de fontes renováveis, sendo que 63% vêm das centrais hidroelétricas. Com uma rede elétrica integrada e de baixo carbono, o país também é dotado de potencial na produção de energias eólica e solar, de biomassa e de H2V. Sua extensa costa marítima e clima

apropriado são atributos que favorecem instalações de parques eólicos e solares *offshore*, que podem gerar eletricidade para a eletrólise da água do mar. Ou seja, o Brasil possui recursos hídricos, água salgada e água doce, que podem ser utilizados no processo de geração de H2V. O Custo Nivelado do H2V produzido no Brasil seria em torno de US\$ 1,50/kg em 2030, valor que permite ao país competir com outros países, principalmente EUA, Austrália, Espanha e Arábia Saudita. Até 2040, este custo poderá cair para aproximadamente US\$ 1,25/kg (Gurlit, 2021).

Estima-se que a produção poderá resultar em até US\$ 20 bilhões em receitas até 2040. Sendo que mais da metade dessas receitas devem resultar do abastecimento interno, particularmente os setores de transporte rodoviário, de produção de aço e de outras indústrias com utilização intensiva de energia. E até US\$ 6 bilhões podem provir das exportações de derivados de H2V, graças aos atributos geográficos do Brasil. Parte de sua produção poderá ser exportada para a Europa e para a costa leste da América do Norte. No entanto, tal cenário requer significativos investimentos: algo em torno de US\$ 200 bilhões no setor de H2V, incluindo 180 GW na produção adicional de energia renovável (mais do que a atual capacidade instalada no país). Outro destaque é que os investimentos para produzir H2V no país poderiam aproveitar a rede elétrica existente, pois a energia usada no processamento corresponde a 70% do custo do H2V (Gurlit, 2021).

Como já observado, se o H2V tende a ser a solução desejável no momento, isso não quer dizer que se consegue produzi-lo facilmente e que ele consiga desbancar o hidrogênio cinza no curto prazo. A barreira do preço dificulta a expansão comercial e requer solução. A transição energética envolve reestruturação de toda a cadeia produtiva, desde a geração até a distribuição e consumo.

O Presidente Lula assumiu o governo com promessas de enfrentar os imperativos da transição energética e elevar o Brasil a potência na produção de H2V. Há genuína intenção em seus discursos de que a transição seja mais do que investir em novo vetor energético. Pretende-se que seja essencialmente um vetor de desenvolvimento, de redução das desigualdades e de sensibilidade ambiental.

Eleito, deparou-se com um setor energético diferente daquele dos anos 2000. Entre outras mudanças, verifica-se presença estatal reduzida no setor elétrico com a privatização da Eletrobras e na atuação contida da Petrobras. A estatal se desfez de ativos em fertilizantes, biocombustíveis e energias renováveis nos últimos cinco anos e apresentou um programa enxuto de investimentos (Ramalho, 2023a).

Isso aumentou sua noção sobre a importância de manter diálogos com os agentes econômicos brasileiros, diálogos que lhe pareceram que poderiam ser bem encaminhados pelo seu Vice Geraldo Alckmin. Com efeito, uma nova articulação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) e presidido pelo Vice-Presidente Alckmin, ganhou projeção a partir de julho de 2023. Desarticulado desde 2015, o CNDI voltou a se reunir com regularidade para definir a política industrial a ser executada nos próximos anos em torno de pelo menos seis grandes eixos (CNDI, 2023)².

Ao mesmo tempo, o governo começou a trabalhar na elaboração do chamado Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC) – programa de investimentos estratégicos em infraestrutura desenhado com os ministérios e estados –, publicado em agosto de 2023. Com investimentos previstos de R\$ 540 bilhões, a transição energética aparece como eixo destacado no Novo PAC, assim como no CNDI. A cifra acima é global, abrangendo transição energética, transportes, infraestrutura social, inclusão digital e conectividade, saneamento básico e infraestrutura urbana. A parte destinada aos investimentos em combustíveis de baixo carbono para a transição energética e a redução dos impactos nas mudanças climáticas é uma fração. O programa estima R\$ 26,1 bilhões para o setor, com a maior parte dos investimentos concentrados entre 2023 e 2026 (R\$ 20,2 bilhões); após 2026, serão R\$ 5,9 bilhões (Ministério de Minas e Energia, 2023).

O Ministério da Fazenda e o Ministério do Meio Ambiente também estão envolvidos nas discussões do CNDI sobre a descarbonização da

2 O CNDI reúne-se com: representantes de vinte ministérios; cerca de vinte conselheiros da sociedade civil e do setor produtivo; e outras entidades vinculadas ao governo e entidades convidadas.

economia. Juntos lançaram as bases do Plano de Transformação Ecológica, com objetivo de direcionar investimentos públicos para atividades econômicas com impacto ambiental positivo, além de criar um mercado regulado de carbono capaz de recompensar empresas com baixas emissões de gases do efeito estufa (Marques, 2023).

A proposta, conforme sugeriu o Presidente Lula, é articular investimentos públicos e privados e financiamento dos bancos oficiais de forma convergente. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) seria um “banco verde” e reindustrializante. Aloizio Mercadante, presidente do BNDES, disse que seria um novo padrão de industrialização: “[...] digital e descarbonizada, baseada em circularidade e intensiva em conhecimento. Isso exigirá inovação e grande investimento em pesquisa aplicada” (Ramalho, 2023b).

Mercadante apontou para os EUA, além de Europa, como referências de políticas industriais para promoção da economia de baixo carbono. “Essas economias estão fazendo política industrial, repensando a relação Estado/mercado, buscando novos padrões de regulação, especialmente marcos de regularidade fiscal pós-pandemia, e o Brasil precisa olhar para essas experiências” (Machado, 2023). As referências apontadas não são aleatórias. Busca-se uma espécie de escudo contra previsíveis críticas dos agentes econômicos e políticos liberais no Brasil alinhados com estrangeiros contra iniciativas de políticas industriais.

Com R\$ 8,6 bilhões de investimentos projetados para 2023 em energias renováveis, Mercadante novamente procura justificar seus planos, destacando o problemático custo de capital no Brasil, que pode anular o ativo brasileiro incorporado na matriz energética e o potencial de geração renovável que viabilizam o H2V. Recorre ao exemplo da Alemanha, cujo governo está financiando os projetos de H2V a “juro zero”.

Os objetivos ambientais e de enfrentamento às mudanças climáticas declarados pelo governo Lula seriam incontestáveis para justificar as políticas industriais. Usar como referências as práticas de política industrial do governo dos EUA – centro da confiança “exagerada” sobre a capacidade do mercado em resolver problemas econômicos e sociais (Block, 2008) – também não deixa de ser um bom critério. No entanto,

as condições para se praticar uma política industrial hoje no Brasil podem ser contestadas. Isso porque a cooperação por parte dos EUA, embora seja fundamental, é consideravelmente difícil de se verificar na prática.

Ao projetar tal cenário, tem-se aqui como válido, primeiramente, o pressuposto de que a política industrial de base transformadora possui um conjunto dependente de peças que se movem ao redor de eixos: um tipo de “roda interna”, cujos efeitos dependem de “rodas externas” movidas pelas condições macroeconômicas – especificamente as taxas de câmbio condicionadas pelos fluxos comerciais e fluxos de capital volátil – e pelos acordos políticos subjacentes (Wade, 2015).

As condições macroeconômicas são historicamente desfavoráveis à competitividade brasileira. A flutuação cambial é uma preocupação constante, e a taxa de juros é inconcebivelmente alta, o que tem feito do Brasil um atraente país para os rentistas internos e externos. Além disso, a despeito dos esforços do Ministério da Fazenda e do real compromisso com o equilíbrio fiscal, as desconfianças tendem a imperar.

O mesmo pode ser notado no trabalho de coordenação conduzido pelo Vice-Presidente Alckmin com diversos setores do empresariado brasileiro. De fato, há um temor entre economistas sobre as possíveis distorções de mercado e a alocação ineficiente de recursos que seriam provocadas pela escolha de vencedores e perdedores (Agarwal, 2023), algo que já foi objeto de duras críticas contra os governos petistas anteriores. O governo atual tem se esforçado para fazer com que as propostas de política industrial sejam desenhadas à luz de reconsiderações e de novos aprendizados. A orientação por grandes eixos e missões de impacto na economia e na sociedade diferenciam positivamente o caráter da atual política industrial brasileira proposta. No entanto, os agentes econômicos ainda tendem a se comportar refratariamente ou exageradamente desconfiados, isso sem contar as parcelas que são oportunistas ou assumidamente opostas a quaisquer propostas apresentadas pelo governo Lula. Isso dificulta sobremaneira a implementação de uma política industrial consistente.

A cooperação por parte dos EUA: fundamental, porém difícil de se verificar na prática

As dificuldades internas poderiam ser compensadas por cooperação internacional. Embora tenha se espalhado a percepção de que os três mandamentos – privatização, estabilização e liberalização – pregados pelas instituições multilaterais internacionais, sob ordenamento liderado pelo EUA, não eram exatamente favoráveis ao desenvolvimento econômico, isso não alterou efetivamente as condições enfrentadas pelos países em desenvolvimento. Contornar os constrangimentos impostos pelos regimes internacionais, incluindo os acordos comerciais internacionais e os acordos de investimentos, pode ser um desafio intransponível (Bojikian e Menezes, 2023).

A Organização Mundial do Comércio (OMC), da qual o Brasil é membro e signatário dos principais acordos, impõe diversas regras que subtraem a autonomia política dos países para implementar política industrial. Restrições tarifárias, cotas, requisitos de conteúdo local, metas de exportação, subsídios, condições sobre compras governamentais, regras sobre propriedade intelectual são algumas das principais regras que precisam ser observadas com rigor, sob pena de pesadas retaliações comerciais. E as várias rodadas de negociações multilaterais foram marcadas por fortes divergências entre EUA e Brasil, que se viu em recorrentes dificuldades para ampliar o comércio multilateral de modo favorável aos interesses brasileiros.

Os EUA, embora possam desafiar princípios, normas e regras que eles mesmos ajudaram a instituir no âmbito multilateral, causando crises de legitimidade no sistema comercial, não admitem que os demais o façam, nem mesmo seus aliados e parceiros comerciais mais próximos. O Brasil, historicamente, figura como objeto de inúmeros contenciosos em questões comerciais, ciência e tecnologia, propriedade intelectual e financiamento ao desenvolvimento, sem contar as duras condicionalidades atreladas às negociações e renegociações de dívida externa que refletem sobre o papel do Estado na economia.

Afora as dificuldades que podem ser colocadas pelos EUA contra o Brasil por força dos acordos comerciais internacionais vigentes na OMC e

de entendimentos político-diplomáticos em outros fóruns internacionais, a cooperação no âmbito bilateral não tem sido suficientemente abrangente. Enquanto as comunicações, os memorandos de entendimento e os acordos em geral ressaltam sempre a relevância da parceria, a importância do Brasil para os EUA se revela secundária no exame mais detido dos resultados dos acordos de cooperação.

Em julho de 2023, em Goa (Índia), por ocasião da 14ª Reunião Ministerial de Energia Limpa e da 8ª Reunião Missionária de Inovação do G20, foi assinado compromisso de cooperação entre EUA e Brasil. Com isso, o Fórum de Energia Brasil-Estados Unidos (USBEPF), canal de diálogo bilateral criado para promover a cooperação técnica, política, comercial e de investimento sobre transição energética, foi renovado. As partes comprometeram-se em trabalhar articuladamente com o setor privado para mover iniciativas em H2V, entre outras. Os compromissos incluíram ainda mobilização para formar novos comitês de ação público-privada no âmbito do Diálogo da Indústria de Energia Limpa (CEID) até a COP28 (Agência epbr, 2023).

O que isso significa na prática? Certamente não dá para antecipar, afirmando indiscutivelmente qual será o resultado final dos compromissos ora firmados. Mas experiências anteriores de cooperação podem indicar tendências.

Tome-se o exemplo do Diálogo Comercial Brasil-EUA. Os diferentes grupos de trabalho que o compõem trabalham sobre diversos temas, tais como regulamentos e normas técnicas, avaliação de conformidade, boas práticas regulamentares, facilitação do comércio e questões aduaneiras. Isso produz resultados no sentido de harmonizar normas, regras, procedimentos e padrões técnicos, agilizando principalmente os fluxos aduaneiros. Porém, seus resultados não facilitam efetivamente o acesso de produtos brasileiros mais competitivos ao mercado dos EUA.

O Memorando de Entendimento Brasil-EUA para Avançar a Cooperação em Biocombustíveis, assinado em 2007 e focado, dentre outros compromissos, em estudos para a criação de mercados, infelizmente não foi o suficiente para prevenir barreiras ao acesso do etanol brasileiro à base de cana de açúcar àquele mercado. Grupos domésticos articularam-se

com sucesso junto ao Congresso dos EUA para proteger o mercado do etanol doméstico à base de milho. Somente em 2010 a EPA legitimou a qualificação técnica do etanol brasileiro, reconhecendo sua capacidade de redução em 61% das emissões de gases do efeito estufa em relação à gasolina e classificando-o como “biocombustível avançado” (Unica, 2010). E a luta do governo e dos agentes econômicos brasileiros contra a tarifa de importação de US\$ 0,54 por galão de etanol brasileiro estabelecida nos EUA estendeu-se até 2011, quando a tarifa foi finalmente removida.

De volta à avaliação sobre o USBEF, criado em 2019, observa-se que ele foi apresentado como uma espécie de plataforma de colaboração entre os países em questões técnicas, regulatórias e políticas de interesse conjunto e com um compromisso de promover reuniões anuais entre os respectivos ministérios de energia. Nesse período, os respectivos governos – Donald Trump e Jair Bolsonaro – eram alinhados, com intencional e manifesta disposição do governo brasileiro em fazer concessões sem reciprocidade.

Na reunião do USBEF, em 2022, as partes – representantes do governo Biden e representantes do governo Bolsonaro, dois governos com pensamentos bem diferentes, por assim dizer – inauguraram o CEID, liderado pelo setor privado dos dois países. O lançamento ocorreu no Conselho Empresarial da Câmara de Comércio dos EUA, em Washington, e foram estabelecidos, na ocasião, cinco grupos de trabalho: H2V, energia eólica *offshore*, modernização e armazenamento de rede, combustíveis sustentáveis e gestão de carbono e metano (UDOP, 2022). Trata-se de uma plataforma que conecta grupos de especialistas com amplo conhecimento técnico e mercadológico para trocar ideias importantes, todavia isso é bem diferente de compromissos de agências governamentais dispostas a endossar uma cooperação que envolva facilitação do acesso brasileiro aos meios práticos para se promover a indústria local.

A propósito, David Turk, secretário adjunto do DOE, esteve no Brasil em abril de 2023 para tratar de cooperação bilateral. Seu discurso, entretanto, dá margem para um entendimento de que EUA e Brasil serão, ao cabo, competidores, cabendo a cada um alavancar suas próprias estratégias de P&D, de investimentos e comerciais. “O Brasil e alguns

outros países ao redor do mundo estão em posição competitiva muito boa. Mas o governo nacional [do Brasil] e as companhias precisam agir para tirar vantagem dessa posição” (Coronato, 2023).

O Secretário Turk sabia que Robert Habeck, Ministro da Economia e Ação Climática da Alemanha, visitara o Brasil em março de 2023 e enfatizara o interesse alemão de importar H2V de qualquer país que “ofereça o melhor negócio”. Como já dito, o Brasil reúne muitos atributos que o levam a ser um grande competidor. Entretanto, os EUA tendem a ser o grande *player*, podendo garantir, com um arsenal de instrumentos políticos e econômicos, a supremacia tecnológica do país nesse setor também. Ao destacar o orçamento público para investimentos e os generosos créditos tributários aprovados pelo Congresso, ele exhibe a incomparável capacidade dos EUA.

O interesse do secretário, entusiasta do H2V há tempos, é que se construa um mercado internacional viável em torno dessa fonte. O mercado surge a partir do momento em que se conectam fornecedores e compradores e se articula um mecanismo de oferta e de demanda. É de interesse do Brasil que se desenvolva um mercado internacional? Sim, mas isso requer muitas ações integradoras.

Pode-se pensar que o interesse primordial dos EUA é assegurar a parceria do Brasil na manutenção da cadeia de suprimentos minerais necessários para a realização da transição energética dos EUA. Quando ele diz que conversou com várias empresas de energia limpa na visita ao Brasil, ele menciona a importância dos minerais para a produção de painéis solares fotovoltaicos e de baterias nos EUA. O interesse evidente é no comércio de itens básicos.

Diferente seria se a cooperação bilateral contemplasse uma efetiva promoção de políticas de compartilhamento de tecnologia e promoção da produção de maior valor agregado e da segurança das cadeias de abastecimento no âmbito regional. Pensando em outros padrões, pode-se pensar nos compromissos de cooperação entre EUA e Índia.

Entre iniciativas mais recentes, figuram (1) a US-India initiative on Critical and Emerging Technology (iCET), “to elevate and expand bilateral strategic technology partnerships and defense industrial cooperation

between the governments, businesses and academic institutions of our two countries” (The White House, 2023a); (2) o Strategic Trade Dialogue, “to undertake regular efforts to address export controls, explore ways of enhancing high technology commerce, and facilitate technology transfer between the two countries” (The White House, 2023b); e (3) o Indo-U.S. Quantum Coordination Mechanism, “to facilitate collaboration among industry, academia, and government, and our work toward a comprehensive Quantum Information Science and Technology agreement” (The White House, 2023b).

Outros compromissos significativos de cooperação tecnológica com a Índia foram anunciados pelo governo Biden, incluindo cooperação sobre transição energética “to create innovative investment platforms that will effectively lower the cost of capital and attract international private finance at scale to accelerate the deployment of greenfield renewable energy, battery storage, and emerging green technology projects in India” (The White House, 2023b).

São exemplos que mostram diferenças importantes no tratamento dispensado pelos EUA à Índia, envolvendo cooperação estratégica em questões climática, econômica e tecnológica. Observando que há divergência entre os dois países sobre tecnologia digital e controles estabelecidos pelos EUA devido à violação indiana do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares, em 1998, os compromissos de cooperação com a Índia são mais substantivos.

O leitor pode argumentar que as relações – EUA-Índia e EUA-Brasil – são incomparáveis. Verdade. A relação indo-americana é condicionada por fatores geopolíticos e geoeconômicos inequívocos, que tendem a favorecer a Índia nas negociações com os EUA. Mas, diante da preocupação dos EUA com a relação sino-brasileira e com a presença da China na região, e diante do interesse mútuo legítimo na transição energética, não seria o caso de agir, promovendo a cooperação calcada no compartilhamento e na facilitação do acesso aos meios práticos para a realização de metas e objetivos?

Em princípio sim. O problema é que, embora faça sentido promover um relacionamento baseado em ações políticas que efetivamente

ressignifiquem a cooperação com o Brasil, persistem restrições que dificultam isso. Há critérios de elegibilidade que afastam o Brasil dessa possibilidade. Se a transferência tecnológica importante não puder se realizar, se os investimentos externos não puderem se realizar devido a inúmeras condicionalidades, se os financiamentos das organizações internacionais não puderem ser concedidos sem reduções na autonomia regulatória do país, se o U.S. DFC – braço do governo dos EUA para investimento externo – não puder conceder empréstimos para apoiar projetos administrados por empresas estatais, de que cooperação estamos falando?

Referências

AGARWAL, Ruchir. Industrial Policy and The Growth Strategy Trilemma. *International Monetary Fund*, 21 mar. 2023. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/Series/Analytical-Series/industrial-policy-and-the-growth-strategy-trilemma-ruchir-agarwal>>. Acesso em: 12 jul. 2023.

AGÊNCIA ambiental dos EUA reconhece etanol de cana como avançado. *Unica*, 3 fev. 2010. Disponível em: <<https://unica.com.br/noticias/agencia-ambiental-dos-eua-reconhece-etanol-de-cana-como-biocombustivel-avanado/>>. Acesso em: 14 dez. 2023.

BLOCK, Fred. Swimming Against the Current: The Rise of a Hidden Developmental State in the United States. *Politics & Society*, v. 36, n. 2, p. 169-206, 2008.

BLOCK, Fred; KELLER, Matthew R. *State of Innovation: The U.S. Government's Role in Technology Development*. London: Routledge, 2016.

BOJIKIAN, Neusa M. P.; MENEZES, Roberto G. A supremacia em disputa: a guerra tecnológica contra a China e o desenvolvimentismo nada oculto, mas exclusivo, dos Estados Unidos. In: CRUZ, Sebastião C. Velasco e; BOJIKIAN, Neusa Maria P. (orgs.). *Tempos difíceis. O primeiro tempo do Governo Biden e as eleições de meio de mandato*. São Paulo: Unesp, 2023, p. 133-165.

BRASIL e EUA reforçam cooperação para promover energia limpa. *UDOP*, 23 ago. 2022. Disponível em: <<https://www.udop.com.br/noticia/2022/08/23/brasil-e-eua-reforcam-cooperacao-para-promover-energia-limpa.html>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL e EUA vão cooperar em hidrogênio limpo e SAF. *Agência epbr*, 21 jul. 2023. Disponível em: <<https://epbr.com.br/brasil-e-eua-va-cooperar-em-hidrogenio-limpo-e-combustivel-sustentavel-de-aviacao/>>. Acesso em: 6 mar. 2024.

CNDI conclui rodada de reuniões para definir metas aspiracionais. *Boletim mensal do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial*. Edição 1, 12 set. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/informes/cndi/2023/boletim-mensal-do-cndi-edicao-1-setembro-de-2023>>. Acesso em: 28 dez. 2023.

Congressional Budget Office. *Cost Estimate*, 5 ago. 2022. Disponível em: <https://www.cbo.gov/system/files/2022-08/hr5376_IR_Act_8-3-22.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2023.

CORONATO, Marcos. Muitos países falam em produzir hidrogênio – mas Brasil tem vantagem real, diz alto executivo do governo dos EUA. *Um Só Planeta*, 5 abr. 2023. Disponível em: <<https://umsoplaneta.globo.com/energia/noticia/2023/04/05/muitos-paises-falam-em-produzir-hidrogenio-mas-brasil-tem-vantagem-real-diz-alto-executivo-do-governo-dos-eua.ghtml>>. Acesso em: 14 nov. 2023.

FACT Sheet: United States and India Elevate Strategic Partnership with the initiative on Critical and Emerging Technology (iCET). *The White House*, 31 jan. 2023a. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/01/31/fact-sheet-united-states-and-india-elevate-strategic-partnership-with-the-initiative-on-critical-and-emerging-technology-icet/>>. Acesso em: 25 nov. 2023.

FAWTHROP, Andrew. Five key takeaways from Joe Biden’s climate and clean energy plan. *NS Energy*, 10 nov. 2020. Disponível em: <<https://www.nsenergybusiness.com/features/joe-biden-climate-plan-energy/>>. Acesso em: 19 dez. 2023.

GURLIT, Wieland. Green Hydrogen: an opportunity to create sustainable wealth in Brazil and the world. *McKinsey & Company*, 25 nov. 2021. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/br/en/our-insights/hidrogenio-verde-uma-oportunidade-de-geracao-de-riqueza-com-sustentabilidade-para-o-brasil-e-o-mundo#>. Acesso em: 6 mar. 2024.

HUSSEIN, Fatima; MCDERMOTT, Jennifer. Biden administration unveils hydrogen tax credit in effort to jump start industry. *PBS News Hour*, 22 dez. 2023. Disponível em: <<https://www.pbs.org/newshour/politics/biden-administration-unveils-hydrogen-tax-credit-in-effort-to-jump-start-industry>>. Acesso em: 28 dez. 2023.

INDÚSTRIA BRASILEIRA DE GASES. Hidrogênio (H). Especificações Técnicas. N° ONU: 1049, s.d. Disponível em: <<https://www.ibg.com.br/hidrogenio.html>>. Acesso em: 20 dez. 2023.

JOE Biden's industrial policy is big, bold and fraught with difficulty. *The Economist*, 13 set. 2022. Disponível em: <<https://www.economist.com/united-states/2022/09/13/joe-bidens-industrial-policy-is-big-bold-and-fraught-with-difficulty>>. Acesso em: 6 mar. 2024.

JOINT Statement from the United States and India. *The White House*, 22 jun. 2023b. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/06/22/joint-statement-from-the-united-states-and-india/>>. Acesso em: 6 mar. 2024.

LEBER, Rebecca. Why Biden's multibillion-dollar bet on hydrogen energy is such a big deal. *Vox*, 16 out. 2023. Disponível em: <<https://www.vox.com/climate/23900109/hydrogen-green-energy-hubs-biden>>. Acesso em: 27 dez. 2023.

MACHADO, Nayara. As ideias do BNDES para ser um “banco verde”. *Agência epbr*, 22 mar. 2023. Disponível em: <<https://epbr.com.br/as-ideias-do-bndes-para-ser-um-banco-verde/>>. Acesso em: 28 dez. 2023.

MARQUES, Fabrício. Política industrial retoma importância. *Pesquisa Fapesp*, n. 333, 6 nov. 2023. Disponível em: <<https://revistapesquisa.fapesp.br/politica-industrial-retoma-importancia/>>. Acesso em: 2 jan. 2024.

NOVO PAC mira em combustíveis de baixo carbono para a promoção da transição energética. *Ministério de Minas e Energia*, 18 ago. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/novo-pac-mira-em-combustiveis-de-baixo-carbono-para-a-promocao-da-transicao-energetica>>. Acesso em: 27 dez. 2023.

RAMALHO, André. Seis promessas de Lula para ficar de olho no setor de energia. *Agência epbr*, 1 jan. 2023a. Disponível em: <<https://epbr.com.br/seis-promessas-de-lula-para-ficar-de-olho-no-setor-de-energia/>>. Acesso em: 28 dez. 2023.

RAMALHO, André. Mercadante promete apoio do BNDES às exportações, economia verde e infraestrutura. *Agência epbr*, 6 fev. 2023b. Disponível em: <<https://epbr.com.br/mercadante-promete-apoio-do-bndes-as-exportacoes-economia-verde-e-infraestrutura/>>. Acesso em: 28 dez. 2023.

SKAGGS, Kaley. ERDC-CERL to test new hydrogen electrolyzer technology to support energy resilience. *U.S. Army Engineer Research and Development Center*, 22 mar. 2023. Disponível em: <<https://www.erd.usace.army.mil/Media/News-Stories/Article/3334362/erdc-cerl-to-test-new-hydrogen-electrolyzer-technology-to-support-energy-resili/>>. Acesso em: 6 mar. 2024.

THE WHITE HOUSE. *Building a Clean Energy Economy: A Guidebook to the Inflation Reduction Act's Investments in Clean Energy and Climate Action*. Version 2, 2023c. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/12/Inflation-Reduction-Act-Guidebook.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2023.

US DEFENSE Industry size & Share Analysis – Growth Trends & Forecasts (2023-2028). *Mordor Intelligence*, 2023. Disponível em: <<https://www.mordorintelligence.com/industry-reports/united-states-defense-market>>. Acesso em: 27 dez. 2023.

WADE, Robert H. The Role of Industrial Policy in Developing Countries. In: CALCAGNO, Alfredo *et al.* (orgs.). *Rethinking Development Strategies After the Financial Crisis*. Volume I: Making the Case for Policy Space. New York; Genève: UNCTAD, 2015, p. 67-79. Disponível em: <https://unctad.org/system/files/official-document/gdsmdp20151wade_en.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2024.

ZIMBRES, Danilo. O futuro do Brasil na era do hidrogênio verde. *Carta Capital*, 6 dez. 2023. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/opiniaio/o-futuro-do-brasil-na-era-do-hidrogenio-verde/>>. Acesso em: 7 mar. 2024.

Guerras frias, ontem e hoje: percepções da atuação internacional brasileira em tempos polarizados

Andre Pagliarini¹

A Guerra Fria lançou uma longa sombra sobre o Brasil. O golpe na Guatemala em 1954, desenhado em Washington, fez repercutir na América Latina um medo de infiltração comunista, assim como a sensação de que os EUA poderiam e deveriam agir decisivamente para combatê-la (Schlesinger e Kinzer, 1982). No Brasil, o ambicioso plano de desenvolvimento do Presidente Juscelino Kubitschek, embora economicamente bem-sucedido em vários aspectos, suscitou preocupações sobre irresponsabilidade fiscal bem como ligações supostamente crescentes com grupos de esquerda. No rescaldo da Revolução Cubana, os arquitetos da política externa norte-americana se preocuparam com o potencial desvio do Brasil em direção ao socialismo. Tais preocupações cresceram ainda mais sob o Presidente João Goulart, ex-Ministro do trabalho associado a atores políticos nacionalistas e reformistas que abraçavam a reforma agrária, a nacionalização de indústrias chave e uma política externa independente. As preocupações com a direção de Goulart se manifestaram em pressões econômicas, ameaças veladas e operações clandestinas para minar seu governo². O legado das relações EUA-Brasil no início da década de 1960 é uma advertência. Ele revela como as ansiedades da Guerra Fria e a interferência das superpotências podem desestabilizar a política interna de um país, ferindo a democracia e os direitos humanos. Também nos

1 É professor de história na Louisiana State University. Antes, lecionou na Hampden-Sydney College, Dartmouth College, Wellesley College, e Brown University, onde recebeu seu doutorado em 2018. Ele escreve frequentemente sobre história, política brasileira e assuntos internacionais em *Foreign Policy*, *The Guardian*, *New Republic*, *Jacobin*, entre outras publicações estrangeiras, bem como *Folha de S. Paulo* e *Piauí*. É um colunista do *The Brazilian Report* afiliado também ao Washington Brazil Office e ao Quincy Institute for Responsible Statecraft. Está terminando um livro sobre o nacionalismo na política brasileira do século XX e outro sobre o papel do Lula na história recente do Brasil.

2 Sobre a campanha de desestabilização do governo João Goulart, ver: Fico, 2008.

ensina sobre a complexa interação entre forças domésticas e internacionais na construção das relações exteriores.

O espectro de uma nova Guerra Fria, desta vez entre os Estados Unidos e a China, paira sobre o século XXI, injetando incerteza num quadro geopolítico que há pouco tempo parecia razoavelmente sólido. No meio desta rivalidade crescente, a maior nação da América Latina encontra-se numa posição delicada, navegando entre duas potências com alguns interesses em comum, mas que não deixam de ressaltar visões de mundo e prioridades divergentes. Compreender o papel do Brasil e suas possíveis atitudes nesse cenário geopolítico tão complexo exige um exame de seus pontos fortes, vulnerabilidades e opções estratégicas. Comparações históricas podem ajudar a aprimorar nossas análises. Assim, este ensaio tem dois objetivos. O primeiro é analisar como a política externa brasileira foi justificada, avaliada e compreendida na década de 1960, período decisivo na história da Guerra Fria. O segundo objetivo é considerar o momento atual à luz dessa história, discutindo as tentativas do governo Lula de reinaugurar a tradição brasileira de ação independente robusta no cenário mundial. Concluo sugerindo que as relações saudáveis entre os EUA e o Brasil no futuro próximo dependem do reconhecimento de Washington de que a sua estratégia na última Guerra Fria não deve ser repetida no caso de uma nova. Vale apontar que o governo Biden não tem forçado o Brasil, pelo menos não publicamente, a escolher um lado neste momento confuso do que se pode chamar de multipolaridade bipolar. Nisso, Washington acerta. Noto que este ensaio não pretende ser uma avaliação completa das questões levantadas. Busco apenas destacar o que considero ser uma dinâmica histórica fundamental que ambos os países deveriam considerar no ano em que os Estados Unidos e o Brasil estão a refletir sobre dois séculos de relações.

Guerra Fria I: uma amizade traída

A visita do Presidente João Goulart a Washington DC, em abril de 1962, marcou uma tentativa de demonstrar unidade de propósito com os Estados Unidos. No dia 3 de abril, Goulart, que mantinha relações suspeitas com forças de esquerda aos olhos de muitas figuras do governo Kennedy,

foi festejado com um jantar de Estado oferecido pelo secretário de Estado Dean Rusk. Anteriormente, Goulart havia se dirigido à Organização dos Estados Americanos, chamando a criação daquele órgão em 1948 de “o reconhecimento formal, por todos os Governos que a integram, de que a cooperação entre Estados soberanos, por mais íntima que seja, não dá direito a nenhum deles, nem mesmo à Organização que compõem, de atuar em terreno reservado exclusivamente à soberania interna das nações”³. No dia seguinte, buscou explicar o significado da política externa brasileira para uma sessão conjunta do Congresso, dizendo que “a ação internacional do Brasil não responde a outro objetivo senão o de favorecer, por todos os meios ao nosso alcance, a preservação e fortalecimento da paz”⁴. Goulart, que dois anos mais tarde seria deposto por um golpe civil-militar apoiado pelos Estados Unidos, insistiu no seu discurso que “o fim da perigosa emulação armamentista tem de ser encontrado através da convivência e da negociação”⁵. Ao defender a independência geopolítica de seu país, o Presidente brasileiro no entanto colocava o Brasil em alinhamento geral com as prioridades internacionais dos Estados Unidos: “O Brasil entende que a convivência entre o mundo democrático e o mundo socialista poderá ser benéfica ao conhecimento e à integração das experiências comuns, e temos a esperança de que esses contatos evidenciem que a democracia representativa é a mais perfeita das formas de governo e a mais compatível com a proteção ao homem e a preservação de sua liberdade”⁶.

Ainda naquele ano, Goulart ressaltou a mensagem de paz e negociação que havia enfatizado em Washington, afirmando que:

Emergimos para as responsabilidades da vida internacional numa fase crítica da história da humanidade, mas não nos devem amedrontar as dificuldades que certamente encontraremos, antes devemos entendê-las como um incentivo para a clareza e a definição de nossas atitudes. Encontramos o mundo conturbado pelo entrelaço de

3 Discurso perante o Conselho da Organização dos Estados Americanos, Washington, 3 abr. 1962. Cf. Marcelino, 2009, p. 28.

4 Para o discurso completo, ver: Goulart, 1962, p. 2.

5 *Ibid.*

6 *Ibid.*

ideologias e forças, que geram tensões perigosas para a preservação da paz (*in* Domingos, 2018b, p. 46).

O Brasil, segundo Goulart, tinha um papel especial a desempenhar na bipolaridade cada vez mais estrita da Guerra Fria.

Mas esta retórica só poderia levar Goulart até certo ponto na administração Kennedy. Como observa o historiador Charles Sidarta Machado Domingos: “A política externa de Goulart desagradou ao governo Kennedy, em especial por meio de seus princípios de autodeterminação e não intervenção, que iam de encontro às formulações políticas dos Estados Unidos na Guerra Fria, de forma geral, e mais ainda em relação à latino-americanização a partir da Revolução Cubana” (Domingos, 2018a, p. 544). De fato, com a devida perspectiva histórica, fica claro que os principais elementos da atividade internacional brasileira no início da década de 1960 foram abertamente rechaçadas em Washington, que não via Goulart como um parceiro confiável contra o comunismo. Esse descompasso contribuiu para o apoio expressivo do governo Lyndon Johnson à conspiração contra Goulart, com resultados trágicos para a sociedade brasileira. Como afirmaram os historiadores Rafael Ioris e Vanni Pettina em um texto recente sobre a historiografia da Guerra Fria na América Latina:

[...] foram as restrições cada vez mais limitantes da lógica polarizada dos contextos global, hemisférico, regional e doméstico pós-Segunda Guerra Mundial que ajudaram a inviabilizar o caminho das transformações socioeconômicas, políticas e culturais que se desenrolavam em muitas nações latino-americanas. No conjunto, isto resultou em níveis de violência em larga escala e na maioria dos lugares sem precedentes, no aprofundamento das divisões políticas e ideológicas, no enraizamento do domínio oligárquico excludente e, em última análise, no adiamento da possibilidade de implementação de políticas mais inclusivas para uma ou mesmo duas gerações (Ioris e Pettina, 2023, p. 4).

No fim de 1963, as declarações ambíguas de Goulart, bem como sua aparente incapacidade de domar forças radicais de esquerda, do ponto de vista de Washington e do seu embaixador, Lincoln Gordon, significavam que uma mudança se tornara necessária. Os militares brasileiros, com o apoio dos EUA, então desencadearam um golpe de estado, depondo aquele que era o Presidente legal do país segundo a Constituição em vigor na época. Para as forças conservadoras no Brasil, bem como para os arquitetos da política externa dos EUA em Washington, Goulart tornara-se indissociável de um conjunto de políticas que representavam um risco inaceitável para a estabilidade do país, justificando aquela intervenção tão drástica.

A agenda política do novo regime foi muito discutida no seu primeiro ano, sem dúvida num esforço para mitigar a percepção do golpe como uma mera tomada de poder. O componente civil tecnocrático do regime desempenharia um papel de liderança na campanha pública para justificar a destituição de Goulart e explicar as políticas divergentes que pessoas sem respaldo eleitoral passariam a adotar em seu lugar. Um mês após a posse de Castelo Branco, em 15 de abril de 1964, o economista e ex-diplomata Roberto Campos ingressou no governo como ministro do Planejamento e Coordenação Econômica. Passaria então grande parte de agosto e setembro apresentando as políticas fiscais do novo regime, juntamente com uma defesa mais ampla da necessidade da intervenção militar, para vários grupos em todo o país (Santos, 2000, p. 112-121). No dia 19 de setembro, ele fez um discurso em Porto Alegre para a Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra (ESG) em que analisava as falhas do governo Goulart. A fala de Campos é uma boa ilustração de como o regime se enxergava: racional, responsável e indispensável.

A pior ofensa de Goulart, segundo o economista e ex-diplomata Roberto Campos, o primeiro Ministro do Planejamento e Coordenação Econômica do novo regime, foi substituir a consideração sóbria das políticas públicas por slogans e a expansão de seu poder pessoal. Auxiliado por “engenheiros do caos”, o Presidente deposto procurou sabotar a economia para introduzir “o cavalo de Tróia da subversão política e social”⁷.

7 FGV/CPDOC, 1964, p. 1.

Campos sustentou que desde a presidência eleita de Getúlio Vargas, sucessivos governos teriam adotado medidas que não faziam sentido empírico. O novo governo pretendia desfazer as mistificações de Goulart, uma das quais Campos chamou de “nacionalismo temperamental”, que na visão dele era uma perspectiva que confundia linguagem dura contra estrangeiros com uma estratégia de desenvolvimento económico. Campos culpou este tipo de nacionalismo por uma série de problemas, incluindo o crescimento desenfreado do setor público e o endividamento externo, que para ele tornaram a nação menos capaz de agir de forma independente. Um nacionalismo racional, segundo Campos, procuraria acima de tudo investimentos eficientes, sejam eles nacionais ou estrangeiros, em vez de “jogar sobre os outros a culpa pela nossa pobreza”⁸. A inflação, a hostilidade ao investimento estrangeiro e as invectivas de classe foram, no governo anterior, instrumentos de percussão numa “bizarra sinfonia nacionalista”, declarou Campos⁹.

Dois anos depois, entre 19 e 22 de setembro de 1966, aconteceu a Segunda Conferência Interamericana dos Parceiros da Aliança para o Progresso no Rio de Janeiro. Representantes de 62 comitês parceiros da América do Norte, América Central e América do Sul, bem como representantes de governos, organizações privadas e fundações, participaram da reunião. O discurso de abertura do Presidente Castelo Branco enfatizou a solidariedade continental e a cooperação hemisférica. Por sua vez, Stuart H. Van Dyke, Diretor da Missão da USAID no Brasil, enfatizou a iniciativa latino-americana, observando que a tarefa dos parceiros da Aliança era “produzir uma renovação de fé na Aliança, uma nova dedicação ao seu sucesso e um novo sentido de participação de todos os povos da América Latina”¹⁰. A ditadura brasileira era claramente vista como um melhor parceiro dos Estados Unidos nessa empreitada do que o governo democrático que a precedeu. Contudo, ao apoiar o novo regime, Washington empurrava o Brasil para um período de violência, autoritarismo e repressão. No aniversário do bicentenário das relações

8 *Ibid.*, p. 1.

9 *Ibid.*, p. 3.

10 Office Files of the White House Aids, Charles Horsky: The Second Inter-American Conference Partners of the Alliance. 9/12-22/66, Box 57, OFWHA, LBJ Library.

EUA-Brasil, esta traição da democracia brasileira não pode passar despercebida, até porque recordá-la pode ser útil no sentido de evitar o mesmo erro no futuro.

Guerra Fria II: a chance de aprender com o passado

Se há ou não hoje, ou se haverá, uma nova Guerra Fria entre Washington e Pequim é um tema de muito debate. É ainda uma questão em aberto. Diferentemente da clara demarcação ideológica e até geográfica do passado, os confrontos EUA-China frequentemente envolvem preocupações práticas como o roubo de propriedade intelectual, a cibersegurança e disputas regionais no Mar do Sul da China. Este contexto pragmático permite ainda uma cooperação limitada em áreas de interesse mútuo, como as alterações climáticas ou as crises sanitárias globais. A comparação do presente com a Guerra Fria realça a necessidade de uma nova compreensão de como as superpotências competem e de como os países não alinhados como o Brasil buscam defender seus próprios interesses no meio de profundas divisões internacionais. O bicentenário da relação EUA-Brasil é um momento oportuno para pensar de que maneira atos de violência geopolítica, como o apoio de Washington ao golpe de 1964, podem ser evitados num contexto de crescentes hostilidades ao redor do mundo. Tal como no passado, o Brasil hoje insiste no seu direito de agir de forma independente na defesa dos seus interesses. A história desta vez pode e deve ser diferente.

No seu livro *Cold Peace: Avoiding the New Cold War* (*Paz Fria: evitando a nova guerra fria*), de 2023, o cientista político Michael Doyle sustenta que o mundo enfrenta atualmente uma nova e perigosa Guerra Fria entre os Estados Unidos e a China, com a Rússia desempenhando um papel menor, mas ainda significativo. Ele alerta para as consequências devastadoras de um conflito total entre estas potências, particularmente no seu impacto sobre as tentativas de enfrentar conjuntamente desafios globais como as mudanças climáticas e pandemias. Ele não sugere que o conflito seja iminente, mas que o mundo deve tomar medidas mais deliberadas no sentido de estabelecer um sistema conjunto de governança que permita a compreensão global. Doyle insiste que “precisamos de um

esforço mais compartilhado para gerir as tensões de segurança globais, desenvolvendo compromissos e pontos comuns sobre o clima, as relações cibernéticas, a Ucrânia e Taiwan” (Doyle, 2023, p. 7). Doyle enfatiza que evitar uma nova Guerra Fria não é apenas possível, mas essencial para o futuro da humanidade. Doyle não é um adversário da chamada ordem internacional liberal, mas reconhece claramente que o mundo mudou. O fim da ilusão de que o mundo hoje é o mesmo do pós-guerra é o primeiro passo na construção de uma ordem global mais adequada aos desafios de hoje.

A insistência do Brasil na atividade independente no âmbito internacional no contexto de um mundo em mudança tem sido considerada ingênua ou suspeita por alguns, e certa por outros. O mundo mudou dramaticamente desde que assumiu o cargo pela primeira vez há vinte anos, mas Lula continua empenhado em garantir um lugar de destaque para o Brasil no cenário mundial. A sua volta reavivou o que poderia ser chamado de adesão independente do Brasil ao sistema internacional, ou seja, uma vontade de envolver outros países nas questões mais importantes a partir de uma posição de neutralidade estratégica distintamente brasileira. Para demonstrar essa adesão, Lula passou o primeiro ano de seu terceiro mandato viajando muito no exterior, reunindo-se com mais chefes de estado em cinco meses do que o Ex-Presidente Jair Bolsonaro em quatro anos (Alves e Oliveira, 2023). Ele chegou até a ser criticado por passar tanto tempo fora do país (Paraguassu, 2023). Mas estes obviamente não foram meros passeios. O objetivo era restaurar a presença do Brasil nos principais fóruns internacionais e como ator de peso nos debates moldando o futuro da governança global. Como observou Oliver Stuenkel, professor na Escola de Relações Internacionais da Fundação Getulio Vargas: “[...] embora a multipolaridade seja frequentemente vista como menos estável e mais difícil de administrar do que a bipolaridade ou a unipolaridade, a visão de Brasília tem sido tradicionalmente mais otimista: o ex-Chanceler brasileiro Antonio Patriota cunhou os termos ‘multipolaridade benigna’ e ‘multipolaridade cooperativa’, que enxergam a emergência da multipolaridade não como uma ameaça, mas como uma oportunidade” (Stuenkel, 2023).

Abraçar a multipolaridade, como Lula tem feito em todos seus governos, é desconfiar que a hegemonia dos EUA serve, na maioria das vezes, os interesses brasileiros. Ao contrário do que alguns analistas parecem pensar, Lula e seus assessores têm suas críticas aos líderes chineses e russos. Mas eles estão especialmente atentos, mesmo que os bons modos diplomáticos os impeçam de o dizer explicitamente, ao que consideram ser as debilidades dos EUA. Recordam que a NSA espionou a ex-Presidente Dilma Rousseff e acreditam firmemente que o Departamento de Justiça dos EUA ajudou a legitimar a prisão do Presidente Lula em 2018. Além destes traumas mais recentes, claro, está a memória do envolvimento dos EUA no golpe de 1964 e o apoio à ditadura que se seguiu. Lula não pretende azedar as relações com a Rússia ou a China com base nas queixas de Washington. Em vez disso, Lula, tal como vários líderes brasileiros antes dele, defenderá os interesses brasileiros caso a caso, independentemente da posição dos EUA sobre um determinado assunto. No meio ambiente e nas questões trabalhistas, o governo brasileiro está alinhado com o governo Biden. No entanto, nas outras grandes questões geopolíticas da atualidade, o terreno é mais complicado.

Primeiro, o Brasil não partilha o alarmismo dos EUA em relação à ascensão chinesa. Lula quer colher os benefícios de uma relação próxima de trabalho com a China sem incorrer consequências por parte dos Estados Unidos. A visita de Lula a Pequim em abril de 2023 foi coberta de perto nos EUA, uma espécie de reconhecimento de que a ligação Pequim-Brasília é uma história central no futuro do Hemisfério Ocidental. Nessa viagem, Lula insistiu que a profunda relação comercial do Brasil com a China não deveria causar atritos com Washington. “Quando eu vou conversar com os Estados Unidos, eu não fico preocupado com o que a China vai pensar”, disse ele à imprensa no último dia da sua viagem, “eu estou conversando sobre os interesses soberanos do meu país. Quando eu venho conversar com a China, eu também não fico preocupado com o que os Estados Unidos estão pensando” (Prazeres, 2023). Muitos comentaristas parecem querer que Lula escolha um lado na possível guerra fria emergindo entre Washington e Pequim. Felizmente, o governo Biden não emitiu nenhum ultimato nesse sentido até agora – pelo menos não publicamente.

Em segundo lugar, Lula recusou-se a dedicar recursos brasileiros ao esforço de guerra ucraniano, apelando, em vez disso, a um pequeno grupo de países sem envolvimento direto no conflito para mediar negociações para pôr fim à guerra imediatamente. Embora tenha condenado a invasão russa, a sua posição foi amplamente criticada por equiparar a culpabilidade russa e ucraniana na conflagração trágica (Kluth, 2023). John Kirby, porta-voz do Conselho de Segurança Nacional dos EUA, chegou a acusar Lula de “repetir a propaganda russa e chinesa” (Wright, 2023). A realidade, porém, é que a posição de Lula é racional tendo em vista os interesses da sua nação e ajuda a ilustrar dúvidas mais amplas sobre a chamada ordem internacional liberal (Stuenkel, 2023).

Finalmente, o governo Lula não concorda com Washington no que diz respeito à situação na Venezuela. Lula até tem sido comparado desfavoravelmente ao Presidente Gabriel Boric do Chile, um jovem líder progressista que adotou uma posição muito mais dura contra Nicolás Maduro. Também aqui é importante que os decisores políticos em Washington compreendam o raciocínio de Lula. O objetivo de longa data de Lula é posicionar o Brasil – e ele próprio – como um intermediário para problemas diplomáticos complicados dentro e fora da região. Maduro está isolado quase que completamente no cenário mundial. O que contribuiria se Lula se juntasse ao coro de condenação contra Maduro? Qual objetivo final isso avançaria? Não está claro que tal abordagem faria alguma coisa para mudar o atual impasse. Lula então insiste em relações calorosas na esperança de que o Brasil possa preservar sua credibilidade perante o regime venezuelano e eventualmente ajudar a mediar um acordo. Ainda não se sabe se esta abordagem produzirá resultados tangíveis ou não, mas é uma estratégia clara e concreta. Reconhecer o pensamento estratégico dos movimentos da política externa do Brasil é o mínimo necessário para estabelecer uma relação de maior confiança entre Washington e Brasília.

Chama a atenção que a primeira viagem internacional de Lula em seu terceiro mandato foi à Argentina para a reunião da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac). Fundada em 2010 como contraponto à Organização dos Estados Americanos (OEA), dominada pelos EUA, a Celac é composta por 33 países – incluindo Venezuela e Cuba. Depois de voltar a integrar o órgão após a saída do Brasil sob o seu

antecessor, Lula aproveitou a oportunidade para reiterar o apoio do seu país a uma política de não intervenção na região. “Da mesma forma que sou contra a ocupação territorial, como a Rússia fez com a Ucrânia, sou contra muita interferência no processo venezuelano”, disse Lula em seu discurso (Gomes e Borges, 2023). O regresso do Brasil à Celac marcou o compromisso renovado do país com os esforços de integração regional, que Lula vê como fundamentais para os interesses do seu país e para a prosperidade partilhada da região.

Para o Presidente brasileiro, o projeto de integração sul-americana é uma questão de estratégia geopolítica e, em menor medida, de afinidade ideológica. Porém, acima de tudo, Lula está comprometido com a multipolaridade porque acredita que ela serve os interesses do Brasil e de outros países que enxergam poucos caminhos para a ascensão na atual estrutura de governança global. O seu governo não pretende minar a chamada ordem internacional liberal, mas expandir o seu apelo democrático. Contra o refrão comum de que uma diluição do poder dos EUA nos assuntos internacionais levaria a piores resultados em matéria de direitos humanos em todo o mundo, Lula tem sustentado que mais influência para um conjunto mais amplo de nações na verdade fortaleceria os compromissos democráticos em todo o mundo.

Numa entrevista reveladora durante uma visita a Portugal em abril de 2023, Lula foi questionado sobre a Carta da ONU e se existem valores universais que deveriam orientar a condução dos assuntos internacionais. O Presidente brasileiro apontou que os próprios membros do Conselho de Segurança da ONU nem sempre respeitam o valor da Carta daquela instituição, mas estão protegidos pelo seu poder de veto, que, segundo ele, deve deixar de existir. Os responsáveis pelas guerras recentes mais destrutivas, destacou, são membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU: “Os EUA invadiram o Iraque sem autorização da ONU, a França e a Inglaterra invadiram a Líbia sem autorização da ONU, e agora a Rússia invadiu a Ucrânia”¹¹. É justamente por isso que é imperativo expandir a participação democrática na governação global, concluiu, acrescentando que “temos de garantir que África esteja

11 Lula entrevistado pela RTP, 22 abr. 2023. Disponível em: <<https://twitter.com/RTPNoticias/status/1649858927717171203?s=20>>. Acesso em: 9 abr. 2024.

representada [no Conselho de Segurança da ONU], que a América Latina esteja representada”, bem como a Índia e a Alemanha¹². Os Estados Unidos devem enfrentar seriamente esta crítica se de fato estão interessados numa parceria mais produtiva com o Brasil a médio e longo prazo.

É um truísmo de longa data na política externa brasileira que o Brasil deve resistir a escolher lados em disputas internacionais nas quais não esteja diretamente implicado. A independência é uma estratégia clara, apesar do que sugerem alguns dos atuais críticos do Presidente Lula. Se conseguir gerar ganhos materiais reais para os brasileiros, provavelmente será considerado um sucesso. Em resposta às ambições e às críticas legítimas do Brasil, Washington faria bem em demonstrar flexibilidade, autoconsciência, encorajamento e até – sim – um certo grau de deferência. Alguns temem que ao abraçar a multipolaridade o Brasil esteja se afastando dos EUA. No entanto, Lula tem procurado dissipar esta ansiedade apresentando parcerias produtivas com diversas nações e governos de várias matizes ideológicas. Este modelo de diplomacia flexível, que transcende as fronteiras políticas, sugere que as relações internacionais latino-americanas ainda não se consolidaram nos blocos rígidos que poderiam indicar uma nova Guerra Fria. Talvez a abordagem brasileira possa oferecer um caminho esperançoso para outras países que procuram navegar um mundo complexo, interdependente, mas cada vez mais instável.

Conclusão: construindo confiança em uma era polarizada

Ao lidar com o Brasil, o governo dos EUA faria bem em reconhecer que os líderes da maior nação da América Latina irritam-se com a sensação de que estão sujeitos a um conjunto de regras diferentes no cenário mundial daquele que Washington estabeleceu para si mesmo. Muitas das críticas à política externa independente de Lula na imprensa e por parte de alguns funcionários públicos parecem sugerir que não existe uma crítica legítima à hegemonia dos EUA. O Presidente Joe Biden, por exemplo, votou pela autorização da guerra no Iraque, uma medida que o governo brasileiro

12 Lula entrevistado pela RTP, 22 abr. 2023. Disponível em: <<https://twitter.com/RTPNoticias/status/16498589277171203?s=20>>. Acesso em: 9 abr. 2024.

considerou na época, e considera até hoje, uma violação grosseira do direito internacional. Do ponto de vista brasileiro, ao mesmo tempo em que há pouquíssima responsabilização pelas catástrofes da política externa dos EUA, o Brasil correu o risco de sofrer uma reação diplomática por se recusar a contribuir com armas para uma guerra na qual não está diretamente implicado. O paradoxo é claro: os pensamentos de Lula sobre qualquer assunto de política externa são fortemente examinados para avaliar os compromissos democráticos do Brasil e determinar se o país pode ou deve ter uma voz maior nos assuntos globais, enquanto a hegemonia dos EUA é simplesmente dada apesar de seus resultados ambíguos ao longo do século XX. Este duplo padrão contribui para o déficit de confiança entre os gigantes hemisféricos e alimenta a sensação de que é necessário ouvir mais vozes na construção de um novo quadro de governação internacional. Esse até agora tem sido o projeto do terceiro mandato de Lula no que diz respeito à política externa.

Além de uma relação comercial robusta, que é mutuamente benéfica e incontroversa, há uma série de pequenas e grandes coisas que os Estados Unidos podem fazer para sinalizar que veem o Brasil como um parceiro valioso e para mostrar que ele próprio pode ser um parceiro produtivo e confiável. O Brasil é um país enorme, com uma população jovem, recursos abundantes e proficiência técnica em diversas áreas importantes. Desde a redemocratização no final dos anos 1980, após duas décadas de regime militar, sucessivas administrações, especialmente nos últimos vinte anos, aprovaram políticas social-democratas que ganharam aplausos no exterior. Os Estados Unidos poderiam fazer mais para reconhecer formalmente as conquistas políticas do Brasil, como tirar milhões de pessoas da pobreza e combater a fome. Apontar explicitamente para o gigante sul-americano como modelo em áreas específicas é um gesto pequeno, barato, mas potencialmente poderoso, que os EUA poderiam fazer para alimentar relações mais calorosas com o Brasil.

A política externa é mais desafiadora, mas também apresenta oportunidades de melhoria. O governo Biden se mostrou mais receptivo a uma nova abordagem em relação à Venezuela após as tentativas desastrosas do governo anterior de mudar o regime em Caracas. Não criticou publicamente a relutância do Brasil em contribuir para o esforço

de guerra ucraniano nem procurou dissuadir as tentativas de Lula de reacender a integração sul-americana. Talvez a coisa mais importante que Washington poderia fazer é apoiar genuinamente a candidatura do Brasil para se tornar membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. Fazer isso indicaria ao Brasil – e a outras chamadas nações em desenvolvimento – que a sua voz é importante e que existe um caminho viável para a inclusão na atual arquitetura de governança global. A participação plena na OCDE é menos premente, mas também daria ao Brasil acesso a uma maior colaboração econômica, partilha de políticas, investimento estrangeiro e iniciativas especializadas que anseia. Maiores esforços de partilha de informações – e não apenas colaborações militares ou policiais – também diriam aos brasileiros que os Estados Unidos confiam neles e os veem como parceiros vitais nos próximos anos.

Quando se trata de reparar a desconfiança histórica, os EUA poderiam dar o simples passo de desclassificar todos os documentos restantes relacionados à ditadura de 1964. Washington pode e deve fornecer um relato completo dos documentos que permanecem indisponíveis aos investigadores e divulgá-los. Fez isso no caso do Chile em 2023, no aniversário de quarenta anos do golpe naquele país (Bartlett, 2023). Um pedido oficial de desculpas por ter apoiado o golpe também demonstraria que os Estados Unidos estão seriamente empenhados em trilhar um novo rumo na sua relação com o Brasil, enraizado num respeito permanente pela democracia – mesmo quando seus resultados desagradam a Washington. O aniversário relação bilateral Brasil-EUA neste ano oferece uma excelente oportunidade para um gesto positivo deste tipo.

Esta combinação de políticas e outros esforços no mesmo sentido tornaria possível que os Estados Unidos se apresentassem de forma mais crível como um interlocutor confiável. A credibilidade não se constrói da noite para o dia, mas os líderes em Washington podem fazer uma série de pequenas coisas agora para fortalecer a sua posição histórica com o Brasil e, ao fazê-lo, sinalizar a milhões de pessoas em todo o mundo que tem a maturidade, autoconsciência e visão para empoderar outros atores na construção de uma ordem global baseada na contenção e na colaboração, em vez da competição e dominação. Ainda não é tarde para os Estados Unidos demonstrarem que podem ser um parceiro valioso e confiável.

Este ano de comemoração da notável amizade dos gigantes do hemisfério, norte e sul, é uma excelente oportunidade. Que ela não seja desperdiçada.

Referências

ALVES, Ana Rosa; OLIVEIRA, Eliane. Em 150 dias de mandato, Lula se encontrará com mais chefes de governo que Bolsonaro em 4 anos. *O Globo*, 23 maio 2023. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2023/05/em-150-dias-de-governo-lula-se-encontrara-com-mais-chefes-de-governo-que-bolsonaro-em-4-anos.ghtml#>>. Acesso em: 16 fev. 2024.

ASSISTA aqui à entrevista exclusiva da RTP a Lula da Silva, que fala entre outros temas, sobre a questão da Ucrânia, mas também do tempo em que foi julgado e detido por alegadas irregularidades durante o primeiro mandato. *RTP Notícias*, 22 abr. 2023. Disponível em: <<https://twitter.com/RTPNoticias/status/1649858927717171203?s=20>>. Acesso em: 16 fev. 2024.

BARTLETT, John. US state department declassifies more documents about Pinochet's 1973 coup. *The Guardian*, 26 ago. 2023. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2023/aug/26/state-department-declassifies-pinochet-coup-documents-chile>>. Acesso em: 16 fev. 2023.

DOMINGOS, Charles Sidarta Machado. Ligações perigosas: a deterioração das relações entre os governos de João Goulart e John Kennedy no ano de 1962. *Tempo*, v. 24, n. 3 set./dez. 2018a.

DOMINGOS, Charles Sidarta Machado. O Presidente e o Professor: a defesa da paz, da não intervenção e da autodeterminação dos povos em meio ao momento mais quente da Guerra Fria. *Cadernos do Tempo Presente*, v. 9, n. 2, jul./dez. 2018b.

DOYLE, Michael W. *Cold Peace: Avoiding the New Cold War*. New York: W.W. Norton & Company, 2023.

ESTADOS UNIDOS DA AMERICA. Office Files of the White House Aids. Charles Horsky: The Second Inter-American Conference Partners of the Alliance. 9/12-22/66, box 57, OFWHA, LBJ Library.

FGV/CPDOC. RC p m 64.08.13. Diretrizes gerais da política econômico-financeira do governo, 9 set. 1964.

FICO, Carlos. *O grande irmão: da Operação Brother Sam aos anos de chumbo. O governo dos Estados Unidos e a ditadura militar brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

GOMES, Pedro Henrique; BORGES, Beatriz. “Sou contra muita ingerência no processo da Venezuela”, diz Lula na Argentina. *G1*, 23 jan. 2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/01/23/sou-contramuita-ingerencia-no-processo-da-venezuela-diz-lula-na-argentina.ghtml>>. Acesso em: 16 fev. 2024.

GOULART: Na coexistência pacífica vencerão os regimes democráticos. *Folha de S. Paulo*, 5 abr. 1962.

IORIS, Rafael R.; PETTINA, Vanni. Debating Latin America’s Cold War: A Vision From the South. *History Compass*, v. 21, n. 2, 2023.

KLUTH, Andreas. Lula Can’t Tell Vladimir from Volodymyr. *Bloomberg*, 1 fev. 2023. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2023-02-01/brazil-s-lula-blames-zelenskiy-as-much-as-putin-for-the-war-in-ukraine?utm_campaign=socialflow-organic&utm_source=twitter&utm_medium=social&cmpid=socialflow-twitter-business&utm_content=business&leadSource=uverify%20wall>. Acesso em: 16 fev. 2024.

MARCELINO, Wanielle Brito (org.). *Discursos selecionados do presidente João Goulart*. Brasília: FUNAG, 2009.

PARAGUASSU, Lisandra. Intensa agenda de Lula no exterior angustia auxiliares, que veem atraso em decisões. *Terra*, 16 maio 2023. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/intensa-agenda-de-lula-no-externo-angustia-auxiliares-que-veem-atraso-em-decisoes,d943b91f70f7f970551088dad218130260g7364p.html>>. Acesso em: 16 fev. 2024.

PRAZERES, Leandro. Na China, Lula pede que EUA “parem de incentivar a Guerra” na Ucrânia. *BBC*, 14 abr. 2023. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/articles/c728lp7ew1po>>. Acesso em: 16 fev. 2024.

SANTOS, Marcelo Henrique Pereira dos. Roberto de Oliveira Campos: homem de ação do governo Castelo Branco. *São Paulo em Perspectiva*, v. 2, abr./jun. 2000.

SCHLESINGER, Stephen C.; KINZER, Stephen. *Bitter Fruit: The Untold Story of the American Coup in Guatemala*. New York: Doubleday, 1982.

STUENKEL, Oliver. How to Understand Brazil's Ukraine Policy. *Foreign Policy*, 18 maio 2023. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2023/05/18/russia-ukraine-war-brazil-lula-nonalignment-global-south/>>. Acesso em: 16 fev. 2024.

WRIGHT, George. Ukraine war: US accuses Lula of parroting propaganda. *BBC*, 18 abr. 2023. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-latin-america-65307553>>. Acesso em: 16 fev. 2024.

Evolução e perspectivas das relações Brasil-EUA: de adversários a parceiros

Roberto Abdenur¹

Entrei no Serviço Exterior Brasileiro em 1963. Esse período se caracterizou pelas agudas tensões da Guerra Fria entre EUA e URSS, acentuadas pela crise dos mísseis em Cuba em 1962, quando o mundo por pouco escapou de uma devastadora guerra nuclear. Tratava-se de uma *confrontação* entre os países dotados de democracia e economia de mercado e ditaduras comunistas.

No Brasil, entre o final dos anos 1950 e início dos anos 1960 se configurava quadro de instabilidade, polarização política e incertezas quanto ao futuro. Tinha relevo, nesse contexto, um movimento voltado para dois objetivos: a realização das chamadas “reformas de base”, a principal sendo, no plano doméstico, a reforma agrária; no plano externo, a luta contra os ingentes obstáculos a nosso desenvolvimento, mediante mudanças nas principais instituições multilaterais (o FMI, o Banco Mundial e a própria ONU, o GATT) e na relação de poder entre os países ricos e os países em desenvolvimento, que cresciam em número e força graças ao processo de descolonização e à formação do Movimento Não Alinhado. O que me motivou a buscar a Carreira Diplomática foi justamente esse segundo ideário. Durante as décadas entre os anos 1960 e os 1980 estive, em diversos momentos, envolvido no eufemisticamente chamado Diálogo Norte-Sul, quando em verdade se tratava de uma relativamente dura *confrontação* entre ricos e pobres. Uma luta em favor de uma idealizada “Nova Ordem Econômica Internacional”. Ao longo de

1 Diplomata de carreira, teve uma longa e distinta trajetória no Serviço Exterior brasileiro de 1963 a 2007, servindo em postos importantes no Reino Unido, EUA, Equador, China, Alemanha, Áustria, Eslováquia e Croácia. Durante sua carreira, desempenhou funções significativas como Coordenador de Assuntos Econômicos e Comerciais, Secretário-Geral das Relações Exteriores e Embaixador, além de integrar comitivas presidenciais em diversos continentes. Após aposentar-se, fundou a DIPLOCONSULT, uma consultoria de assuntos internacionais, e foi Presidente-Executivo do ETCO. Atualmente, dedica-se à escrita de estudos e artigos sobre política externa e questões internacionais.

todo aquele período, os EUA, principal potência econômica e dona de tutela sobre os organismos financiadores internacionais, se apresentavam como o mais arrojado adversário dos países em desenvolvimento, entre os quais notadamente o Brasil, que em não pequena medida era um líder dos movimentos do Sul contra o Norte.

Nos anos 1960, 1970 e 1980 os EUA se apresentavam como o principal “adversário” em questões de grande importância para o Brasil. Com sua hegemonia na economia e finanças internacionais, foram os mais duros interlocutores em variadas frentes: nossos esforços por maior acesso a seus mercados; a luta por mais equitativa ordem internacional; a intransigência na questão da dívida; e a pressão para introduzir à força no GATT os novos temas de serviços e investimentos (que não integravam a pauta da instituição). Em paralelo, Washington se empenhava em abrir o mercado brasileiro para tais atividades. Essa tentativa colocou em tela um novo problema no relacionamento bilateral: um sério choque entre as investidas americanas e nossas políticas de desenvolvimento e capacitação tecnológica, onde, por exemplo, praticávamos reserva de mercado no campo da Informática.

Mas com o tempo tanto o Brasil, de um lado, como os EUA de outro, foram mudando. Foram deixados para trás os problemas mais controversos. E o resultado foi que os EUA passaram de “adversários” a “parceiros”. O processo começou com a amizade entre Fernando Henrique Cardoso e Bill Clinton, o bom entendimento entre Lula e George W. Bush e depois a aproximação entre Dilma Rousseff e Obama. Culminando com a reunião em Washington, no início de 2023, entre Lula e Biden. Encontro que teve como destaque, desafortunadamente, a defesa de Democracia – não só em terceiros, mas em seus próprios países, ao impacto de atuais e possíveis futuras intencões de extrema-direita.

Para melhor descrever a trajetória das relações Brasil-EUA, é interessante acompanhar as mudanças, ao longo do tempo, no léxico, na semântica usada pelas duas partes quando de encontros importantes.

Mais cedo, com a redemocratização no Brasil, dois de nossos Presidentes tiveram contato com o então Presidente Ronald Reagan: João Figueiredo numa visita a Washington em maio de 1982, e ao receber

o mandatário americano em Brasília em novembro do mesmo ano; e José Sarney em viagem aos EUA em setembro de 1986, para diálogo com o Bush pai, George H. W. Bush.

No primeiro caso deu-se sensível disparidade entre as manifestações dos Chefes de Governo. Enquanto Figueiredo discorria amplamente sobre o quadro internacional, expressando preocupação com as tensões da Guerra Fria, criticando medidas unilaterais no campo econômico, e conclamando a maior diálogo entre os países desenvolvidos e o Terceiro Mundo (ele indicava o Brasil como pertencente simultaneamente ao Terceiro Mundo e ao Ocidente), Reagan fazia pronunciamentos relativamente breves, nos quais enaltecia a comunhão de valores e elogiava a democracia brasileira (termo a que Figueiredo também havia dado realce), e o importante papel que o Brasil exercia no hemisfério. Reagan exprimia assim *visão limitada* do papel do Brasil no plano internacional.

A visita de Sarney foi dominada pelo grave problema que o Brasil então enfrentava com a impagável dívida externa. Ele e Bush convergiram em comentários genéricos sobre os problemas do sistema financeiro internacional e do FMI. A agenda da conversa se circunscreveu a essas questões prementes para o Brasil, não abordando maiormente outros assuntos.

Entre 1991 e 1992, houve encontros entre Fernando Collor e Bush pai, por ocasião de uma sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova York, e da Rio-92. Houve nessas conversas trocas de ideias sobre o contexto internacional e, na Rio-92, Bush elogiou a atuação do Brasil nas questões ambientais. Não se deu, pelo lado americano, maior avaliação da presença do Brasil nos cenários internacionais.

Fernando Henrique Cardoso esteve com Bill Clinton nos EUA em 1995, 1998 e 1999. E depois com Bush filho (George W. Bush), também nos EUA, em abril e novembro de 2001.

Em abril de 1995, em encontro em Washington, Fernando Henrique Cardoso e Clinton decidiram declarar uma *nova parceria*, com a missão de levar a maior abertura de mercados entre os dois países. FHC também fez declarações para reforçar a confiança no Brasil por investidores e financistas. FHC, com Clinton, mencionou a postulação do Brasil por

um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Cabe ressaltar ter essa visita apresentado considerável progresso no relacionamento bilateral, com o estabelecimento da nova parceria e a conversa sobre o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Foi, ao que me consta, a primeira referência por assim dizer “oficial” à ideia de uma “parceria” como tal.

Em 1998, FHC viajou a Nova York para reunião na ONU sobre o narcotráfico. Depois hospedou-se na casa de campo (Camp David) para reunião com Clinton e almoço com empresários, acadêmicos e jornalistas oferecido pela prestigiosa Sociedade das Américas, onde discorreu sobre a economia e a política externa de seu governo. Clinton elogiou a rápida recuperação da economia brasileira após a crise financeira ocorrida em 1999 em alguns países da Ásia e na Rússia. Houve com Clinton, e depois com Bush, conversas mais densas sobre as principais questões internacionais, inclusive sobre o Oriente Médio, o sistema financeiro, e a ALCA (o controverso projeto, lançado por Clinton em 1994, de uma grande zona de livre comércio abarcando todas as nações do hemisfério). Com Clinton, FHC chegou de novo a levantar a questão do pleito brasileiro por um assento permanente no CSNU, recebendo de volta comentários genéricos sobre a necessidade de reformas e atualização das Nações Unidas. Nenhum comprometimento com a postulação brasileira.

Observo que, ao que me consta, a alusão a uma nova parceria teria sido a primeira menção a tal ideia. Malgrado seu escopo limitado, nesse caso tal evolução na linguagem é significativa. Pela primeira vez as relações Brasil-EUA, outrora marcadas por certo antagonismo, são mencionadas em sentido positivo – e também construtivo, posto que o conceito de “parceria” aponta na direção de progresso, de passos à frente.

Em dezembro de 2002, ainda como Presidente eleito, Luiz Inácio Lula da Silva viajou a Washington para encontro com George W. Bush. Seu objetivo – na linha do que tinha feito com a “Carta ao povo brasileiro” – era fundamentalmente o de desfazer, junto ao governo americano, aos banqueiros e financistas de Wall Street, a investidores e ao “mercado” em geral, os temores de que seu governo iria praticar uma política econômica

heterodoxa e irresponsável, assim levando o Brasil a uma crise grave e capaz de causar turbulência na economia internacional.

Lula foi claro e convincente, com isso pondo termo às sérias preocupações então existentes em Washington e Wall Street. Bush elogiou Lula e disse ser o Brasil “vital” para os EUA. Em junho do mesmo ano, Lula fez nova viagem aos EUA, agora como mandatário em exercício. Para dar seguimento a suas conversas, os dois Presidentes criaram três grupos de trabalho, sobre comércio, finanças e energia.

Nessas duas reuniões houve avanço, com o estabelecimento de um diálogo fluido, amistoso e até informal entre os dois Presidentes. Bush fez comentários enfáticos sobre a importância do relacionamento bilateral, e concordou com a criação de um Grupo de Trabalho dedicado à questão das reformas nas Nações Unidas, e em seu Conselho de Segurança. Cabe assinalar a importância desse primeiro passo dos EUA em direção a nosso pleito. Bush deu assim uma resposta construtiva às observações feitas anteriormente sobre o assunto por FHC e o próprio Lula. *Um significativo passo adiante.*

Lula depois se reuniu com George W. Bush para um churrasco, quando de passagem do americano por Brasília em 5 de novembro de 2005. Malgrado a informalidade da reunião, houve conversas substantivas sobre questões como a ALCA, o interesse brasileiro pelo CSNU, ameaças à paz e à segurança internacional, a necessidade de maior assistência dos países ricos aos países em desenvolvimento. Mas o encontro foi relevante em especial quando Lula enalteceu o fato de estar em curso um *diálogo estratégico* – a primeira vez em que essa palavra de amplo alcance é introduzida no léxico das relações entre os dois países.

Em 2007, em Washington, Lula e Bush assinaram acordo voltado para a expansão do uso de *etanol* no plano internacional e trocaram ideias sobre variados temas internacionais, com ênfase nas negociações da Rodada Doha na Organização Mundial do Comércio.

Em 2009 Lula teve, em Washington, reunião com o Presidente Barack Obama. Combinaram *a coordenação de posições no âmbito do G20* no enfrentamento de crises financeiras internacionais e no apoio aos países em desenvolvimento.

Aos três meses do primeiro governo de Dilma Rousseff, em 2012, o Presidente Obama fez questão de vir ao Brasil, e em 2015 Dilma Rousseff viajou aos EUA. Os dois encontros abriram, de certo modo, uma *nova etapa* no relacionamento bilateral, como expressado em extensos e abrangentes comunicados conjuntos, que abordaram uma agenda dedicada a múltiplas questões, de natureza política, econômica, comércio, finanças e investimentos, saúde, educação, ciência e tecnologia, entre outras. Cabe apontar a introdução, nas conversas e documentos, da palavra “global” – tanto como adjetivação do papel do Brasil nos cenários internacionais como para referência a desafios ingentes, como os do meio ambiente e mudanças climáticas, direitos humanos, segurança energética e alimentar, pobreza e inclusão, saúde, educação e ciência e tecnologia. Obama declarou que as relações “nunca estiveram mais fortes”. Com esse episódio completou-se o enriquecimento do vocabulário atinente ao relacionamento entre Brasil e Estados Unidos: “vital”, “parceria”, “estratégicas” e “globais”.

Em 2019 deu-se viagem do então Presidente Jair Bolsonaro a Washington. Os parcos – e incertos – resultados da reunião com Donald Trump: a promessa de apoio a uma aproximação do Brasil com a OTAN e o eventual ingresso na OCDE.

Essa visita teve dois pontos importantes: o entusiasmado encontro de Bolsonaro com a extrema-direita norte-americana e o posicionamento do Brasil como *parceiro passivo* dos EUA.

Ao início de 2023, ocorreu visita de Lula ao Presidente Joe Biden. Tratou-se de encontro de grande significação, pois forjou uma forte parceria voltada a problemas e desafios comuns aos dois países – e de impacto sobre toda a comunidade internacional: a defesa das democracias (lamentavelmente ameaçadas no Brasil e, surpreendentemente, nos próprios EUA, antes vistos como indestrutível paradigma de democracia), a luta contra o extremismo e a violência política, a desinformação e o discurso de ódio; a promoção dos direitos humanos; a luta contra a fome e a pobreza; a luta contra o racismo; a segurança energética; as ameaças à paz, como no caso do ataque da Rússia à Ucrânia.

Em meio a essa ampla agenda sobressaem dois pontos: a intenção dos dois mandatários de assumirem posição de *liderança* no enfrentamento

das mudanças climáticas (para o que instruíram a reativação do Grupo de Trabalho de Alto Nível) e o compromisso de trabalharem juntos com vistas a uma “significativa” reforma da ONU. Foi um grande feito de Lula ter obtido a promessa de Biden de trabalhar por uma ampliação do número de assentos permanentes do Conselho de Segurança com a inclusão de países da América Latina e Caribe, para dar-lhe maior representatividade e eficácia. Embora não tenha havido referência nominal ao Brasil, claro está que esse compromisso na prática se aplica a nosso país.

Ao completar a elaboração deste artigo, no início de janeiro de 2024, vejo com inquietação as perspectivas para as relações Brasil-EUA. Há diferentes possibilidades. Caso ganhe as eleições em novembro Biden (ou outro Democrata que o substitua), o governo Lula terá pela frente, nos dois últimos anos de sua gestão, situação de tranquilidade e previsibilidade, numa construtiva parceria em prol de democracia, dos direitos humanos, da luta contra as mudanças climáticas, da diversidade, da inclusão social, do combate à pobreza e da proteção de minorias. E no plano econômico, à luz dos progressos feitos pelo Brasil na estabilidade fiscal, na redução da inflação e do desemprego, nas reformas estruturais e na redução da pobreza e igualdade, haverá tendência ao aumento do comércio e também dos investimentos, dadas as promissoras oportunidades que o Brasil continuará a apresentar na infraestrutura, transição energética, energia elétrica, novas tecnologias.

Outra será, porém, a situação no caso de uma vitória de Trump. Haverá discordâncias justamente sobre os temas que forjam a atual parceria, com a postura de negação que sobre eles venha Trump a adotar. A presença na Casa Branca de um Chefe de Governo no pior extremo da direita fará com que sua postura ideológica radicalizada provoque instabilidade, imprevisibilidade e turbulência no relacionamento. Há que ter também em mente que Trump excitará a extrema-direita no Brasil (como, de resto, no mundo afora), provocando indesejáveis tensões políticas em nosso país.

No caso da eleição de Trump ainda no governo Lula, tenderão a ocorrer desencontros entre um Brasil “saudável” e uns EUA “distópicos”. Além dos problemas de ordem política, surgirão dificuldades no comércio, caso Trump leve adiante seus planos de aumentar o protecionismo

iniciado em seu primeiro mandato, com a aplicação de um adicional de 10% *across the board* sobre a totalidade das importações. Resta esperar que o setor privado americano continue interessado nas oportunidades de negócios com o Brasil.

Na hipótese de coincidência entre um governo Trump e um homólogo da direita brasileira – mesmo que não extremista como o dos tempos de Bolsonaro –, prevalecerá um ambiente de mais estabilidade, harmonia e entendimento entre Washington e Brasília (com a possível ocorrência de dificuldades no campo das trocas comerciais). Embora mais atenuada, sem a submissão de Bolsonaro a Trump, poderia reproduzir-se em alguma medida a situação que chamo de “parceria passiva” entre os dois países.

Em suma: é difícil fazer prognósticos de mais longo alcance para as relações, dadas a incerteza e imprevisibilidade dos cenários de mais curto prazo, ao impacto do surpreendente fenômeno da chegada ao poder, em ambos os países, de uma extrema-direita ineditamente coesa e organizada, e intensamente mobilizada.

Dito isso, há, de outra parte, que ter em mente a evolução para melhor do Brasil nos planos político, econômico, social e diplomático. Evolução que tende a sustentar, mesmo no caso de encontro entre as duas direitas, uma linha básica de continuidade em nossas políticas públicas e na política externa. Após o 8 de janeiro de 2023, nossa democracia se mostra sólida, e capaz de resistir a intentos desestabilizadores. E no plano econômico o quadro é animador.

No campo social vão ocorrendo significativas melhorias na redução da pobreza, educação, saneamento, transportes e segurança. E, no plano da inclusão, avanços na proteção de minorias étnicas, como os povos indígenas, mulheres, e de gênero. O Brasil se recupera, se reconstrói, após os anos de retrocesso do governo Bolsonaro.

Na esfera da Diplomacia, o país engrenou em cursos de atuação em boa medida inarredáveis e irreversíveis, mesmo que sob um regime de direita: o universalismo de sua política externa, presente e atuante em todas as partes do mundo; o protagonismo no plano multilateral, incluindo a luta por reformas da ONU e de seu Conselho de Segurança, bem como das organizações financeiras, como o FMI, o Banco Mundial

e o Banco Interamericano de Desenvolvimento; nosso clamor por uma melhor governança global; nossa posição sólida, e por vezes mesmo de liderança, em relativamente novas instituições, como a OMC, os Brics e seu Banco de Desenvolvimento e o G20, cuja Presidência assumimos até novembro de 2024; nosso realismo e pragmatismo em colocarmo-nos em posições equilibradas e equidistantes no contexto de novas e desafiadoras tensões geopolíticas, como em especial a preocupante confrontação estratégica entre EUA e China. No mesmo sentido, nossa posição central e até decisiva diante do maior desafio, de caráter existencial, que hoje e por sucessivas gerações a humanidade enfrenta – as mudanças climáticas.

Para finalizar: após ter vivenciado por quase três décadas – as dos anos 1960, 1970 e 1980 – quando víamos os EUA como “adversários” (situação que por bom tempo marcou minha carreira), encontrei-me em 2004 Embaixador em Washington, meu último posto. E constatei, com satisfação, que relações entre *adversários* tinham se transformado em autêntica, vigorosa e frondosa *parceria*. Ao fim e ao cabo de minhas observações, declaro-me confiante em que essa parceria veio para ficar, mesmo que por sobre eventuais percalços em um momento ou outro.

200 anos de parceria Brasil-Estados Unidos: um breve olhar sobre os resultados econômicos e próximos passos

Abrão Arabe Neto¹

Fabrizio Sardelli Panzini²

Introdução

Os 200 anos que se passaram desde o estabelecimento de relações diplomáticas entre o Brasil e os Estados Unidos, em 1824, foram de resultados econômicos expressivos para ambos os lados.

A partir da primeira metade do século XIX, o comércio bilateral de bens foi ganhando impulso, passando a crescer de forma gradual e consistente. Como consequência, os Estados Unidos assumiram a posição de principal parceiro comercial do Brasil ocupando-a por todo o século XX. Atualmente, o país se sustenta e cresce como maior destino das exportações brasileiras industriais (US\$ 29,9 bilhões em 2023) e aquelas de maior valor agregado e intensidade tecnológica.

-
- 1 É CEO da Amcham Brasil desde 2023. Entre 2019 e 2022, atuou como Vice-Presidente Executivo da entidade. Atuou no governo brasileiro como Secretário de Comércio Exterior (2016-2018) e Diretor de Negociações Internacionais (2013-2016) no Ministério da Indústria, Comércio e Serviços (MDIC). Foi coordenador de Relações Internacionais e Comércio Exterior na FIESP e advogado especialista em comércio internacional. É doutor em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo (USP), mestre em Direito Internacional Econômico pela PUC-SP e pesquisador visitante Ph.D. na Georgetown University nos Estados Unidos. É *senior fellow* no *Atlantic Council* e professor do curso de Relações Internacionais na ESPM.
 - 2 É Diretor de Políticas Públicas e Relações Governamentais na Amcham Brasil. Anteriormente, foi Superintendente de Relações Governamentais na Amcham Brasil. Possui 17 anos de experiência trabalhando em entidades empresariais como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), onde foi Gerente de Políticas de Integração Internacional (2020-2022), de Negociações Internacionais (2017-2020) e Especialista de Negociações Internacionais (2012-2017). Foi Coordenador de Análise Econômica do Comércio Exterior na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) (2008-2011). É mestre em Política Econômica pela PUC-SP, pós-graduado em Economia pela FGV-SP e graduado em Relações Internacionais pela FACAMP. Recebeu a Ordem do Rio Branco pelo Governo brasileiro, publicou artigos sobre comércio internacional em jornais e revistas como o *Valor Econômico* e coordenou um livro sobre a política comercial e industrial da China.

Ainda que não se conte com uma série histórica longa no comércio exterior de serviços, os Estados Unidos superam, por ampla margem, todos os demais parceiros comerciais do Brasil na área, sendo de forma recorrente o maior destino e origem do comércio no setor. O país apresenta ainda crescimento acima da média e predominância de setores de alta produtividade, como serviços financeiros, de tecnologia da informação e de manutenção de aeronaves.

Cenário semelhante é observado nos investimentos, no qual os Estados Unidos figuram como o principal investidor estrangeiro no Brasil em estoque de capitais produtivos, número de empresas e receita líquida, bem como o destino mais relevante de internacionalização de empresas brasileiras.

Brasil e Estados Unidos têm também uma ampla tradição de cooperação em diversas áreas industriais, tecnológicas, científicas e educacionais com frutos positivos e estruturantes para o Brasil, presentes, por exemplo, na criação do Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), no desenvolvimento do setor siderúrgico do Brasil e na origem do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Essas três dimensões da relação econômico-comercial (bens, serviços e investimentos), e alguns casos emblemáticos de sucesso da cooperação bilateral, são apresentados a seguir, como forma de explicitar como os Estados Unidos se tornaram o maior parceiro econômico do Brasil ao longo desses 200 anos. Ao final, são alinhavadas algumas sugestões reputadas importantes para o aprofundamento da relação econômica bilateral nos próximos anos.

A parceria Brasil-Estados Unidos no comércio de bens

O comércio de bens no século XX

Os dados oficiais³ para o comércio exterior brasileiro por parceiros estão disponíveis apenas a partir de 1901. No entanto, diversos registros

3 Base de dados do MDIC em “Outras Estatísticas de Comércio Exterior”. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/estatisticas/outras-estatistica-de-comercio-exterior>>. Acesso em: 6 fev. 2024.

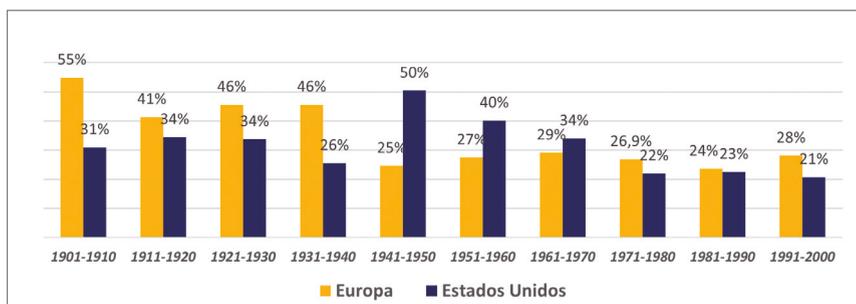
e estatísticas ressaltam a importância do comércio entre Brasil e Estados Unidos nos últimos 200 anos.

Desde a abertura dos portos brasileiros em 1808, os Estados Unidos demonstraram notável interesse nas trocas com o Brasil, tanto para suprir seu mercado interno como para revender para outros mercados. Em 1816, os Estados Unidos já despontavam como o principal adversário comercial da Inglaterra no comércio com o Brasil. Na década de 1840, o número de navios americanos que transitavam nos portos brasileiros praticamente se igualava ao de ingleses (Moniz Bandeira, 2007).

Os Estados Unidos foram avançando à medida que ganhavam espaço na economia mundial. Alguns autores (Tammone, 2013)⁴ sustentam que perto da metade do século XIX o mercado norte-americano já representava cerca de 30% do total de café exportado pelo Brasil.

Porém, foi no século XX que os Estados Unidos passaram a figurar como o principal parceiro comercial⁵ do Brasil, desbancando o tradicional domínio europeu. As estatísticas oficiais do comércio exterior brasileiro para o período disponibilizam apenas os dados agregados das trocas com a Europa, sem segmentar por país, como apresentado no gráfico 1 abaixo. Ainda assim, é possível verificar que já em 1915 os Estados Unidos, individualmente, ultrapassam pela primeira vez a Europa (36,6% contra 34%) como maior parceiro brasileiro.

Gráfico 1 – Participação na corrente de comércio do Brasil (décadas)



Fonte: MDIC. Elaboração dos autores.

4 *Relações econômicas entre Brasil e Estados Unidos na primeira metade do século XIX*, 2013.

5 Dados referentes a países individualmente.

Durante a segunda guerra mundial, os Estados Unidos tiveram um grande impulso industrial e seu PIB cresceu 72% (Boradberry e Harrinson, 2020). Esse salto contribuiu para que o país ampliasse seu espaço como potência global, passando a responder por 50% do comércio com o Brasil na década 1941-1950 e com 40% e 34% nas décadas seguintes. Mesmo com a recuperação da posição pelo conjunto de todos os países da Europa, os Estados Unidos não perderiam mais o posto de primeiro parceiro – individual – do Brasil no século XX.

Apenas no final da primeira década do século XXI foi que a China tomou a posição de principal parceiro do Brasil no comércio de bens, quando registrou um fluxo bilateral de US\$ 36,9 bilhões em 2009. De um lado, as exportações brasileiras para a China foram favorecidas pela mudança sem precedentes dos termos de trocas⁶ (IPEA, 2020), que aumentou os preços de bens básicos nos quais o Brasil era competitivo. De outro, houve o aumento das compras brasileiras de bens, principalmente industrializados. Desde a entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001, o crescimento das importações brasileiras originárias daquele país foi de 46 vezes – saltando de US\$ 1,3 bilhão para US\$ 60,7 bilhões em 2022.

O aumento do valor agregado das exportações aos Estados Unidos

Apesar da perda da posição de maior parceiro comercial do Brasil no final da década de 2000, os Estados Unidos permaneceram como o grande destino das exportações brasileiras de bens industrializados e de maior intensidade tecnológica. Vários fatores explicam esse cenário, entre eles, a elevada presença no Brasil de empresas norte-americanas com participação direta no período de maior industrialização brasileira.

A partir dos anos de 1960 até o início dos anos 2000, o Brasil teve uma mudança marcante em seu perfil exportador, com um vigoroso e único crescimento da participação de bens industriais (Batista Santos, 2007). Houve aumento no quantum⁷ exportado de bens manufaturados

6 Relação entre os preços de importação e dos preços de exportação de um país (IPEA, 2016).

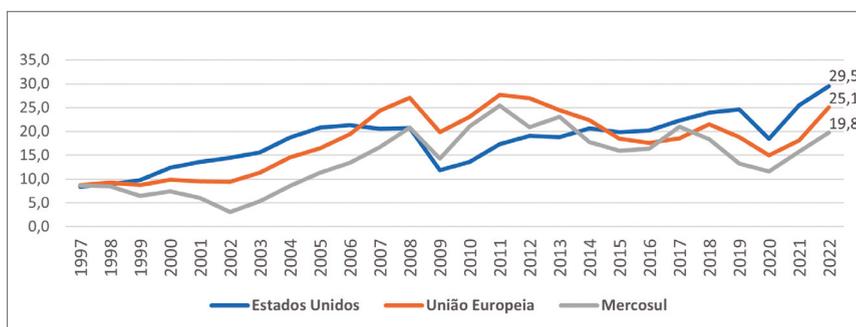
7 Quantidade exportada do setor calculada a partir da métrica de quilograma líquido. Desta forma, o indicador capta o aumento do volume físico das exportações setoriais e não do valor em dólares.

acima ou igual ao observado no geral e em todos os demais setores entre 1964 e o início dos anos 2000.

Na década de 1950, entre bens semimanufaturados e manufaturados, apenas “açúcar e álcool” e “calçados e couros” apareciam entre os principais bens brasileiros exportados ao mundo, com 3,1% de participação no total. Esses itens passaram a responder por 28,3% na década de 1970, 51,0% na década de 1980 e 56,4% na década de 1990. Nessa década, pela primeira vez, os três principais bens exportados pelo país foram industriais: metalúrgicos, máquinas e equipamentos e materiais de transporte (MDIC).

Os Estados Unidos se posicionaram como destino mais relevante das exportações industriais brasileiras no final do século XX e ao longo do século XXI, ocupando, entre 1997 e 2022, a primeira colocação em todos os anos. Quando a comparação é feita com os blocos Mercosul e União Europeia, constata-se (Gráfico 2) que os Estados Unidos foram o principal destino em 16 dos 26 anos e o principal destino nos oito últimos anos.

Gráfico 2 – Exportações brasileiras de bens industrializados (US\$ bilhões)



Fonte: MDIC. Elaboração dos autores.

A mudança dos termos de troca de bens industrializados em relação aos agrícolas e minerais alterou um pouco a participação dos produtos industriais no total vendido aos Estados Unidos. De qualquer forma, a média entre 2001 e 2022 foi de 82,7%, consideravelmente acima da média

para o mundo, de 68,8%. No entanto, como se observa no Gráfico 3, enquanto a participação da indústria nas exportações brasileiras ao mundo aponta uma tendência de queda consistente, de 81,6% em 2001 para 54,3% em 2022 (27,3 pontos percentuais), a participação nas exportações brasileiras aos Estados Unidos teve perda menor, de 95,9% para 78,8% (17,1 pontos percentuais). Desta forma, os Estados Unidos têm ajudado a amenizar a forte primarização e redução de conteúdo tecnológico da pauta exportadora brasileira dos anos 2000 em diante (CNI, 2022).

Gráfico 3 – Participação de bens industrializados nas exportações brasileiras



Fonte: MDIC. Elaboração dos autores.

Considerados os bens de alta e média-alta tecnologia somados, nota-se que os Estados Unidos também se destacam nas exportações brasileiras de 1997 em diante, ainda que a pauta também tenha diminuído em tecnologia. Em 2022, as exportações brasileiras destes dois grupos de bens atingiram 26,4% do total vendido àquele país. Para o mundo, esse percentual foi de 14,9% (11,5 pontos percentuais a menos). Esses setores chegaram a representar relevantes 48,0% em 2001 e 43,3% em 2016 das vendas aos Estados Unidos.

Gráfico 4 – Participação das exportações de média-alta e alta tecnologia nas exportações brasileiras



Fonte: MDIC. Elaboração dos autores.

Atentando apenas para os bens de alta-tecnologia, desde o início da década de 2000, em média, os Estados Unidos responderam por 49,5% do total das exportações brasileiras ao mundo. Entre os dez produtos mais importantes nos embarques do Brasil para os Estados Unidos desse setor estão as aeronaves e suas partes (50,9% do total e 4 primeiros produtos da lista), seguidas por farmacêuticos (4 produtos), eletrônicos e medicamentos.

Tabela 1 – Exportações brasileiras de alta tecnologia para os Estados Unidos (2022)

Produto	Valor (US\$ milhões)	Participação sobre total do setor
Outros aviões e outros veículos aéreos, peso superior a 15.000 kg	1.824,4	28,8%
Aviões e outros veículos aéreos, de 7000 kg < peso <= 15000 kg	660,4	10,4%
Outras partes de aviões ou helicópteros	427,8	6,7%
Partes de turborreatores ou turbopropulsores	312,0	4,9%
Outras vacinas para medicina humana	154,0	2,4%
Aparelho transmissor de telefonia celular	128,1	2,0%
Outros medicamentos com compostos heterocíclicos	127,2	2,0%
Medicamentos com outros hormônios polipeptídicos	119,9	1,9%
Heparina e seus sais	114,5	1,8%
Outros medicamentos	112,5	1,8%
Outros	2.360,4	37,2%
Total Geral	6.341,2	100,0%

Fonte: MDIC. Elaboração dos autores.

A parceria Brasil-Estados Unidos no comércio de serviços

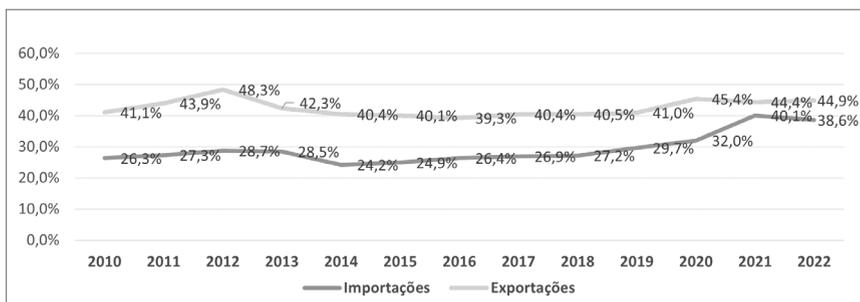
Os serviços representam a maior parte do PIB e dos empregos gerados nas maiores economias. No comércio global, sua importância e dinamismo têm sido crescente, representando 22% do total das trocas dos países. O setor tem se tornado mais fácil de ser comercializado entre os países, mais intensivo em tecnologia e incorporado ganhos de economia de escala (OMC, 2022). A Organização afirma ainda que o comércio de serviços estaria relacionado a aumento de produtividade e diversificação econômica (OMC, 2020).

As bases de dados referentes ao comércio de serviços não possuem registros longos que permitam uma análise histórica ou mesmo tão desagregados setorialmente. A OMC, por exemplo, traz estatísticas mais estruturadas a partir de 2005. No Brasil, os dados oficiais de comércio de serviços são disponibilizados pelo Banco Central e demonstram que a sua participação no total da corrente de comércio do Brasil representa 15,9% em 2022, valor inferior ao mundo em 2022.

Os Estados Unidos ocupam a posição de maior parceiro no comércio exterior de serviços do Brasil. O valor da corrente de comércio brasileira de serviços com o país norte-americano é de 28,5%, quase 10 pontos percentuais a mais em relação ao comércio com o mundo (15,9%).

O valor total de comércio em serviços entre Brasil e Estados Unidos em 2022 foi de US\$ 25,3 bilhões (US\$ 11,1 bilhões em exportações e US\$ 14,2 bilhões em importações). Os Estados Unidos responderam, em 2022, por 44,9% das exportações brasileiras do setor de serviços e por 38,6% das importações brasileiras. Essa alta participação tem sido crescente no caso das importações. No lado das exportações, o país mantém posição estável, em patamar elevado, acima de 40% durante todo o período entre 2010 e 2022.

Gráfico 5 – Participação dos Estados Unidos no Comércio de Serviços do Brasil



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração dos autores.

Desta forma, os Estados Unidos superam com ampla margem os demais parceiros do Brasil no setor (Tabelas 2 e 3). Outro dado relevante é o dinamismo dessas trocas bilaterais. Entre 2010 e 2022, houve crescimento total de US\$ 8,1 bilhões em valor absoluto, sendo que mais da metade (US\$ 4,3 bilhões) veio do aumento das vendas aos Estados Unidos. No caso das importações, o crescimento absoluto total no período foi de US\$ 5,2 bilhões, sendo que as compras externas provenientes dos Estados Unidos foram de US\$ 5,9 bilhões, o que explica o salto da participação como maior provedor de serviços ao Brasil.

Tabela 2 – Exportações brasileiras de serviços por destino (US\$ milhões)

País	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Participação em 2022	Diferença em valor 2022 x 2010
Estados Unidos	6.789	9.021	10.810	9.199	10.051	8.426	7.936	8.375	8.396	8.319	8.120	9.111	11.075	44,9%	4.286
Reino Unido	1.078	1.079	858	1.079	1.511	1.096	1.017	1.082	968	1.071	992	1.222	1.591	6,4%	513
Suíça	461	671	699	1.182	1.289	1.185	1.038	1.040	989	775	672	728	979	4,0%	518
Países Baixos	930	907	1.196	1.594	2.444	1.234	1.019	1.143	1.006	1.022	754	863	907	3,7%	-23
Alemanha	756	842	904	825	972	965	998	1.102	1.004	926	768	721	905	3,7%	149
Irlanda	282	148	351	358	431	357	382	644	500	531	456	607	736	3,0%	454
Frância	746	754	697	771	726	663	622	574	564	513	393	433	479	1,9%	-267
Demais	4.661	6.025	5.646	5.504	6.163	5.898	6.075	5.706	6.285	6.155	4.949	5.930	7.074	28,7%	2.414
Total	16.535	20.551	22.369	21.732	24.852	21.014	20.208	20.721	20.753	20.300	17.888	20.527	24.676	100,0%	8.142

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração dos autores.

Tabela 3 – Importação brasileiras de serviços por origem (US\$ milhões)

País	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Participação em 2022	Diferença em valor 2022 x 2010
Estados Unidos	8.332	10.117	12.141	12.453	11.394	11.081	10.486	10.262	9.829	10.618	10.266	12.119	14.234	38,6%	5.901
Países Baixos	6.293	8.247	9.142	9.185	11.723	11.133	11.823	10.540	10.209	7.804	5.973	2.032	3.744	10,2%	-2.549
Alemanha	1.180	1.387	1.332	1.523	1.501	1.234	1.069	986	1.096	1.017	1.102	1.062	1.368	3,7%	189
Irlanda	376	409	516	659	780	718	613	654	659	854	468	515	1.052	2,9%	676
Frância	1.308	1.496	1.376	1.399	1.908	1.415	1.289	1.095	858	746	752	833	889	2,4%	-419
Reino Unido	2.420	2.395	2.659	2.235	2.815	2.428	2.155	2.191	2.027	1.237	1.512	902	876	2,4%	-1.544
Espanha	517	683	791	829	901	863	865	938	819	829	733	793	816	2,2%	298
Demais	11.211	12.260	14.308	15.443	16.000	15.608	11.445	11.441	10.657	12.703	11.242	11.989	13.881	37,7%	2.671
Total	31.637	36.994	42.266	43.724	47.020	44.479	39.745	38.107	36.153	35.808	32.049	30.246	36.861	100,0%	5.223

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração dos autores.

O Relatório da Secretaria de Comércio Exterior do Brasil (SECEX) detalha o comércio de serviços do Brasil por setores em 2020 e 2021, sem apresentar o cruzamento por país. No relatório, as exportações brasileiras de serviços para o mundo nos setores de serviços de negócios; transportes; telecomunicações, computação e informações; e viagens somaram 85% do total vendido pelo Brasil no ano de 2021, conforme tabela 4.

Tabela 4 – Composição das exportações brasileiras de serviços em 2020 e 2021

Tipo de serviço	2020 (US\$ milhões)	2021 (US\$ milhões)	Variação 2021 x 2020	Part. 2021
Outros serviços de negócio, inclusive arquitetura e engenharia	13.666,7	15.375,3	12,5%	46,4%
Transportes	5.059,2	6.459,7	27,7%	19,5%
Telecomunicações, computação e informações	2.551,7	3.258,9	28,0%	9,8%
Viagens	3.044,0	2.947,3	-3,2%	8,9%
Serviços de manutenção e reparo	1.061,9	1.080,1	1,7%	3,3%
Serviços financeiros	829,4	1.050,8	26,7%	3,2%
Seguros	581,3	783,7	34,8%	2,4%
Serviços de propriedade intelectual e P&D	634,3	705,3	11,2%	2,1%
Serviços governamentais	611,5	669,1	9,4%	2,0%
Serviços culturais, pessoais e recreativos	410,5	668,9	62,9%	2,0%

Fonte: Relatório SECEX. Elaboração dos autores.

Considerando a representatividade dos Estados Unidos nas vendas externas de serviços das empresas brasileiras, é possível inferir que, em regra, esses setores também possuem relevância nas exportações brasileiras ao mercado norte-americano. Para ajudar nessa análise, é possível fazer uso de estudos realizados em anos anteriores, que trazem os dados de comércio de serviços por setores no comércio bilateral, porém mais defasados.

A comparação entre os dados da tabela 4 e a composição das exportações brasileiras de serviços para os Estados Unidos (Tabela 5) não é simples, seja pela defasagem, pela possível mudança no perfil do

comércio e até por alterações na nomenclatura. No entanto, esses dados sugerem que as exportações brasileiras aos Estados Unidos são mais desconcentradas e que serviços financeiros; serviços de TI; serviços de P&D; e serviços de manutenção e instalação ganham maior espaço na pauta.

Tabela 5 – Composição das exportações de serviços do Brasil aos Estados Unidos em 2016

Tipo de serviço	Valor (US\$ milhões)	Participação
Outros serviços profissionais	1.855,3	30,3%
Serviços financeiros	808,9	13,2%
Serviços de tecnologia da informação	767,7	12,6%
Serviços de apoio às atividades empresariais	524,1	8,6%
Serviços de P&D	385,2	6,3%
Serviços de manutenção e instalação	308,6	5,0%
Serviços de apoios aos transportes	301,1	4,9%
Serviços jurídicos e contábeis	292,3	4,8%
Serviços de transporte de cargas	221,7	3,6%
Serviços de telecomunicação	177	2,9%

Fonte: CNI 2018. Elaboração dos autores.

Os casos de tecnologia da informação e de manutenção de motores de aeronaves

Serviços de TI: os serviços de tecnologia da informação são a terceira mais importante categoria de serviços nas vendas brasileiras totais (tabela 4) e aos Estados Unidos (tabela 5). Segundo dados da Associação das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação e de Tecnologias Digitais (Brasscom), o setor exportou US\$ 4,6 bilhões em 2022, crescimento de 36% em relação ao ano anterior, superando, pela primeira vez, as exportações de hardwares (Valor, 2023).

Esse aumento das exportações brasileiras tem relação direta com o mercado dos Estados Unidos, entre outros motivos devido à popularização da contratação de serviços remotos para desenvolvimento de software e

suporte a sistemas e pelo fuso-horário brasileiro mais próximo ao norte-americano. Outro ponto relevante é a demanda por serviços prestados pelas empresas filiais para às matrizes nos Estados Unidos ao amparo de contratos globais, como é o caso da IBM, que conta com três unidades brasileiras que exportam software para a matriz nos Estados Unidos. A empresa, inclusive, adquiriu em 2020 empresas no Brasil para oferecer sistemas de *robot process automation* (RPA), incluindo para o mercado norte-americano (Valor, 2023).

A lista de empresas exportadoras e serviços exportados na área de TI é grande. Há empresas de capital nacional ou estrangeiro presentes no Brasil que exportam aos Estados Unidos (e para outras localidades) serviços de digitalização do espaço de trabalho, infraestrutura, cibersegurança e sistemas com a metodologia ágil, sistemas bancários, software para canais digitais e detecção de fraudes, serviços digitais de automação e análise de dados para a área industrial e logística.

Serviços de manutenção de motores de aeronaves: o Brasil possui a maior oficina de revisão de motores aeronáuticos na América Latina e exporta serviços profissionais e de manutenção de turbinas e motores de aeronaves para várias partes do mundo, com destaque para os Estados Unidos. Segundo dados do antigo Siscoserv, os Estados Unidos representam 48,2% das exportações brasileiras de serviços de manutenção e reparação de aeronaves (Estado de Minas, 2013).

Essa grande oficina de manutenção e revisão de motores, que foi também a primeira fábrica de turbinas no Brasil, é fruto de uma *joint venture*, que data de 1991, entre uma empresa brasileira, a Companhia Eletromecânica Celma, e uma empresa dos Estados Unidos, a General Electric (GE), dando origem a GE Celma.

A GE Celma começou a fazer revisões e manutenção em motores usados em aeronaves da Boeing do tipo 747 e 787, além de montar motores feitos no Brasil, usado pelas aeronaves da Embraer 190 e 195 e exportado para diversas regiões, incluindo América Latina, China e Europa, além dos Estados Unidos, principal cliente.

A *joint venture* gerou uma empresa eficiente em exportações de serviços de montagem e manutenção, com processos verticalizados,

com mais de 90% dos serviços feitos dentro da empresa. A eficiência também se baseia em custo competitivo, qualidade e rapidez na entrega, especialmente por investimentos na parte logística, informatização e políticas de facilitação de comércio (incluindo as que vigoram pelo acordo bilateral Brasil-Estados Unidos), que agilizaram processos de exportação e importação das peças usadas nas revisões de motores.

Os dois casos acima descritos fazem parte de atividades econômicas com ganhos salariais acima da média na realidade brasileira, segundo dados oficiais das Estatísticas de Cadastro Central de Empresas (CEMBRE)⁸ do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE). Ambos os setores têm salário médio mensal, geral, por gênero feminino e nível de escolaridade acima da média nacional, sendo os valores 104,5% e 149,8% superiores, respectivamente para serviços de tecnologia da informação e atividades relacionadas a fabricação e manutenção de aeronaves.

O setor de serviços é aquele que representa maior parte do PIB dos países, inclusive do Brasil, e onde há maior criação de empregos. Um dos maiores desafios desse setor é o ganho de produtividade e a internacionalização é um caminho para esse objetivo, conforme o estudo *Trade in Services and Economic Diversification (2022) da OMC*. No caso do Brasil, esse ganho passa necessariamente pela relação comercial com os Estados Unidos, responsável por compras desse setor em atividades que geram maior valor, remuneração e impacto na economia do Brasil.

A parceria Brasil-Estados Unidos nos investimentos

Os primeiros registros de investimentos norte-americanos no Brasil

Para os investimentos estrangeiros diretos (IEDs) no Brasil, o século XIX é retratado na literatura como um século britânico (Tammine, 2013). De fato, os dados existentes de IEDs no Brasil são majoritariamente referentes à Grã-Bretanha, que entre 1860 e 1902, havia aportado em

8 Dados presentes em tabela intitulada “Número de empresas e outras organizações, pessoal ocupado total, pessoal ocupado assalariado, pessoal assalariado médio, salários e outras remunerações, salário médio mensal, em salários mínimos e Reais, por sexo e nível de escolaridade, segundo as seções, divisões e grupos da classificação de atividades – Brasil – 2021” presente no link: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/comercio/9016-estatisticas-do-cadastro-central-de-empresas.html?=&t=resultados>>.

torno de 81,4 milhões de libras (78% do total), envolvendo 127 empresas (Alam e Dalla-Costa, 2022).

Apesar do domínio inglês no período, há registros de 2,4 milhões de libras e 8 empresas de origem de capital dos Estados Unidos no século XIX, com destaque para a famosa *Brazil Railway Company*, liderada por investimentos norte-americanos (Lanna, 2013).

Embora tenha sido a partir de 1970 que o IED acelerou no Brasil, houve uma onda importante de entrada de empresas dos Estados Unidos no início do século XX na esteira da incipiente industrialização (Suzigan e Szmreczanyi, 1994). Essas empresas participavam de 3 formas: i) processamento de matérias-primas para exportações; ii) abastecimento do mercado interno; e iii) substituição de alguns bens importados.

Na primeira forma, enquadra-se a industrialização de carnes no Brasil, com frigoríficos dos Estados Unidos, como o Continental Products Company (1917), a Armour (1920) e a Swift (1919), que já empregava nesse momento 1.200 operários no país.

Na segunda forma, destaque para a Goodyear, que firmou contrato para a instalação de uma fábrica de borracha no Rio de Janeiro (1917); e a Diamond Match Company (1930), que era uma das empresas de fósforo com produção no Brasil.

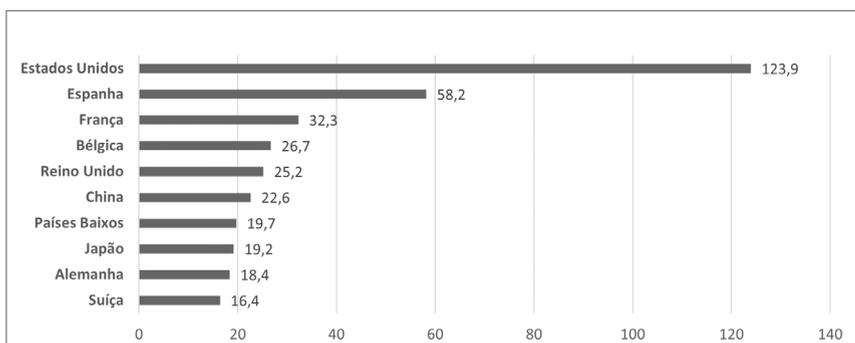
Na terceira forma, há número grande de casos no início do século XX. Em máquinas e equipamentos, destacam-se as empresas norte-americanas Singer Machine (costura), a United Shoes Machinery, (calçados) e a Internacional Harvester (máquinas agrícolas). Em material elétrico, a General Electric iniciou suas operações em 1919 e supria 35% da demanda de lâmpadas do Brasil em 1927. Em veículos automotores, a Ford iniciou operações em 1919 em três estados, e a General Motors começou a operar na década de 1920 em São Caetano. Em químicos e produtos de higiene pessoal, houve a implantação de unidades produtivas da Procter & Gamble e da Du Pont nos anos de 1930 (Suzigan e Szmreczanyi, 1994).

A parceria Brasil-Estados Unidos nos investimentos nos dias de hoje

Investimentos dos Estados Unidos no Brasil

Segundo o Banco Central do Brasil, os Estados Unidos são a maior origem do estoque de IED⁹ no Brasil, com US\$ 123 bilhões.

**Gráfico 6 – Estoque de IED no Brasil por país
(US\$ bilhões) – controlador final**



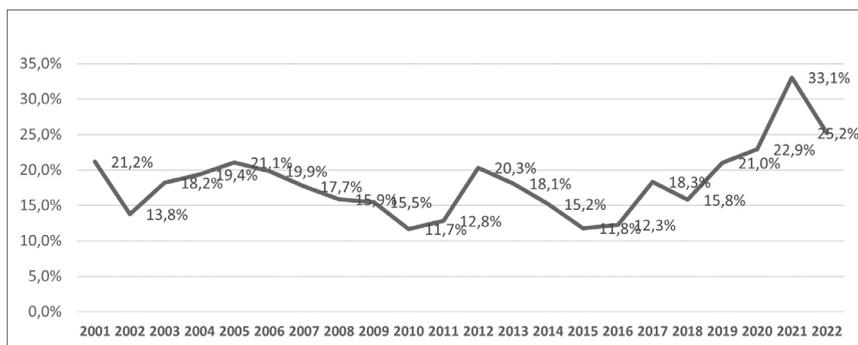
Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração dos autores.

O Banco Central também apura os ingressos de IED independente do controlador final, ou seja, ainda que uma empresa dos Estados Unidos seja a dona do capital, os ingressos podem vir por países com tributação favorecida. Com base nesses dados, os Estados Unidos representaram, em média, 18,2% da entrada de IED entre 2001 e 2022, com um pico de 33,1%, em 2021. O país foi a maior origem em 11 dos 22 anos, atrás dos Países Baixos, considerado pelo Brasil um país de tributação favorecida nas atividades de *holdings*¹⁰.

9 Pela ótica do controlador final.

10 Mais informações disponíveis em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=16002>>.

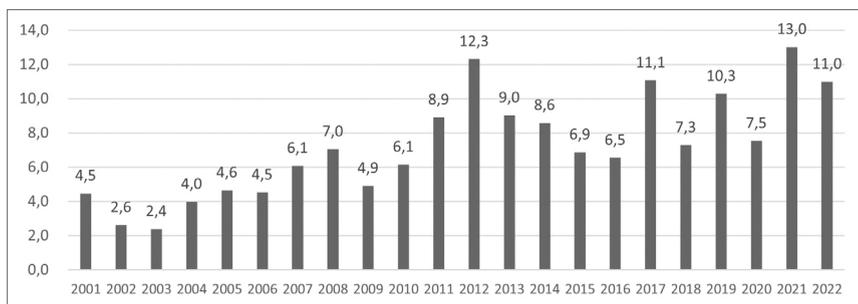
Gráfico 7 – Participação dos EUA nos ingressos de IED no Brasil



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração dos autores.

Entre 2001 e 2022, os ingressos provenientes dos Estados Unidos cresceram acima da média mundial, com 146,2% contra 106,7%. Em 2001, esses ingressos somavam US\$ 4,5 bilhões e em 2022 alcançaram US\$ 11,0 bilhões. O pico nesse período foi atingido em 2021 (US\$ 13,0 bilhões).

Gráfico 8 – Ingressos de IED dos Estados Unidos o Brasil (US\$ bilhões)



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração dos autores.

Em termos setoriais¹¹, com base em dados referentes ao período de 2010 a 2022, 71,1% foram destinados ao setor de serviços, 15,0% ao setor

¹¹ Referentes a ingressos brutos de investimentos diretos no país – Participação no capital, excluindo reinvestimento de lucros. O total de fluxos por setor de atividade econômica não corresponde necessariamente ao somatório dos valores por país por questões de confidencialidade.

industrial e 13,9% à agricultura, pecuária e extrativa. Esses dados diferem do perfil de IED total recebido pelo Brasil no período, já que os serviços representaram 49,9% (18,5 pontos percentuais a menos), enquanto a indústria representou para o mundo 33,6% dos ingressos de IED (18,5 pontos percentuais a mais).

Do ponto de vista dos principais subsetores (tabela 6), há similaridades e diferenças marcantes entre o perfil do IED dos Estados Unidos e do mundo no Brasil. Entre as similaridades estão a atividade de extração de petróleo e gás natural, assim como o comércio, com valores próximos de participação. Entre as diferenças estão atividades imobiliárias (9,5% x 3,2%), financeiras (8,4% x 5,5%), seguros e resseguros (5,7% x 2,4%) e tecnologia da informação (5,4% x 2,2%).

Tabela 6 – Composição setorial do IED dos Estados Unidos x Mundo no Brasil (2010-2022)

Setor principal atividade econômica	2010-2022	Variação (2022 x 2010)	Parti. IED EUA no Brasil	Variação US\$	Part. IED mundo no Brasil
TOTAL	118 564	78,9%	100%	4 848	
Extração de petróleo e gás natural	12 704	-84,8%	10,7%	- 1 352	9,4%
Comércio, exceto veículos	11 642	105,4%	9,8%	465	8,9%
Atividades imobiliárias	11 209	-8,2%	9,5%	- 45	3,2%
Serviços financeiros e atividades auxiliares	9 980	263,4%	8,4%	1 923	5,5%
Seguros, resseguros, previdência e planos de saúde	6 743	42,3%	5,7%	10	2,4%
Veículos automotores, reboques e carrocerias	6 432	593,3%	5,4%	140	6,3%
Serviços de tecnologia da informação	6 347	1317,1%	5,4%	1 204	2,2%
Transporte	4 872	78,5%	4,1%	64	2,4%
Serviços financeiros - holdings não financeiras	4 683	271,8%	4,0%	761	2,4%
Prestação de serviços de informação	4 027	6233,5%	3,4%	637	1,2%
Construção de edifícios	3 601	-89,9%	3,0%	- 359	1,2%
Aluguéis não imobiliários e ativos intangíveis	3 089	171,9%	2,6%	41	0,9%
Outros setores (ou informação confidencial)	2 495	-35,1%	2,1%	- 154	0,0%
Atividades profissionais, científicas e técnicas	2 240	25382,6%	1,9%	877	0,5%
Extração de minerais metálicos	1 938	26,5%	1,6%	30	3,3%

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração dos autores.

Em ranking da pesquisa do Valor Econômico, das 1.000 empresas atuantes no Brasil com maior receita líquida no ano fiscal de 2021, 198 tinham capital estrangeiro. Desse total, 23,2%, ou 46 empresas tinham origem do capital dos Estados Unidos, e tiveram receita líquida de R\$ 242,6 bilhões no ano, ou 22,6% do total da receita de empresas com participação de capital estrangeiro no Brasil. Os principais setores são: alimentos e bebidas, químico e petroquímico e tecnologia da informação (Tabela 7).

Tabela 7 – Maiores empresas dos Estados Unidos operando no Brasil (2021)

Empresa	Sede	Setor de atividade	Receita líquida (em R\$ bilhões)	Capital (Origem)
CARGILL	SP	Alimentos e Bebidas	67,16	US
BRF	SC	Alimentos e Bebidas	39,47	BR/US
OI	RJ	TI & Telecom	18,78	US
MOSAIC	SP	Química e Petroquímica	17,96	US
WHIRLPOOL	SP	Eletroeletrônica	9,26	US
CORTEVA	SP	Química e Petroquímica	6,01	US
EMPRESAS PROCTER & GAMBLE	SP	Farmacêutica e Cosméticos	5,75	US
UNIDAS	MG	Transportes e Logística	5,59	BR/PT/US
FMC	SP	Química e Petroquímica	5,59	US
ALLIED TECNOLOGIA	SP	TI & Telecom	4,72	US/BR
AGCO	RS	Veículos e Peças	4,54	US
IP BRASIL	SP	Papel e Celulose	4,02	US
BALL BCSA	RJ	Metalurgia e Mineração	4,01	US
PFIZER	SP	Farmacêutica e Cosméticos	3,69	US
ESHO	RJ	Serviços Médicos	3,12	US

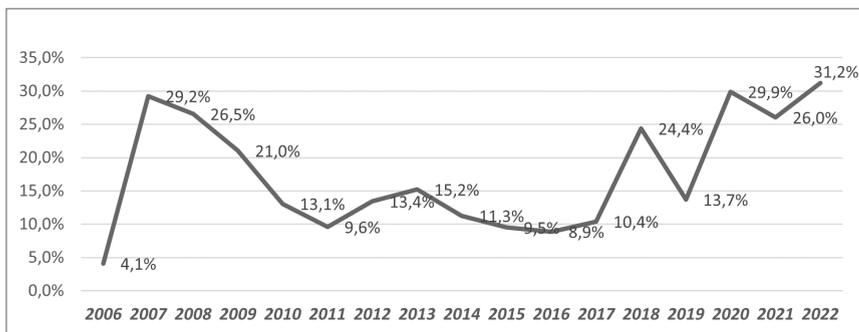
Fonte. Valor 1000. Elaboração dos autores.

Investimentos do Brasil nos Estados Unidos

O Banco Central traz dados de saída de investimentos brasileiros ao exterior a partir de 2006. As estatísticas incluem países com tributação facilitada, porém, mesmo nesse cenário, os Estados Unidos se destacaram com 5 anos como maior destino, principalmente entre 2018 e 2022. O pico de participação como destino foi em 2022, com 31,2% e o maior valor foi

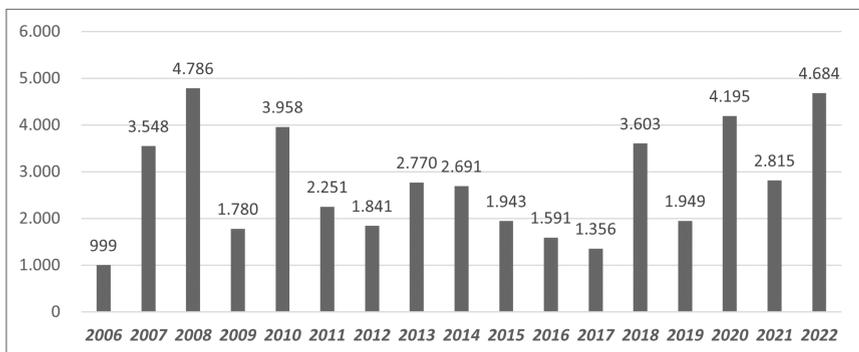
atingido em 2007, com US\$ 4,8 bilhões, sobretudo por conta da compra do frigorífico Swift pela JBS pelo valor anunciado de US\$ 1,4 bilhão.

Gráfico 9 – Participação dos Estados Unidos nos IEDs realizados pelo Brasil



Fonte. Banco Central do Brasil. Elaboração dos autores.

Gráfico 10 – IED do Brasil nos Estados Unidos (US\$ milhões)



Fonte. Banco Central do Brasil. Elaboração dos autores.

Os dados do Banco Central não possuem detalhamento setorial das operações brasileiras nos Estados Unidos, porém, com base em estatísticas relacionadas a investimentos *greenfield*¹² é possível identificar (Tabela 8)

12 Investimento novo, ou seja, que não inclui aquisições de empresas preexistentes.

que os maiores aportes de empresas brasileiras no mercado norte-americano são em alimentos, energia eólica e petroquímica.

Tabela 8 – As 10 empresas brasileiras com os maiores anúncios de investimento greenfield nos EUA – 2013 a 2022

<i>Empresas</i>	<i>Setor</i>	<i>Nº Projetos</i>	<i>Capex (US\$ milhões)</i>	<i>Participação do Capex (%)</i>	<i>Empregos Estimados</i>
JBS	Alimentos	6	622	21,7%	849
Omega Energia	Energia Eólica	1	219	7,6%	693
Braskem	Petroquímicos	2	218	7,6%	198
Bauducco	Alimentos	1	214	7,5%	100
Votorantim	Metalurgia	2	194	6,8%	336
Fitesa	Vestuário	3	160	5,6%	117
Portobello	Casa e Construção	2	95	3,3%	400
Natura	Cosméticos	6	89	3,1%	115
Embraer	Aviação	3	87	3,0%	900
Oxiteno	Químico	1	84	2,9%	168
Arezzo	Calçados	3	70	2,4%	216
Outras (74)	-	79	814	28,4%	4.122
Total (84)		109	2865	100%	8.214

Fonte: Relatório ApexBrasil. Elaboração dos autores.

Exemplos de resultados da cooperação Brasil-Estados Unidos

Instituto Tecnológico de Aeronáutica – ITA

O ITA é uma instituição de alta qualidade e amplamente reconhecida, na qual se formam cerca de 2.000 profissionais por ano em seis cursos distintos de engenharia. A mão de obra formada atende, sobretudo, a indústria aeronáutica localizada no interior de São Paulo, com destaque para a Embraer, criada em 1969.

A história do ITA está ligada às Forças Armadas Brasileiras, com papel de destaque desempenhado pelo Marechal do Ar Casimiro Montenegro Filho. A ideia se concretiza a partir de uma apresentação ao Departamento de Aeronáutica do Massachusetts Institute of Technology (MIT) e do California Institute of Technology (CALTECH). O modelo do ITA seguiu de forma fiel o MIT e contribuiu para o fato que, durante os 10 primeiros anos de existência do ITA, os reitores, os professores e alguns cargos de gestão foram ocupados por profissionais norte-americanos (Guimarães, s.d.).

Atualmente, a indústria aeronáutica brasileira é umas das mais competitivas do mundo. É a que mais inova no Brasil, com quase 3% de gastos em P&D sobre a produção setorial (Morceiro, 2018) e uma das maiores exportadoras, com 84% de sua produção vendida ao exterior – o mais alto índice da indústria brasileira, muito superior à média, de 25,9% (CNI, 2023). Os Estados Unidos absorveram mais de 60% das exportações brasileiras do setor e as aeronaves e suas partes são o 4º produto mais exportado pelo Brasil aos Estados Unidos e o 5º mais importado, torando-se um dos principais exemplos de comércio em cadeia de fornecimento entre os dois países.

Por fim, o Brasil é agora o terceiro maior centro de engenharia da empresa norte-americana Boeing, com 500 empregados, em São José dos Campos. As duas grandes motivações da ampliação da Boeing no Brasil foram, justamente, a qualidade da mão de obra e a confiança no Brasil como fornecedor em um momento geopolítico turbulento (Martins, 2022).

Companhia Siderúrgica Nacional – CSN

A CSN foi criada por Decreto em 1941 como uma empresa de economia mista para fabricar ferro-gusa, aço e derivados. A criação de uma grande empresa siderúrgica era um objetivo do governo brasileiro desde os anos de 1920 e considerado um tema estratégico e de segurança nacional (Atlas FGV, 1998).

Entretando, a instalação desta grande empresa esbarrava em desafios para o seu financiamento e o Brasil buscava combinar capital nacional e estrangeiro. O país passou a buscar soluções junto à Europa e aos Estados Unidos, em missão chefiada pelo então Chanceler Oswaldo Aranha. Brasil e Estados Unidos iniciaram conversas, mas as parcerias com a *Itabira Iron Ore Company* e com a *United Steel* não prosperaram ao não serem aprovadas pela Comissão Nacional de Siderurgia.

Diante do momento internacional de instabilidade política e conflitos internacionais, os governos de Brasil e Estados Unidos se aproximaram

novamente no âmbito dos Acordos de Washington¹³ (Correa, 2022). Com eles, houve a liberação de US\$ 20 milhões pelo *Export-Import Bank of the United States* (U.S. Eximbank) ao Brasil, o que viabilizou a construção da CSN. Esse movimento deu impulso à criação de novas siderurgias (Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais – USIMINAS e a Companhia Siderúrgica Paulista – COSIPA, por exemplo) e ao processo de industrialização pesada do Brasil nos anos de 1950, apoiando o desenvolvimento de outras indústrias (Franca, 2020).

A partir dos anos de 1960, os produtos relacionados à siderurgia passaram a figurar na pauta de exportações do Brasil e na década de 1980 esses produtos já eram os mais exportados pelo Brasil, representando 13,7% da pauta¹⁴.

Atualmente, o Brasil tem o maior parque industrial de siderurgia da América Latina, o sexto maior exportador líquido mundial e ocupa o nono lugar como produtor de aço do mundo¹⁵. Os produtos semiacabados de ferro e aço e o ferro gusa, dois dos mais importantes na pauta de exportações do Brasil aos Estados Unidos, ocuparam a primeira e a terceira colocações em 2023.

Comissão Mista e o BNDES

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), atualmente Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), foi criado em 1952 e nasceu a partir de diálogos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), de 1951 a 1953 (Agência BNDES de Notícias, 2017).

O CMBEU era vinculado ao “Ponto Quatro”, programa de cooperação técnica internacional e transferência de *know-how* e tecnologia dos Estados Unidos para países do mundo em desenvolvimento. A Comissão tinha o objetivo de elaborar diagnósticos sobre os principais gargalos

13 Série de acordos firmados entre os governos do Brasil, Estados Unidos e Inglaterra em Washington, em março de 1942, abrangendo diversas providências relativas à produção de matérias-primas.

14 Dados do MDIC, disponíveis em: <<https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/estatisticas/outras-estatistica-de-comercio-exterior>>.

15 Dados do Instituto Aço Brasil, disponíveis em: <<https://acobrasil.org.br/site/historia-do-aco/>>.

para o desenvolvimento econômico do Brasil e submeter projetos de melhorias de infraestrutura para organizações como o Banco Mundial e o U.S. Eximbank (Gomes, 2022). O Brasil foi o primeiro país do mundo a estabelecer a parceria com os Estados Unidos no âmbito do Ponto Quatro.

O CMBEU foi considerado um sucesso técnico, pelos resultados dos estudos, do seu impacto em planos de desenvolvimento subsequentes, como o Plano de Metas e, acima de tudo, pela criação do BNDE (Gomes, 2022).

O BNDES é atualmente um dos maiores bancos de desenvolvimento do mundo e oferece financiamento e garantias para a agropecuária, serviços, indústria e infraestrutura. Durante as décadas de 1990 até 2010, 15% da formação bruta de capital fixo do país foi oriunda de financiamentos do Banco (Barboza, 2019). O BNDES é também fundamental no apoio às exportações brasileiras, inclusive com seguro de crédito, tendo apoiado US\$ 100 bilhões em exportações de bens e serviços entre 1972 e 2022, especialmente máquinas e equipamentos de alta tecnologia e aeronaves.

A parceria para o presente e futuro

A conjuntura internacional desafiadora e o agravamento da crise climática nos últimos anos ampliaram os riscos associados à disrupção de cadeias de suprimentos e tem aumentado o interesse e a urgência dos países na busca de resiliência e na transição para uma economia de baixo carbono. Os Estados Unidos têm sido um grande exemplo de ativismo em políticas públicas para endereçar os desafios de segurança das cadeias de fornecimento e incentivar a descarbonização.

Esse cenário abre possibilidades preciosas a serem exploradas entre o Brasil e os Estados Unidos, inclusive pela proximidade geográfica, laços empresariais, complementaridade entre setores produtivos e valores compartilhados. Diante disso, sugerem-se a seguir alguns caminhos para aprofundar a cooperação presente e futura entre os dois países.

Cadeias de fornecimento

Os esforços dos Estados Unidos nesse tema têm se dado a partir de duas linhas principais. A primeira é a de políticas para fomentar o *reshoring* e a diversificação de fornecedores, por meio de políticas públicas como o *Chips Act* (semicondutores) e do *Inflation Reduction Act*, que traz estímulos à produção de carros elétricos, baterias e outras manufaturas para energia limpa. A segunda iniciativa são arranjos bilaterais ou plurilaterais para promover a diversificação de cadeias de fornecimento regionais e globais, bem como induzir investimentos e comércio em setores reputados estratégicos.

Esse caminho merece atenção prioritária de Brasil e Estados Unidos, de forma a avançar em medidas como:

i) celebração de acordo bilateral sobre diversificação de cadeias de fornecimento, com vistas a reduzir riscos e aumentar a resiliência em setores relevantes e a contribuir para que exportações provenientes do Brasil possam se enquadrar em vantagens tributárias oferecidas em políticas como o *Inflation Reduction Act*;

ii) estruturação de um grupo bilateral de alto nível, com a participação de representantes do setor privado e governo de ambos os países, com o objetivo de identificar oportunidades para cooperação em setores relevantes (ex: semicondutores; minerais críticos e baterias; hidrogênio de baixo carbono; insumos básicos de saúde, dispositivos médicos e vacinas; combustíveis renováveis; fertilizantes; entre outros).

Economia de baixo carbono

Os governos do Brasil e dos Estados Unidos colocaram a agenda ambiental no centro de suas políticas públicas. A cooperação para o atingimento de suas respectivas metas ambientais é um poderoso ponto de convergência entre ambos os países e oferece importantes oportunidades econômicas e sociais. Entre algumas as medidas que poderiam ser adotadas em conjunto estão:

i) maior participação do setor empresarial nos trabalhos do Diálogo da Indústria de Energia Limpa Brasil-Estados Unidos;

ii) buscar convergências entre as recentes políticas nacionais sobre hidrogênio limpo, com priorização de um plano bilateral que estimule o transporte de hidrogênio e a convergência na certificação sobre origem limpa do hidrogênio;

iii) cooperação financeira para a implementação de ações de preservação ambiental no Brasil, inclusive por meio do Fundo Amazônia;

iv) atuação em conjunto para que a preservação do meio ambiente e o combate ao desmatamento não criem barreiras desnecessárias e desproporcionais ao comércio;

v) fomento a parcerias privadas e a investimentos em sistemas de armazenamento de energia por baterias, bem como estabelecimento de cooperação técnico-científica para o desenvolvimento de uma indústria de reciclagem de baterias e reaproveitamento de minerais críticos;

vi) fomento a parcerias em combustíveis sustentáveis de aviação (SAF), priorizando a convergência das regras e dos padrões sobre medições de emissão de escopo 3, de acordo com diretrizes da Organização Internacional da Aviação Civil (OACI).

Acordos bilaterais

Em 2020, Brasil e Estados Unidos deram um passo importante para a ampliação do Acordo em Comércio e Cooperação Econômica (ATEC) ao assinarem protocolos sobre facilitação de comércio, boas práticas regulatórias e medidas anticorrupção no comércio.

Esse acordo gerou avanços concretos para reduzir barreiras não tarifárias no comércio bilateral e para avançar a qualidade regulatória no Brasil. No primeiro caso, os resultados incluem mais transparência e celeridade nos despachos e trânsito de bens, racionalização de encargos e taxas incidentes e reconhecimento mútuo de operadores econômicos autorizados (OEA).

ATEC

O ATEC é ainda limitado em escopo, mas a possibilidade de seu contínuo aperfeiçoamento e ampliação oferece uma janela para avançar

gradualmente e elevar a ambição da integração econômica-comercial. Nesse sentido, algumas áreas abaixo, não exaustivas, podem ser exploradas:

i) Desenvolvimento sustentável: as regras em meio ambiente, cada vez mais frequentes em acordos de comércio, auxiliam no atingimento de metas internacionais em clima, especialmente reafirmando a adoção de compromissos internacionais, estimulando a cooperação bilateral e a prevenção de barreiras desnecessárias ao comércio.

ii) Regulação doméstica de serviços: a enorme relevância do comércio de serviços entre os países justifica a negociação de regras de boas práticas regulatórias em serviços, como transparência e participação privada na regulação e publicidade na definição de requerimentos para autorização de prestadores de serviços.

iii) Economia digital: a digitalização vem reduzindo custos do comércio internacional e países que avançam nessa agenda são mais produtivos. Definir regras para aproximação regulatória entre o Brasil e os Estados Unidos em temas como segurança cibernética, regulação de transações eletrônicas ou inteligência artificial (IA), por exemplo, impulsionará negócios em ambas as direções.

Acordo para evitar dupla tributação

Os fluxos de investimentos, muito relevantes na relação bilateral, estão relacionados à uma série de atividades transfronteiriças, como o comércio de serviços, o pagamento de royalties ou empréstimos bilaterais (inclusive *intercompany*), que, por sua vez, estão sujeitas à incidência de Imposto de Renda (IR) nos dois países. Os acordos para evitar dupla tributação (ADTs) auxiliam na redução de custos nas transações desses rendimentos.

O Brasil tem modernizado gradualmente alguns temas centrais que fazem parte de seu modelo de ADT, incluindo novas regras em preços de transferência aprovadas em 2023. A convergência dos modelos do ADT Brasil e dos Estados Unidos deve ser alvo do trabalho bilateral para impulsionar ainda mais os negócios e os investimentos bilaterais.

Conclusão

Em 200 anos de relações diplomáticas estabelecidas, os Estados Unidos se tornaram o maior parceiro econômico do Brasil.

Entre os fatores que contribuíram para se essa posição estão: i) a consolidação dos Estados Unidos como destino mais importante de exportações brasileiras de produtos da indústria de transformação e de maior intensidade tecnológica; ii) a representatividade significativa no comércio de serviços com o Brasil (44,9% e 38,6% nas importações e exportações, respectivamente, em 2022), principalmente em setores de maior produtividade na economia; iii) os estoques em investimento estrangeiro direto, que fez daquele país o maior destino e origem de investimentos externos brasileiros, também em setores comparativamente com maior incorporação de tecnologia.

A conjuntura internacional desafiadora e o agravamento da crise climática nos últimos anos ampliaram os riscos internacionais em cadeias de suprimentos e fazem aumentar o interesse e a urgência na transição para uma economia de baixo carbono. Esses aspectos devem nortear o próximo ciclo do relacionamento e da cooperação entre o Brasil e os Estados Unidos, podendo ser impulsionados pelas seguintes medidas concretas no sentido de:

- Promover o desenvolvimento de cadeias de fornecimento regionais mais resilientes em setores considerados estratégicos pelos dois países;
- Convergir ações em meio ambiente, clima e energia, em frentes que vão desde a exploração do grande potencial em energias renováveis (biocombustíveis e fontes elétricas) até a cooperação financeira e em temas relacionados a florestas e biodiversidade;
- Negociar regras no âmbito do ATEC e para evitar a dupla tributação, que impulsionem a integração entre os dois países e viabilizem novos fluxos de investimentos produtivos.

Referências

ALAM, Naijla A. El; DALLA-COSTA, A. J. Investimentos Estrangeiros Diretos e Multinacionais no Brasil (1860-1913). *América Latina em la Historia Económica*, v. 29, n. 2, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1405-225320220002000008&lng=es&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 9 fev. 2024.

APEX. *Mapa Bilateral de Comércio e Investimentos Brasil-EUA*. Disponível em: <<https://www.apexbrasil.com.br/inteligenciaMercado/MapaInvestimentosBilaterais>>. Acesso em: 22 abr. 2024.

ATLAS Histórico do Brasil. FGV, 2023. Disponível em: <<https://atlas.fgv.br/apresentacao>>. Acesso em: 9 fev. 2024.

BARBOZA, Ricardo de Menezes; FURTADO, Mauricio; GABRIELLI, Humberto. A atuação histórica do BNDES: o que os dados têm a nos dizer? *Revista de Economia Política*, v. 39, n. 3, p. 544-560, julho-set. 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rep/a/xtSQSmsrB5K5vsggcgR84LG/#>>. Acesso em: 9 fev. 2024.

BATISTA, Jorge Chami; SANTOS, Wilson Calmon Almeida dos. A industrialização da pauta de exportação brasileira entre 1964 e 1974: novos dados e índices para o comércio exterior brasileiro do período. *Revista de economia política*, v. 27, n. 2, p. 184-192, 2007. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rep/a/TchXQsjFTsmJBBPc4JxjTZD/>>. Acesso em: 8 fev. 2024.

BROADBERRY, Stephen; HARRISON, Mark (orgs.). *The Economics of the Second World War*. London: CEPT Press, 2020. Disponível em: <https://cepr.org/system/files/publication-files/60043-the_economics_of_the_second_world_war_seventy_five_years_on.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Propostas da Indústria para as eleições 2022 – Integração internacional: abertura com competitividade*. Brasília: CNI, 2022. Disponível em: <https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/4f/0a/4f0a3ea4-0c06-42f3-be7d-9d777a892e6c/doc_4_-_integracao_internacional_web.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Relações econômicas entre Brasil e Estados Unidos: prioridades da indústria. *Análise de Política Comercial*, ano 2, n. 8, jun. 2023. Disponível em: <<https://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2023/6/analise-de-politica-comercial-8-relacoes-economicas-entre-brasil-e-estados-unidos-prioridades-da-industria/>>. Acesso em: 8 fev. 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Agenda para o Mercosul 2019: um novo impulso para o bloco*. Brasília: CNI, 2019. Disponível em: <https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/4c/55/4c557b1a-0c6e-4091-8b6e-0d6f1b662165/agenda_para_o_mercosul_2019.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Importância do mercado para a indústria cresce significativamente. *Coefficientes de Abertura Comercial*, ano 11, n. 1, set. 2023. Disponível em: <https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/52/a5/52a561b7-0b85-4a80-be86-2eb1c9c136b5/coeficientesdeaberturacomercial_numero1_2023.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2024.

CORREA, Maria Letícia. Os “Acordos de Washington” de 1942 e a criação da *Companhia Vale do Rio Doce*: apontamentos para uma história transnacional do desenvolvimento brasileiro. *Revista Maracanan*, v. 30, p. 111-132, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.12957/revmar.2022.64740>>. Acesso em: 9 fev. 2023.

CRIAÇÃO do BNDES: um olhar histórico. *Agência BNDES de Notícias*, 19 junho 2017. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/blogdodesenvolvimento/detalhe/Criacao-do-BNDES-um-olhar-historico/>>. Acesso em: 9 fev. 2024.

DEMANDA aquecida impulsiona serviços de TIC. *Valor*, São Paulo, 29 jun. 2023. Disponível em: <https://valor.globo.com/publicacoes/especiais/comercio-exterior/noticia/2023/06/29/demanda-aquecida-impulsiona-servicos-de-tic.ghtml>. Acesso em 14 fev. 2024.

ESTATÍSTICAS do Cadastro Central de Empresas – CEMPRE. IBGE, 2021. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/comercio/9016-estatisticas-do-cadastro-central-de-empresas.html?=&t=resultados>>. Acesso em: 9 fev. 2024.

EUA compram 31% dos serviços brasileiros. *Estado de Minas*, 12 nov. 2013. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2013/11/12/internas_economia,469713/eua-compram-31-dos-servicos-brasileiros.shtml>. Acesso em: 9 fev. 2024.

FRANCA, Acson Gusmão. *Industrialização pesada e internacionalização de capitais no Brasil no pós-Segunda Guerra Mundial: uma reinterpretação do plano de metas (1956-1961)*. XI Congresso de História Econômica: Economia de guerra: geopolítica em tempos de pandemia e crise sistêmica, 23-27 nov. 2020. Disponível em: <<https://congressohistoriaeconomica.fflch.usp.br/sites/congressohistoriaeconomica.fflch.usp.br/files/publicacoes/XI-congresso-2020-anais-eletronicos-Acson-Gusmao-Franca.pdf>>. Acesso em: 9 fev. 2024.

GE Celma recebe o Prêmio Destaque na Exportação de Serviço. *Defesanet*, 29 maio 2014. Disponível em: <<https://www.defesanet.com.br/terrestre/ge-celma-recebe-premio-destaque-na-exportacao-de-servico/>>. Acesso em: 9 fev. 2024.

GUIMARÃES, Wânia Maria. *A Produção de Excelência: o caso do Instituto Tecnológico de Aeronáutica*, s.d. Disponível em: <<https://www.anped.org.br/sites/default/files/gt14-4887-int.pdf>>. Acesso em: 9 fev. 2024.

GOMES, Nathalia Candido Stutz. A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (CMBEU) (1951-1953) à luz do Programa Ponto Quatro (1949) do governo Truman. *Revista Carta Internacional*, v. 17, n. 1, e1195, 2022. Disponível em: <<https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/1195/884>>. Acesso em: 9 fev. 2024.

IPEA. *Texto para discussão: termos de troca, ganhos de comércio e de crescimento da renda interna bruta real no Brasil de 1948 a 2014*. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. Disponível em: <https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2213.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2024.

IPEA. Uma análise do comércio bilateral Brasil-China: a deterioração dos termos de troca e o caso da soja. *Revista tempo do mundo*, n. 24, 2020. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/265/259>>. Acesso em: 8 fev. 2024.

LANNA, Ana Lucia Duarte. *A Brazil Railway Company: ferrovia, territórios, modernidade no início do século XX*. XIV Jornadas Interescuelas. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo, 2013, 27 p.

LOPES, André. Exportação de serviços em tecnologia cresceu 32% em 2022, aponta B&T Câmbio. *Exame*, 29 maio 2023. Disponível em: <<https://exame.com/tecnologia/exportacao-de-servicos-em-tecnologia-cresce-32-em-2022-aponta-bt-cambio/>>. Acesso em: 9 fev. 2024.

MARTINS, Carlos. Sem a Rússia, Brasil se torna o 3º maior centro de engenharia da Boeing. *Aeroin*, 10 dez. 2022. Disponível em: <<https://aeroin.net/sem-a-russia-brasil-se-torna-o-3o-maior-centro-de-engenharia-da-boeing/#:~:text=Atualmente%2C%20o%20Brasil%20%C3%A9%20o,Washington%20e%20Carolina%20do%20Sul>>. Acesso em: 9 fev. 2024.

MIROUDOT, Sébastien; RAINER, Lanz; RAGOSSIS, Alexandros. *Trade in Intermediate Goods and Services*. OECD Trade Policy Papers, n. 93. Paris: OECD Publishing, 2009. Disponível em: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5kmlcxtdlk8r-en.pdf?expires=1703899298&id=id&accname=guest&checksum=BB0570C4D4FE73367E6B00EFD29E4BC5>>. Acesso em: 9 fev. 2024.

MONIZ Bandeira, Luiz Alberto. *Presença dos Estados Unidos no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

MORCEIRO, Paulo. *A indústria brasileira no limiar do século XXI: uma análise da sua evolução estrutural, comercial e tecnológica*. 2018. 198 f. Tese (Pós-graduação em Economia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12140/tde-07122018-115824/publico/CorrigidoPaulo.pdf>>. Acesso em: 9 fev. 2024.

NEGOCIAÇÕES comerciais com os EUA: interesses ofensivos do Brasil. *Confederação nacional da Indústria*, 2018. Disponível em: <https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/cb/f7/cbf79cc3-ec31-4102-a5c5-97216465482f/negociacoes_comerciais_com_os_eua___interesses_ofensivos_do_brasil.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2024.

OUTRAS Estatísticas de Comércio Exterior. *Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços*. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/estatisticas/outras-estatistica-de-comercio-exterior>>. Acesso em: 8 fev. 2024.

SECEX, 2021. Comércio Exterior Brasileiro de Serviços. *Relatório Anual*. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/publicacoes-secex/boletins-de-comercio-exterior/arquivos/relatorio-servicos-2021.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2024.

SUZIGAN, Wilson; SZMRECSANYI, Tamas. *Os investimentos estrangeiros no início da industrialização do Brasil* – Texto para discussão n. 33. Instituto de Economia – Universidade de Campinas, Campinas, 1994. Disponível em: <<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1681/TD33.pdf>>. Acesso em: 9 fev. 2023.

TAMMONE, Natalia. Relações Econômicas entre Brasil e Estados Unidos na Primeira Metade do Século XIX. *Saeculum – Revista de História*, v. 28, jul./dez. 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufpb.br/index.php/srh/article/view/19820/10955>>. Acesso em: 8 fev. 2024.

THE future of trade lies in key services: key trends. *Organização Mundial do Comércio*, s.d. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/trade_in_serv_devpt_chp1_e.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2024.

TRADE in Services and Economic Diversification – Discussion Paper for the G20 Trade and Investment Working Group (TWIG). *Organização Mundial do Comércio*, 14 fev. 2020. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/trade_services_economic_diversification_e.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2024.

Pós-neoliberalismo? Notas sobre tendências políticas nos EUA e seus impactos para o Brasil

Eduardo Freitas de Oliveira¹

Em janeiro de 2016, cheguei a Washington para trabalhar no setor político da embaixada do Brasil. Começava, então, o último ano do governo Obama. Quando me despedi, em julho de 2019, o governo Trump já havia entrado em sua segunda metade. Em julho de 2023, de volta a Brasília, assumi a Divisão de Estados Unidos e Canadá do Itamaraty, com o mandato do presidente Biden prestes a entrar em seu último ano.

Ao longo desse tempo como “observador profissional” da vida política norte-americana, a sensação é de testemunhar um período de transição. Os discursos políticos dos governos dos presidentes Trump e Biden são ambos de rompimento com o passado, ainda que com diferenças de ênfase e de tom. O primeiro, já em sua posse, falava em *stop the American carnage* e *make America great again* (Trump, 2017). O segundo, ainda que em corte mais sóbrio, tem aproveitado cada oportunidade para denunciar o esvaziamento da classe média, o fechamento de fábricas e a transferência de empregos para outros países nas últimas décadas – vide, por exemplo, seu discurso sobre o Estado da União em 2023, no qual acrescenta: “I ran for President to fundamentally change things” (Biden, 2023).

A própria cunhagem do termo *bidenomics* e sua adoção pelos canais oficiais de comunicação da Casa Branca buscam marcar essa quebra com relação à política econômica praticada anteriormente – uma quebra que não se refere ao governo Trump, especificamente, mas às últimas décadas. Essa ideia tem sido transmitida, de forma mais contundente e acabada, pelo conselheiro de Segurança Nacional, Jake Sullivan, que

1 É diplomata desde 2008. Serviu na Delegação do Brasil junto à Aladi e ao Mercosul (2019-2022), na Embaixada do Brasil em Washington (2016-2019) e na Embaixada do Brasil em Bridgetown (2010-2012). Na Secretaria de Estado das Relações Exteriores, em Brasília, foi assessor da Secretária de América Latina e Caribe (2023) e assistente na Divisão das Nações Unidas (2012-2015). Desde julho de 2023, é o chefe da Divisão de Estados Unidos e Canadá do Itamaraty.

buscou detalhá-la em duas intervenções de fôlego, separadas por poucos meses: em abril de 2023, em palestra proferida na *Brookings Institution*; e em outubro do mesmo ano, em texto publicado na revista *Foreign Policy*. Em seu discurso de abril, Sullivan diz que o momento atual exige um “novo consenso” – ao qual se refere, em seguida, como “novo consenso de Washington” (Sullivan, 2023a); no artigo de outubro, retoma a ideia de um “ponto de inflexão” e defende a necessidade de “rever pressupostos antigos”, “adaptar estruturas para enfrentar novos desafios” e “lançar uma nova fundação para a força americana” (Sullivan, 2023b).

Esse desejo comum de quebra com o passado das “últimas décadas” dá indícios da superação de uma era que a bibliografia especializada descreve como “neoliberal”, de forma paradigmática (Gerstle, 2022), ou, em termos geopolíticos, como “pós-Guerra Fria” (Gaddis, 1991) ou “hiperglobalização” (Subramanian e Kessler, 2013; Subramanian, Kessler e Properzi, 2023). A crise econômica e financeira de 2007-2008, ao exigir uma resposta governamental de grande escala, que “contradiu a narrativa convencional da história econômica desde 1970” (Tooze, 2018), constitui um primeiro impulso importante naquele sentido. Movimentos de contestação ao *status quo* “neoliberal”, de diferentes matizes (libertários, nacionalistas, progressistas, conservadores) ganharam força a partir daí, tanto à esquerda – Occupy Wall Street, Black Lives Matter, a ascensão política de Bernie Sanders e Elizabeth Warren –, quanto à direita – desde o Tea Party até a eleição de Donald Trump e a consolidação de sua ascendência sobre o Partido Republicano (Gerstle, 2023). Esses desenvolvimentos levaram o historiador econômico Adam Tooze a avaliar que a crise econômico-financeira que começa em Wall Street, em 2007-2008, e desemboca na crise da zona do euro, até 2012, teria se convertido, nos anos seguintes, em uma “crise política e geopolítica abrangente da era pós-guerra fria” (Tooze, 2018).

Esse quadro foi aguçado, ainda mais, pela pandemia de Covid-19. Os impactos da pandemia mostraram, uma vez mais, os limites do mercado para encaminhar soluções a grandes crises, exigindo novas rodadas de intervenções estatais de magnitude sem precedentes. Ao mesmo tempo, as respostas dos governos centrais em diversos países, inclusive com novas modalidades de políticas de bem-estar social, apontaram para “um novo

regime além do neoliberalismo” (Tooze, 2021). À luz dessas evoluções, a análise crítica e acadêmica tem especulado sobre o “fim do neoliberalismo” (Reinsch, 2023), a “queda do neoliberalismo” (Menand, 2023) e a “queda da ordem neoliberal” (Gerstle, 2022).

Há menos certeza, no entanto, com relação aos contornos exatos da era que se segue a essa “queda”, que poderíamos chamar de “pós-neoliberalismo” – não no sentido de superação completa ou de uma mudança definitiva de paradigma, mas ao enfraquecimento e transformação de alguns de seus pressupostos principais por “um conjunto emergente de raciocínios, críticas e movimentos” (Davies e Gane, 2021). O historiador Gary Gerstle, em seu estudo sobre as “ordens políticas” que regem as grandes linhas da política americana, avalia estarmos em um “momento notável” no qual “uma ordem política reinante (a neoliberal) se desfaz e outra luta para nascer” (Gerstle, 2022).

Na definição de Gerstle, uma “ordem política” conota “uma constelação de ideologias, políticas públicas e grupos de interesse que moldam a política americana em modos que vão além dos ciclos eleitorais”. Em seu apogeu, os princípios de uma ordem política “moldam o que amplas maiorias de políticos e eleitores avaliam como politicamente possível e desejável”, oferecendo um substrato comum à atuação de todos os grupos que aspirem ao poder. Os exemplos paradigmáticos dessa “hegemonia ideológica” seriam a aquiescência do republicano Dwight Eisenhower aos princípios do “New Deal” e do democrata Bill Clinton aos parâmetros neoliberais (Gerstle, 2022).

Pistas para o que pode vir a ser uma nova “ordem política” nos EUA, capaz de estruturar o processo decisório no médio a longo prazo, podem ser buscadas nos pontos que constituem o fulcro do debate político durante os governos Trump e Biden. Em alguns deles, há uma grande diferença entre os dois campos – por exemplo, com relação à agenda ambiental e climática e também a direitos sociais, como o acesso ao aborto, que continuam a constituir componente central da “guerra cultural” entre conservadores e liberais. Essas divergências entre ambos serão realçadas pelos próprios interessados, com vigor, ao longo da disputa eleitoral que se anuncia para este ano de 2024.

Ao mesmo tempo, analistas apontam para elementos relevantes de continuidade entre um governo e outro: o desejo expresso de reindustrialização e reconstrução da classe média, a revisão da política comercial em direção mais protecionista e a adoção da lógica de “competição entre grandes potências” como guia para as relações com a China. Com base nesses traços comuns, o colunista-chefe de política externa do “Financial Times” chegou a descrever o presidente Biden como “herdeiro de Trump” (Rachman, 2023).

A descrição é claramente exagerada, e desconsidera as muitas diferenças, de todo evidentes, que subsistem entre os dois. Trata-se menos de uma “herança” que de semelhanças decorrentes das circunstâncias, entre plataformas políticas pensadas com um mesmo pano de fundo, para atacar um mesmo conjunto de desafios. São esse pano de fundo e esses desafios, justamente, que esse texto pretende buscar iluminar, na esperança de que possam contribuir para um desenho mais aguçado das grandes linhas da política americana para os próximos anos.

Para isso, serão abordadas, em três breves seções, algumas das questões centrais para uma política “pós-neoliberal” nos EUA: i) a adoção da lógica de “competição entre grandes potências” como guia para as relações com a China; ii) a influência renovada de considerações geopolíticas e da competição estratégica sobre a agenda comercial; iii) o recurso renovado a políticas industriais, e sua vinculação com as estratégias de resposta à crise climática e à transição energética. Nos três casos, como se verá, registra-se mudança de rota na condução da política americana, no sentido de conferir um papel maior e mais ativo ao estado.

Como não pode deixar de ser, a seção final busca sintetizar essas notas, bem como apontar, sumariamente, para os principais impactos desse “pós-neoliberalismo” nascente para o Brasil – em termos de desafios, mas, também, de oportunidades.

A competição estratégica com a China

No imediato pós-Guerra Fria, a cooperação sino-americana deixa de pautar-se primariamente pela lógica estratégica e passa a dar ênfase cada vez maior às oportunidades econômico-comerciais oferecidas pelo

mercado chinês (Tucker, 1998). Ao mesmo tempo, assumia-se que a integração da China ao sistema global de comércio, inclusive via entrada na OMC, contribuiria para impulsionar mudanças no país – tanto econômicas, em direção a uma economia de mercado; como políticas, no sentido de reformas democratizantes.

A lógica, que já pautava o governo do presidente George H. W. Bush, ganha ênfase no governo do presidente Bill Clinton, que defendeu a acessão chinesa à OMC como “a oportunidade mais significativa que tivemos de produzir mudança positiva na China desde os anos 1970” e “claramente no nosso interesse nacional mais amplo” (Clinton, 2000). Essa visão otimista foi herdada pelo presidente George W. Bush, como deixa claro a sua célebre declaração na campanha eleitoral de 2000: “trade freely with China and time is on our side” (Bush, 2000).

Essa ênfase nas oportunidades econômicas não se pautava apenas nas promessas de ganho relacionadas ao gigantesco mercado chinês. A abordagem economicista foi possibilitada pelo momento geopolítico, no qual, “pela primeira vez em mais de meio século, nenhuma grande potência, ou coalizão de potências, representava um “perigo claro e imediato” à segurança nacional dos EUA” (Gaddis, 1991). A partir dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, a atenção estratégica americana volta-se para a “Guerra ao Terror”. Entre analistas, há quem avalie que esse interesse reduzido na Ásia Oriental permitiu um aumento da presença e da influência da China na região (Lee, 2023).

O governo Obama deparou-se com cenário distinto. Em 2009, a China alcança a posição de maior exportador do mundo; em 2010, alcança o posto de segunda maior potência econômica (por PIB nominal, em dólares). Pequim firma-se como grande potência, e o cenário pós-Guerra Fria, de ausência de competição estratégica, já não serve de base para o pensamento americano em política externa. É o momento em que ganha notoriedade o trabalho do cientista político Graham Allison sobre o risco de conflitos derivados da chamada “armadilha de Tucídides”, quando uma grande potência estabelecida é desafiada pela ascensão de uma nova potência – Esparta e Atenas, nos tempos de Tucídides; EUA e China, no século XXI (Allison, 2015 e 2017).

A elevação da estatura estratégica da China e sua crescente assertividade na região são fatores centrais que justificam a política de “pivô/rebalanceamento para a Ásia” por parte de Washington, que busca um papel “maior e de longo prazo na moldagem da região e do seu futuro” (Obama, 2011). A nova política contemplava uma revisão da estratégia militar americana para a Ásia, a partir da Revisão Quadrienal de Defesa de 2010, revertendo por exemplo, a tendência de diminuição de presença militar americana no Japão e na Coreia do Sul (Davidson, 2014). Ao mesmo tempo, ia além de questões estritamente militares. Houve ênfase renovada na construção de alianças; a relação EUA-ASEAN, por exemplo, foi declarada “parceria estratégica” em 2015, ensejando a realização de uma primeira reunião de cúpula, no início do ano seguinte. Ao mesmo tempo, o governo Obama negociava a ambiciosa Parceria Transpacífica (TPP) – mais que um acordo comercial, “um projeto gigantesco de integração comercial, financeira, técnica e legal, com objetivos geopolíticos” (Tooze, 2018), além de, na prática, uma “aliança para a contenção da China” (Landler, 2016).

Até então, a estratégia para lidar com a ascensão chinesa enquadrava-se em padrão familiar: revisão da postura militar, acompanhada de aprofundamento da integração política e comercial com a Ásia. O governo do presidente Donald Trump viria a marcar um rompimento com esse padrão. Emblemáticos dessa quebra são o abandono da TPP, na primeira semana de governo, e o lançamento, no ano seguinte, de uma “guerra comercial” com a China. A “guerra” continuou a escalar ao longo do governo Trump e terminou por resultar na imposição de tarifas de 25% no equivalente a cerca de US\$ 250 bilhões em importações chinesas, e 15% em outros US\$ 102 bilhões (para uma análise detalhada da “guerra comercial” e seus efeitos, cf. Bown, 2022).

Há, ao mesmo tempo, uma escalada retórica, com a redefinição da China como “competidor estratégico” e ameaça econômica aos EUA, acompanhada de acusações contra Pequim por roubar empregos e propriedade intelectual dos EUA (Estratégia de Segurança Nacional, 2017; Escritório do Representante Comercial dos Estados Unidos, 2018; Trump, 2019).

Se a agenda econômica com a China nos anos 1990 e 2000 tinha por principal norte as oportunidades oferecidas pelo mercado chinês, passa-se, nesse novo contexto, a dar mais ênfase aos impactos negativos da relação bilateral sobre setores do empresariado e dos trabalhadores (sobretudo industriais) nos EUA. A lógica de competição entre grandes potências também passa a impor uma participação ativa do governo na condução das relações com a China, incluindo o uso de instrumental coercitivo, como forma de evitar que Pequim “tirasse vantagem” dos EUA, na linguagem empregada pelo próprio presidente Trump (Trump, 2020).

No governo Biden, registrou-se moderação de tom. A lógica da competição entre potências foi mantida, mas há uma ênfase nova no “gerenciamento responsável” dessa competição. Essa expressão, inclusive, foi constantemente usada pelo presidente Biden e por outras autoridades americanas em 2023, ao longo do qual houve claro esforço de superação da crise em torno da visita da deputada Nancy Pelosi a Taiwan e da “crise dos balões chineses”, o qual envolveu visitas dos secretários de Estado, do Tesouro e do Comércio a Pequim e culminou com a reunião entre os presidentes Biden e Xi, em novembro, na Califórnia.

Há, também, um reconhecimento mais explícito das profundas imbricações entre as economias americana e chinesa – uma diferença fundamental com relação à Guerra Fria, com a qual a relação entre os EUA e a China é muitas vezes comparada. Em discurso dedicado exclusivamente às relações econômicas com a China, em abril de 2023, a secretária do Tesouro, Janet Yellen, rejeitou enfaticamente a ideia de *decoupling* entre as economias norte-americana e chinesa, algo que seria “desastroso para ambos os países” e “desestabilizador para o resto do mundo” (Yellen, 2023). Uma semana depois, o conselheiro de Segurança Nacional, Jake Sullivan, reforçou o ponto, invocando declarações da presidente da União Europeia, Ursula von der Leyen, para definir os objetivos americanos como *de-risking and diversifying, not decoupling*.

Feitas essas ressalvas importantes, não houve, na essência, uma reversão de curso. A lógica de competição entre potências continua a pautar a política externa americana para a China, ainda que com cuidado maior para evitar crises ou desgastes mais sérios. Ao mesmo tempo,

algumas das medidas emblemáticas do governo Trump contra a China, com destaque para as tarifas da “guerra comercial”, foram mantidas. Como se verá abaixo, foram, ainda, estabelecidas novas ferramentas de restrição ao comércio com a China; desenvolvidas novas políticas que se enquadram no contexto de competição estratégica com o país asiático, inclusive em matéria de política industrial; e criadas frentes para essa competição – por exemplo, em torno da configuração das cadeias de suprimento em energias limpas.

Esse traço de continuidade é um indício importante de que a mudança da política externa dos EUA para a China, a partir do governo Trump, é mais do que um ajuste passageiro. Essa reconfiguração vincula-se diretamente, ainda, às demais partes da nova ordem em gestação.

Comércio, segurança nacional e resiliência

A crescente competição estratégica entre EUA e China constituiu condição necessária, mas não suficiente, para o lançamento da “guerra comercial”. Esta se enquadra, também, em contexto conceitual mais amplo, com a proliferação, no *mainstream* acadêmico, de trabalhos numerosos de questionamento à globalização e de relativização dos benefícios derivados do comércio internacional (Rodrik, 2018).

O caso chinês, claro, serviu de ilustração para muitos dos trabalhos que procuraram salientar os efeitos deletérios do comércio internacional. Em uma série de artigos, o economista David Autor e coautores descreveram o “choque chinês”, argumentando que o aumento exponencial do comércio com a China havia trazido consigo importantes custos de ajuste, com consequências distributivas. Relatavam, em particular, a depressão salarial e a queda no nível de emprego industrial em setores afetados, por períodos de mais de dez anos (Autor, Dorn e Hanson, 2021; Autor, Dorn e Hanson, 2016; Autor e Dorn, 2013). O trabalho angariou atenção suficiente para valer a Autor o Prêmio Nobel de Economia, em 2020.

A partir do governo Trump, esse diagnóstico negativo ganha proeminência na definição da política comercial. Ao mesmo tempo, firma-se a percepção de que o sistema internacional de comércio, com a OMC no centro, não é capaz de conter esses efeitos nocivos da globalização

sobre produtores, trabalhadores e comunidades afetados por importações crescentes e perda de postos de trabalho. Há, também, um ressentimento com os países de origem dessas importações, acusados de competição desleal pelo custo mais baixo de sua mão de obra e/ou pela atuação muscular de seus governos no campo econômico, inclusive por meio de subsídios.

A solução proposta passa pelo uso mais recorrente de medidas unilaterais, sem os constrangimentos impostos pelas regras da OMC. Não à toa, o bloqueio a novas indicações para o mecanismo de solução de controvérsias da OMC torna inoperante, justamente, o órgão que poderia impor custos maiores ao uso daquelas ferramentas unilaterais. Ao mesmo tempo, firma-se uma rejeição ao modelo tradicional de acordos de livre comércio, iniciada no governo Trump e mantida pelo governo Biden (Lighthizer, 2023).

A “guerra comercial”, portanto, nasce do casamento entre o desafio geopolítico representado pela China e um novo impulso de redefinição das grandes linhas da política comercial norte-americana, em direção mais assertiva e unilateral. Os objetivos principais são dois: garantir a competitividade da indústria contra congêneres importados, evitando o fechamento de fábricas e a consequente desapareção de empregos; e, no plano macro, assegurar a continuidade da proeminência – econômica, tecnológica, militar – dos EUA no plano internacional.

O instrumental de política comercial, portanto, é posto a serviço da competição geoestratégica e nela busca legitimação política, com a consequente imbricação, cada vez mais profunda, entre comércio e segurança nacional, que deixam de constituir trilhos políticos distintos: o Departamento de Comércio e o escritório do Representante Comercial passam a referir-se, com frequência, a temas da pauta securitária e geopolítica, enquanto o Conselho de Segurança Nacional passa a tratar, também, da agenda econômico-comercial (Farrell e Newman, 2023). Registra-se, nesse contexto, recurso crescente às exceções de segurança nacional do GATT, – o que, por sua vez, abre nova frente de tensões com a OMC (para uma análise da decisão do mecanismo de solução de

controvérsias da OMC sobre a aplicação de tarifas pelos EUA com base na exceção de segurança nacional, cf. Bown, 2023).

A coibição da transferência de tecnologias críticas para a China, por sua vez, exigiu instrumentos para além da imposição de tarifas. O Departamento de Comércio impôs, a partir de 2018, restrições à exportação de bens ou serviços a gigantes chinesas como a ZTE, a Huawei e a SMIC (para uma linha do tempo com as principais medidas da “guerra comercial”, atualizada ao longo do tempo, cf. Bown e Kolb 2018). No mesmo ano, o Congresso aprovou o Foreign Investment Risk Review Modernization Act (FIRRMA), expandindo as competências de monitoramento do Comitê sobre Investimentos Estrangeiros nos EUA (CFIUS, na sigla em inglês pela qual é conhecido). No centro dessa expansão, está o escrutínio de investimentos em empresas envolvidas em “tecnologias críticas”, muitas delas de uso dual, que se revestem de especial importância na competição estratégica entre os dois países (Aggarwal e Reddie, 2021).

Esses movimentos, iniciados no governo Trump, foram mantidos e, por vezes, aprofundados, durante o governo Biden. O discurso sobre os impactos negativos da globalização foi também conservado, em sua essência, ao mesmo tempo em que passou por refinamento conceitual.

Passou-se a dar ênfase, por exemplo, aos impactos da abertura comercial das décadas anteriores para o aumento da desigualdade e para o esvaziamento da classe média – processo que, por sua vez, teria “desgastado as fundações socioeconômicas nas quais se assenta qualquer democracia forte e resiliente” (Sullivan, 2023a). Também passou-se a articular, de maneira mais explícita, que, na nova política comercial norte-americana, os mecanismos de mercado – a busca por eficiência e custos baixos – passariam a estar subordinados a objetivos políticos, como a proteção do emprego, a promoção da sustentabilidade e a construção de resiliência (Tai, 2023).

Em termos práticos, foram mantidas integralmente as tarifas da “guerra comercial”, assim como o impedimento ao preenchimento de cargos vagos no órgão de solução de controvérsias da OMC. Permaneceu na ordem do dia, igualmente, a rejeição a acordos comerciais tradicionais,

acusados de “contribuir para os mesmos problemas que estamos tentando resolver” (Tai, 2023).

Foi, também, ampliada a política de impedir a transferência de tecnologias críticas para a China, com a imposição de controles de exportação e novas regras de monitoramento sobre investimentos norte-americanos naquele país asiático, com foco em setores como semicondutores, tecnologia quântica e inteligência artificial (Chorzempa, 2023). A lógica seria a de impor restrições severas (*high fence*) a exportações ou investimentos para a China, em um número restrito de setores de importância estratégica (*small yard*). Essas restrições seriam “motivadas exclusivamente por preocupações com a segurança e os valores (dos EUA)” e não buscariam “ganhar vantagem econômica competitiva” (Sullivan, 2023^a; Yellen, 2023).

Ao longo desse tempo, outros acontecimentos, além da competição com a China, contribuíram para reforçar o entrelaçamento entre comércio e segurança nacional. A Rússia também demonstrou a “inocência geopolítica da globalização” (Tooze, 2021). De forma especialmente dramática, a dependência de determinados países europeus com relação à importação de energia russa, consolidada nos pós-Guerra Fria, tornou-se um ativo na confrontação entre Moscou e o Ocidente após a invasão da Ucrânia.

A pandemia de Covid-19 foi outra força fundamental por trás da contestação crescente de diversos dos pressupostos de funcionamento do comércio internacional nas últimas décadas. Medidas governamentais de resposta à pandemia, como *lockdowns* e fechamentos de fronteiras, geraram importantes perturbações em cadeias globais de valor, com destaque para a crise de abastecimento de semicondutores para a indústria automotiva. Ainda mais graves foram as dificuldades de acesso a insumos estratégicos para o próprio combate à pandemia – de máscaras a vacinas.

Essas crises de abastecimento criaram urgência renovada em torno da busca por autossuficiência ou, ao menos, por maior diversificação das cadeias de fornecimento de determinados bens – sobretudo em casos como o dos semicondutores, nos quais a produção global é muito concentrada, resultando em “um risco econômico e uma vulnerabilidade de segurança nacional” (Sullivan, 2023a). O objetivo de minimizar a “dependência

excessiva” passou a constar, com destaque, do discurso político sobre comércio nos EUA (Tai, 2023).

Ganhou destaque, também, o receituário para atacar o problema: a busca por maior “resiliência” das cadeias de suprimento, com a diversificação de fornecedores, a repatriação de investimentos produtivos (*reshoring*) e sua realocação no entorno regional imediato (*nearshoring*) ou em países aliados (*friendshoring*).

Na leitura das linhas de continuidade entre os governos Trump e Biden, apontadas acima, analistas enxergam um “novo consenso comercial de Washington”; uma “plataforma comercial de compromisso que democratas e republicanos poderiam aceitar” e que poderia “emergir organicamente da alternância de poder” (Hanson, 2023).

Reindustrialização, emprego e transição energética

Por trás do redesenho da política comercial norte-americana, portanto, parece estar um diagnóstico virtualmente consensual: o anseio por maior competitividade frente à China e a outros países; a busca por um novo ímpeto ao setor industrial, com a criação de empregos de qualidade; o objetivo estratégico de estar na linha de frente da produção de tecnologias críticas para a economia do século XXI; o desejo de construção de cadeias de fornecimento resilientes, que possam evitar novas crises de abastecimento, mesmo em situações de crise.

No governo Biden, para além da esfera comercial, esse mesmo diagnóstico passa a estimular, também, um novo desenvolvimento de primeira ordem de importância para a política “pós-neoliberal” nos EUA: o retorno da política industrial.

Três peças legislativas, aprovadas entre 2021 e 2022, constituem o coração dessa política: o Infrastructure Investment and Jobs Act, o CHIPS and Science Act e o Inflation Reduction Act – IRA. Juntas, as três destinam quase US\$ 2 trilhões, ao longo dos próximos 10 anos, para o aprimoramento de infraestrutura, o desenvolvimento de capacidades em energia limpa, a produção doméstica de semicondutores e P&D (para

um resumo útil das três leis, cf. o relatório da McKinsey&Company, *Reinvesting in America*).

Nesse caso, o impulso legislativo coincide integralmente com o governo Biden, sem que se tenha registrado movimento similar durante o governo Trump. Importante notar, contudo, que a lei de infraestrutura e o CHIPS and Science Act foram aprovados com apoio de uma parte dos republicanos na Câmara e no Senado. Apenas no caso do IRA registrou-se trâmite legislativo difícil e aprovação em linhas estritamente partidárias, para o que terão desempenhado papel importante as profundas diferenças entre democratas e republicanos sobre a agenda de clima e transição energética (Meyer, 2022).

A escolha dos setores a priorizar não surpreende. Além do caso dos semicondutores, mencionados na seção acima, ganha destaque o caso das cadeias de energia limpa. Há, aqui, um desafio geopolítico associado: o amplo domínio chinês em várias dessas cadeias, incluindo, por exemplo, painéis fotovoltaicos, sistemas de energia eólica e baterias para veículos elétricos. Além da corrida tecnológica, nesse caso, coloca-se para Washington o inconveniente de depender de importações chinesas para cumprir seus objetivos de descarbonização, tratados como prioridade pelo governo Biden. Mais uma vez, a agenda econômico-comercial cruza com a de segurança nacional; nesse caso, a agenda climática alimenta o objetivo de diversificar as cadeias de abastecimento e de criar capacidade produtiva própria naqueles setores de sensibilidade estratégica.

O pano de fundo para esse retorno ao *mainstream* político e acadêmico da política industrial – anátema nos EUA, durante o auge da ordem neoliberal – é similar ao que apresentamos para a reconfiguração da política comercial norte-americana. Inclui, por exemplo, as crescentes tensões geopolíticas, a corrida tecnológica e a busca pelo *reshoring* de investimentos produtivos. Há, de todo modo, alguns pontos adicionais que merecem ser explorados.

Parte das “crises múltiplas” que a ressurreição da política comercial pretende atacar seria o “crescimento muito lento após a crise financeira” (Evenett *et al.*, 2024). De fato, a recuperação da atividade econômica após a crise de 2007-2008, mesmo com a agressiva atuação do Fed, ficou

alguém do que esperavam os analistas. Larry Summers, por exemplo, que ocupou posições de destaque nos governos Clinton e Obama, clamava, já a partir de 2013, por política fiscal expansionista, com ênfase no aumento do investimento público, como forma de lidar com os efeitos da “estagnação secular”. Os argumentos eram de natureza técnica, relacionados à ineficácia da política monetária para estimular a economia, em ambiente de taxas de juros neutras excessivamente baixas (Summers, 2016).

Ainda na academia, ganharam fôlego, no mesmo período, linhas de pesquisa que buscavam explorar os casos de políticas industriais exitosas (Cherif e Hasanov, 2019) e propor requisitos para replicar esse sucesso – por exemplo, por meio da imposição de condicionalidades (Mazzucato e Rodrik, 2023). Em ambos os casos, busca-se responder à crítica recorrente de que, aos casos bem-sucedidos de políticas industrial – sobretudo, na China e nos “tigres asiáticos” –, corresponde um número enorme de fracassos, em uma espécie de “anarquia do sucesso” (Easterly, 2009).

Em paralelo a essas evoluções na academia, verificou-se, também, uma disputa político-eleitoral de primeira importância: a acirrada disputa por votos no Meio-Oeste – mais especificamente, no chamado “cinturão da ferrugem”, que comporta centros industriais que experimentam decadência ao longo das últimas décadas. Bastiões democratas desde os anos 1980, Pensilvânia, Michigan e Wisconsin deram vitória a Trump na eleição de 2016, na esteira das promessas à indústria contidas no slogan *Make America Great Again*. Sem os votos daqueles três estados no Colégio Eleitoral, conquistados por um total combinado de meros 78 mil votos, Donald Trump não teria obtido a maioria para eleger-se presidente (Davis, 2017).

Nas eleições de 2020, em seu caminho para a vitória eleitoral, Biden retomou aqueles três estados para os democratas (a Pensilvânia, inclusive, é seu estado natal). De todo modo, à luz do tropeço de 2016 e da vitória apertada em 2020 (em Wisconsin, em particular, por apenas 20 mil votos), os três estados deixaram de ser considerados “azuis” para constar entre os cinco ou seis *swing states* – onde os resultados são mais imprevisíveis, e onde tende a ser decidido o resultado final da eleição (cf. a pesquisa

eleitoral conduzida pelo New York Times e pela Universidade de Siena – Parlapiano 2023).

Nesse contexto, é evidente a importância política de desenvolver plataforma que atenda ao eleitorado desses estados. O apelo à indústria – inclusive aos trabalhadores e sindicatos industriais – é parte dessa estratégia eleitoral. Sindicatos ainda representam uma parte importante da coalizão eleitoral democrata, apesar da queda de associados registrada nas últimas décadas, e seu apoio a Biden em estados como a Pensilvânia foi importante para a vitória eleitoral de 2020 (Ferozhar, 2023). Também no plano doméstico, portanto, a retomada da política industrial explica-se não apenas por razões estritamente econômicas, mas também políticas (sobre a “economia política da política econômica”, e o papel central dos estados industriais do Meio-Oeste nesse contexto, cf. Frieden 2020).

No primeiro ano desde a aprovação do CHIPS and Science Act e do IRA, segundo levantamento do *Financial Times*, foram anunciados mais de 110 projetos manufatureiros de larga escala impulsionados pela nova legislação. O valor total de investimentos produtivos de grande escala (ao menos US\$ 100 milhões cada um) anunciados no período chegaria a US\$ 224 bilhões, com a promessa de criação de 100 mil empregos. O Michigan consta como terceiro estado a receber mais investimentos, nesse contexto, com foco no setor de baterias (inclusive um projeto bilionário da chinesa Gotion). Outros dois *swing states* – a Geórgia e o Arizona – figuram em primeiro e em quinto lugares, na mesma lista (Chu, Roeder e Irwin-Hunt, 2023).

Em termos mais amplos, o período de implementação dessa estratégia de expansão fiscal e política industrial coincide com uma baixa histórica dos níveis de desemprego nos EUA. Os dados sobre desemprego e criação de postos de trabalho têm sido amplamente difundidos pela Casa Branca e serão realçados pelo presidente Biden, seguramente, em sua campanha de reeleição.

Há, ainda, um elemento adicional, e de caráter mais pessoal, na ênfase conferida pelo governo norte-americano à indústria: a relação pessoal alimentada pelo presidente com sindicatos industriais. Em fins de setembro, inclusive, Biden tornou-se o primeiro presidente em exercício

nos EUA a tomar parte em uma greve, ao somar-se a piquete organizado pela United Auto Workers (não por acaso, em Michigan) contra as “três grandes” produtoras norte-americanas de automóveis – General Motors, Ford e Stellantis. O presidente também manifestou apoio às demandas dos grevistas, inclusive por aumento salarial de 40%.

Não se trata de sugerir que esses movimentos derivam de mero oportunismo eleitoral. Ao contrário: Biden mantém relações positivas com o sindicalismo desde o início de sua carreira política e esteve, ao longo do tempo, mais alinhado às posições da AFL-CIO (a maior federação de sindicatos dos EUA) que a média do Partido Democrata (Nichols, 2023). Essa relação, agora, ganha importância renovada para a corrida presidencial.

Em ano eleitoral, importante notar também que, para além da dinâmica própria dos estados industriais do “cinturão da ferrugem”, a agenda política sindical encontra respaldo na opinião pública. Pesquisa de opinião da Gallup aponta que a taxa de aprovação dos sindicatos laborais entre o público se encontra em 67% (em comparação com 48%, em 2009). Sobre a disputa laboral entre a UAW e as “três grandes”, 75% afirmaram apoiar o lado dos trabalhadores, contra 19% a favor dos empregadores. Foram iguados ou superados, ainda, os recordes históricos de avaliação positiva dos impactos dos sindicatos para trabalhadores sindicalizados (77%) e não sindicalizados (47%), bem como para a economia norte-americana em geral (61%). O Gallup conclui que “os sindicatos passam por momento de alta aprovação pública e forte crença nos benefícios que oferecem aos trabalhadores, aos negócios e à economia” (Saad, 2023).

Mencione-se, por fim, o fato de que o lançamento de uma política industrial com ênfase em energias limpas dá aos EUA – sobretudo aos governos democratas – uma avenida para trabalhar, domesticamente, na agenda climática e de transição energética.

Nos governos democratas anteriores, tentativas de promover soluções “de mercado” para o problema esbarraram em oposição decisiva dos republicanos e foram derrubadas no Congresso. Em 1993, no governo Bill Clinton, propôs-se um imposto sobre a energia baseado no conteúdo de calor dos diferentes combustíveis; no governo Obama, por sua vez,

buscou-se o estabelecimento de um esquema de comércio de emissões de carbono (*cap-and-trade*). Nos dois casos, as iniciativas não lograram ser aprovadas pelo Senado, diante da resistência da oposição republicana (para uma análise *post mortem* das duas iniciativas, cf. Nordhaus, 2008 e Skocpol, 2013, respectivamente).

A aprovação do IRA contrasta, portanto, com esse histórico de fracassos democratas no Congresso na frente climática. Em boa parte, o êxito deveu-se à manobra legislativa que tornou o projeto de lei imune ao *filibuster* – procedimento que exige maioria qualificada de 3/5 para a aprovação de legislação no Senado norte-americano (Newell, 2022).

Para além dessa manobra procedimental, contudo, há outra razão importante para a passagem da iniciativa, vinculada à diferença de desenho entre o IRA e os projetos legislativos anteriores: enquanto estes impunham *custos* adicionais ao setor produtivo, por meio de impostos ou da necessidade de compra de licenças de emissão, o IRA oferece *benefícios* a empresas e a consumidores, na forma de isenções tributárias, subsídios e garantias de empréstimos. Após a passagem do IRA, o *Washington Post* publicou matéria baseada em entrevistas com ex-congressistas norte-americanos, comparando o trâmite legislativo daquela lei com o projeto de *cap-and-trade* do governo Obama. Uma das conclusões, baseadas em avaliação da ex-senadora Barbara Boxer: “carrots are easier than sticks” (Joselow e Montalbano, 2022).

Conclusão: os contornos da nova ordem e impactos para o Brasil

Cada uma das seções acima mereceria, por si, amplo trabalho de pesquisa e análise. Estas breves linhas buscam não mais do que apontar para alguns episódios marcantes e tentar ler o sentido das mudanças em curso no cenário político norte-americano.

Da mesma maneira, outros temas poderiam ter sido incluídos neste trabalho, com benefício para a solidez da tese e para o detalhamento do quadro geral da política norte-americana, no plano doméstico e internacional. Não se menciona, por exemplo, a evolução das relações com a União Europeia; as tensões com a Rússia, por sua vez, são objeto

de referência *en passant*, que não fazem jus à sua importância para a estratégia de segurança nacional.

Penso, de todo modo, que os temas aqui contemplados são suficientes para indicar certas macrotendências em Washington – muitas delas refletidas, também, em outras partes do mundo. Quero crer que a inclusão de outros tópicos, de modo geral, serviria antes para reforçar as linhas argumentativas apresentadas que para contrariá-las.

A escolha dos assuntos atendeu não apenas à exigência de brevidade; baseou-se, também, na sua importância para o discurso político norte-americano, bem como na natureza entrelaçada de suas relações recíprocas. A *Bidenomics*, como explica Tooze, combina diversas partes, cada qual com sua própria lógica política: um componente de política industrial, um componente de clima, um componente de China, um componente de combate à desigualdade, um componente de crise da democracia norte-americana (Tooze, 2023a). Essa imbricação, acredito, tende a contribuir para que os traços fundamentais dessa nova agenda econômica perdurem no tempo.

Há, claro, ressalvas e dificuldades. Certos componentes dessa agenda podem chocar-se entre si, forçando compromissos entre os diferentes objetivos da agenda do governo. Foroohar aponta, por exemplo, para o fato de que uma parte importante dos investimentos produtivos anunciados no bojo do IRA deve concentrar-se no sul dos EUA – onde padrões laborais e ambientais são mais baixos – em detrimento do norte industrial e de seus trabalhadores sindicalizados (Foroohar, 2023; ainda sobre as tensões entre o IRA e agenda sindical, cf. Tooze, 2023b). Casos como esse poderão exigir esforço de mediação e de calibragem de prioridades por parte do governo.

Outra possível dificuldade para a política “pós-neoliberal” diz respeito ao retorno da inflação nos EUA, que chegou a 8% em 2022 e ameaça ser um dos grandes temas da próxima eleição presidencial. É verdade que esse retorno esteve influenciado por crises agudas que escapam à lógica corriqueira da política macroeconômica, da pandemia de Covid-19 ao conflito na Ucrânia. Não há consenso, entre economistas ou em Wall Street, sobre o peso de cada uma das variáveis para o aumento dos preços

naquele ano – o maior desde 1981. De todo modo, a vinculação teórica entre expansionismo fiscal, aumento da demanda agregada e inflação é bem estabelecida o suficiente para tornar críveis acusações de mau gerenciamento do nível de preços. O controle da inflação nos EUA, como em outros países do mundo, coincidiu, aliás, com a era “neoliberal” de controle das contas públicas. O debate acadêmico sobre as relações exatas de causalidade e o “espaço fiscal” cabe aos economistas, mas ao governo de turno poderá recair a tarefa de lidar com os inconvenientes das narrativas políticas sobre a inflação e os juros altos. A questão pode tornar-se ainda mais sensível em governos republicanos, que têm se caracterizado por promover grandes cortes de impostos.

Convém salientar, ainda, que partes da agenda esboçada nas seções anteriores não contam com apoio bipartidário. Permanece, por exemplo, a divergência profunda entre democratas e republicanos no que se refere à agenda ambiental e climática, que pode impactar diretamente o futuro da implementação do IRA, em caso de retorno destes à Casa Branca.

Ainda sobre o IRA, para além dessas diferenças muito marcadas em torno da agenda “verde”, não parece haver a mesma resistência feroz com relação ao conceito de política industrial em si. Há, ainda, por parte de alguns elementos do partido, uma rejeição à ideia de “governo grande”, mas esse grupo parece perder força, nos últimos tempos. É sintomático que os ataques do ex-presidente Trump ao IRA não se repitam, por exemplo, com relação aos subsídios e incentivos previstos no CHIPS and Science Act – e que um número não desprezível de republicanos tenha votado pela aprovação da lei, tanto na Câmara, quanto no Senado.

Seja como for, o conceito de uma “ordem política”, para invocar novamente o arcabouço conceitual de Gerstle, não pressupõe a ausência de divergências, inclusive agudas, com relação a certos itens da pauta política do dia. Ao contrário: cada ordem política contém contradições ideológicas e conflitos entre grupos de interesse, que ela precisa gerenciar. O apogeu da “ordem neoliberal”, por exemplo, coincide com o aprofundamento da polarização nos EUA, no contexto da chamada “guerra cultural” (Gerstle, 2022). O presidente Bill Clinton e o presidente da Câmara, Newt Gingrich, teriam personificado o tipo de lógica que rege a relação entre a “ordem” e

seus elementos intrínsecos de tensão: as rusgas públicas entre ambos não impediram o trabalho conjunto pela aprovação de legislação de interesse mútuo, muitas delas sobre temas da agenda econômica (Gerstle, 2022).

A agenda ambiental e climática, a rigor, já é parte, ao menos desde o governo Obama, desse conjunto de temas a respeito dos quais as diferenças entre os dois partidos são intensas e crescentes; o tema, hoje, é um dos que despertam maior grau de polarização política, juntamente com a pauta de imigração e outras relacionadas a temas sociais e à “agenda de costumes” (cf. resumo da mais recente pesquisa Gallup sobre polarização política: Newport, 2023).

Temos, então, um grande esboço do que poderia ser uma “ordem política” nascente nos EUA, com as devidas ressalvas sobre os seus limites. Diante desse quadro, resta a pergunta: e o Brasil?

A resposta não é simples. As tensões crescentes entre EUA e China podem causar desconforto a um país como o Brasil, que não toma lados na disputa geopolítica e mantém relações intensas com as duas potências. A lógica de *friendshoring*, por exemplo, pode constituir um entrave ao posicionamento do Brasil em cadeias de fornecimento vinculadas ao setor produtivo norte-americano, caso o conceito de “amigo”, nesse caso, seja interpretado a partir de uma lógica anti-China.

A política industrial do governo Biden, por sua vez, representa um óbvio desafio para os demais países no que se refere à competição para atrair investimentos e conformar cadeias de valor nos setores de semicondutores e de energia limpa. Mencione-se, a propósito, que vários dos novos investimentos naqueles setores nos Estados Unidos, a partir da edição do IRA, são de capital estrangeiro – sobretudo da Coreia do Sul, da Europa e do Japão (Chu, Roeder e Irwin-Hunt, 2023). Não à toa, esses países têm manifestado sua preocupação com o impacto dos subsídios norte-americanos sobre suas economias.

Penso, contudo, que o momento oferece também oportunidades. Muitas delas, inclusive, começaram a ser exploradas no recém-concluído primeiro ano do governo Lula.

Em primeiro lugar, a agenda econômica do governo Biden encontra paralelos importantes com a do governo Lula. Antes mesmo da vitória

eleitoral do presidente Lula, aliás, foi a prelo livro organizado pelos economistas André Roncaglia e Nelson Barbosa com o título *Bidenomics nos Trópicos* (Roncaglia e Barbosa (org.), 2022). Na mesma linha, o brasilianista Brian Winter comenta, em artigo recente, que Biden seria, provavelmente, “o presidente mais ‘petista’ dos Estados Unidos em pelo menos meio século” (Winter, 2023).

As possibilidades de sinergias entre o IRA e o Plano de Transformação Ecológica, por exemplo, constituem campo interessante para exploração no diálogo bilateral – trabalho que teve seu primeiro resultado, aliás, com a aprovação de “Declaração Conjunta em apoio ao Plano Brasileiro de Transformação Ecológica” pelo ministro da Fazenda, Fernando Haddad, e pelo enviado presidencial especial para o Clima, John Kerry, em reunião mantida no início de dezembro passado, à margem da COP-28 da UNFCCC.

A agenda trabalhista do governo Biden, igualmente, apresenta importantes pontos de convergência com o governo do presidente Lula, cuja origem sindical e histórico de apoio a causas dos trabalhadores o fazem um parceiro óbvio para qualquer empreitada internacional sobre o tema. O lançamento da Parceria pelos Direitos das Trabalhadoras e Trabalhadores, em setembro passado, foi um primeiro passo nesse sentido. A implementação da Parceria foi objeto de uma primeira reunião entre o ministro do Trabalho e Emprego, Luiz Marinho, e a vice subsecretária do Departamento do Trabalho dos Estados Unidos da América, Thea Lee, em fins de novembro passado. As discussões versaram sobre temas variados, como a economia de plataforma, o enfrentamento das desigualdades e promoção da equidade, empregos de qualidade e economia verde, entre outros.

Com relação ao esforço de redesenho das cadeias globais de suprimento, em torno dos incentivos aprovados pelo CHIPS and Science Act e pelo IRA, parece haver, também aí, oportunidades para a inserção da indústria brasileira nessas cadeias e de atração de investimentos para o Brasil. Essa linha de ação casa, inclusive, com a política de neointustrialização do governo brasileiro. Há boa coincidência, ainda, entre os setores priorizados dos dois lados: o governo brasileiro lançou, no

ano passado, não só o já mencionado Plano de Transformação Ecológica – que guarda paralelos, *mutatis mutandis*, com o IRA – mas também o Novo Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (PADIS).

O impulso do IRA pode resultar em uma nova chance à indústria brasileira para inserir-se em cadeias de suprimento que, até agora, se encontram pesadamente concentradas na Ásia. O Brasil pode e deve beneficiar-se do *nearshoring* e do *friendshoring*, desde que o conceito de “amigo”, nesse caso, não seja interpretado de maneira a exigir exclusividade ou alinhamentos automáticos. Ao mencionar essa ideia, Margaret Myers, do Inter-American Dialogue, menciona, nesse contexto, a ideia de *making friends-shoring*.

O Brasil conta, por exemplo, com capacidade produtiva para o encapsulamento de semicondutores. Como os novos investimentos anunciados na produção de *wafers* de semicondutores nos EUA, espera-se que a necessidade de encapsulamento aumente de maneira importante, e o Brasil poderia ser um candidato a receber investimentos em expansão e melhoria de suas capacidades para ajudar a suprir essa demanda.

As oportunidades em torno de cadeias de energia limpa, nas quais o Brasil apresenta vantagens comparativas importantes, são ainda mais evidentes, e o tema tem sido objeto de discussão desde o início do governo do presidente Lula. As oportunidades estendem-se, inclusive, a setores de vanguarda, como hidrogênio verde e combustíveis sustentáveis de aviação. O Brasil, que possui abundância de minerais críticos e já possui capacidade de produção de packs de bateria, seria também candidato a receber investimentos produtivos que cubram o restante da cadeia de produção de baterias para carros elétricos – inclusive as células de bateria, setor em que os EUA buscam contrarrestar a hegemonia chinesa.

Essas possibilidades foram discutidas em diversas reuniões bilaterais ao longo do ano, por parte de autoridades do Itamaraty, da área econômica do governo e da área de energia e meio ambiente. A Câmara de Comércio dos Estados Unidos, com apoio da AmCham Brasil, também organizou missão empresarial ao Rio de Janeiro e a São Paulo com esse objetivo específico (*GreenTech Business mission*). O interesse do setor privado no

tema ficou mais do que evidente, ainda, na última edição do Fórum de Altos Executivos Brasil-EUA, realizado em dezembro de 2023, no Palácio Itamaraty.

Por fim, coloca-se a questão da navegação das tensões geopolíticas entre EUA e China. Trata-se de tema mais amplo e complexo, que não se presta a conclusões apressadas, ao fim de um texto em si já breve. De todo modo, parece justo afirmar que o momento atual pode oferecer também oportunidades.

Há, claro, quem teça invectivas contra o “mito da neutralidade”, e veja no quadro atual uma pressão irresistível sobre os países em desenvolvimento para escolher lado entre as duas potências (Fontaine, 2023). Outros, ao contrário, falam de uma reemergência do movimento não alinhado, salientando que o Sul Global rejeita a lógica de “competição entre grandes potências” e não quer integrar novos blocos impostos artificialmente (Hill, 2023).

Não vejo elementos que corroborem a tese da imposição de uma escolha binária. Ao mesmo tempo, vejo diferenças importantes entre o momento atual e a Guerra Fria, que exigem cuidado com a ressurreição de conceitos pensados para outro momento histórica e outra realidade geopolítica. A ordem internacional, hoje, parece mais fragmentada, com mais espaço para a busca por autonomia e por flexibilidade. Países emergentes, de forma geral, têm buscado manter suas opções abertas e dado preferência a parcerias em torno de temas específicos, no lugar de alianças abrangentes (Spektor, 2023). Permanecem certas alianças estruturantes no plano internacional, mas mesmo estas são eivadas de tensões internas e agendas, por vezes, divergentes.

Sobre o tema, o *Financial Times* publicou uma série de artigos em agosto passado sobre a ascensão das “potências do meio” – *middle powers*, não no sentido de seu peso, mas no de ocuparem posição intermediária entre os EUA e a China. A tese é de que, na nova ordem geopolítica, essas potências intermediárias não precisariam escolher entre um menu fixo de alianças e poderiam servir-se *à la carte*. Aponta-se, corretamente, para o fato de que grande número de países emergentes desenvolve, hoje, relações produtivas com os EUA e a China, e valem-se dos benefícios que cada uma dessas relações pode oferecer. Segundo analista de investimentos ouvido

para a matéria, “não devemos mais falar de movimento não alinhado, mas de movimento multialinhado” (Russell, 2023).

De parte de analistas norte-americanos e das próprias autoridades em Washington, inclusive, parece haver uma maior compreensão com relação à realidade dos países emergentes e à inconveniência de que lhe seja imposta uma escolha binária (Jones, Hart e Paz García, 2023). Como reconhece o próprio conselheiro de Segurança Nacional, Jake Sullivan, “it is only natural that countries aligned with neither the United States nor China will engage with both, seeking to benefit from the competition while endeavoring to protect their own interests from any spillover effects” (Sullivan, 2023b).

Essa parece uma realidade bastante propícia para a tradição de política externa pragmática e independente do Brasil. Na condução do relacionamento bilateral com os EUA, caberá continuar a perseguir todas as oportunidades de avançar os interesses brasileiros, sem escolher lados ou fechar portas. No diálogo sempre franco e construtivo com Washington, caberá fazer ver que o caráter “multialinhado” da política externa brasileira não põe em questão a profundidade de nossa – agora, bicentenária – amizade.

Referências

AGGARWAL, Vinod K.; REDDIE, Andrew W. Economic Statecraft in the 21st Century: Implications for the Future of the Global Trade Regime. *World Trade Review*, v. 20, n. 2, p. 137-151, 2021. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/world-trade-review/article/economic-statecraft-in-the-21st-century-implications-for-the-future-of-the-global-trade-regime/164195A90AF9FC352E82117CA4531EA0>>. Acesso em: 15 mar. 2024. ALLISON, Graham. *Destined For War: Can America and China Escape Thucydides’s Trap?* Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2017.

ALLISON, Graham. The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War? *The Atlantic*, 24 set. 2015. Disponível em: <<https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/>, acessado em 10/1/2024>. Acesso em: 15 mar. 2024.

AUTOR, David H.; DORN, David. The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market. *American Economic Review*, v. 103, n. 5, p. 1553-97, 2013.

AUTOR, David H.; DORN, David; HANSON, Gordon H. On the Persistence of the China Shock. *National Bureau of Economic Research*, n. 29401, out. 2021. Disponível em: <<https://www.nber.org/papers/w29401>>. Acesso em: 15 mar. 2024.

AUTOR, David H.; DORN, David; HANSON, Gordon H. The China Shock: Learning from Labor Market Adjustment to Large Changes in Trade. *National Bureau of Economic Research*, n. 21906, jan. 2016. Disponível em: <<https://www.nber.org/papers/w21906>>. Acesso em: 15 mar. 2024.

BOWN, Chad P. Four years into the trade war, are the US and China decoupling? *Peterson Institute of International Economics*, 22 oct. 2022. Disponível em: <<https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/four-years-trade-war-are-us-and-china-decoupling>>. Acesso em: 15 mar. 2024.

BOWN, Chad P. The dreaded WTO ruling on Trump's national security tariffs. *Trade Talks*, ep. 175, 22 jan. 2023. Disponível em: <<https://tradetalkspodcast.com/podcast/175-the-dreaded-wto-ruling-on-trumps-national-security-tariffs/>>. Acesso em: 15 mar. 2024.

BOWN, Chad P.; KOLB, Melina. Trump's Trade War Timeline: An Up-to-Date Guide. *Peterson Institute for International Economics*, 31 dez. 2023. Disponível em: <<https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/2018/trumps-trade-war-timeline-date-guide>>. Acesso em: 15 mar. 2024.

CHERIF, Reda; HASANOV, Fuad. The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy. *International Monetary Fund*, n. 2019/074, 26 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/03/26/The-Return-of-the-Policy-That-Shall-Not-Be-Named-Principles-of-Industrial-Policy-46710>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

CHORZEMPA, Martin. Biden's new outbound investment restrictions with China are a sensible compromise, but further tightening is likely. *Peterson Institute for International Economics*, 10 ago. 2023. Disponível em: <<https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/bidens-new-outbound-investment-restrictions-china-are-sensible-compromise>>. Acesso em: 15 mar. 2024.

CHU, Amanda; ROEDER, Oliver; IRWIN-HUNT, Alex. Inside the \$220bn American cleantech project boom. *Financial Times*, 16 ago. 2023. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/3b19c51d-462b-43fa-9e0e-3445640aabb5>>. Acesso em: 15 mar. 2024.

CLINTON, William Jefferson. Full Text of Clinton's Speech on China Trade Bill. *Institute for Agriculture & Trade Policy*, 9 mar. 2000. Disponível em: <https://www.iatp.org/sites/default/files/Full_Text_of_Clinton_Speech_on_China_Trade_Bi.htm>. Acesso em: 10 jan. 2024.

DAVIDSON, Janine. The U.S. "Pivot to Asia". *American Journal of Chinese Studies*, v. 21, special issue, p. 77-82, jun. 2014.

DAVIES, William; GANE, Richard. Post-Neoliberalism? An introduction. *Theory, Culture & Society*, v. 38, n. 6, p. 3-28, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/02632764211036722>>. Acesso em: 15 mar. 2024.

DAVIS, Mike. Election 2016. *New Left Review*, n. 103, jan./fev. 2017. Disponível em: <<https://newleftreview.org/issues/ii103/articles/mike-davis-election-2016>>. Acesso em: 15 mar. 2024.

EASTERLY, William. The Anarchy of Success. *The New York Review*, 8 out. 2009. Disponível em: <<https://www.nybooks.com/articles/2009/10/08/the-anarchy-of-success/>>. Acesso em: 15 mar. 2024.

ESCRITÓRIO DO REPRESENTANTE COMERCIAL DOS ESTADOS UNIDOS. *Findings of the Investigation into China's Acts, Policies, and Practices related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation under Section 301 of the Trade Act of 1974*, 22 mar. 2018.

EVENETT, Simon; JAKUBIK, Adam; MARTÍN, Fernando; RUTA, Michele. The Return of Industrial Policy in Data. *International Monetary Fund*, n. 2024/001, 4 jan. 2024. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/12/23/The-Return-of-Industrial-Policy-in-Data-542828>>. Acesso em: 15 mar. 2024.

FARRELL, Henry; NEWMAN, Abraham. The New Economic Security State: how de-risking will remake geopolitics. *Foreign Affairs*, 19 oct. 2023. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/united-states/economic-security-state-farrell-newman>>. Acesso em: 15 mar. 2024.

FINDINGS of the Investigation into China's Acts, Policies, and Practices related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation under Section 301 of the Trade Act of 1974. *Office of The United States Trade Representative*, 22 mar. 2018. Disponível em: <<https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.PDF>>. Acesso em: 10 jan. 2024.

FONTAINE, Richard. The Myth of Neutrality: countries will have to choose between America and China. *Foreign Affairs*, 12 jul. 2023. Disponível em: <<https://foreignaffairs.com/china/myth-of-neutrality-choose-between-america-china>>. Acesso em: 18 mar. 2024.

FOROOHAR, Rana. The stakes of the US autoworker strike could not be higher. *Financial Times*, 18 set. 2023. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/bda59c3b-3038-450d-a0e1-46cd2654a555>>. Acesso em: 18 mar. 2024.

FRIEDEN, Jeffrey. The Political Economy of Economic Policy. *Finance & Development*, jun. 2020. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2020/06/political-economy-of-economic-policy-jeff-frieden>>. Acesso em: 10 jan. 2024.

GADDIS, John Lewis. Toward the Post-Cold War World. *Foreign Affairs*, v. 70, n. 2, p. 102-122, 1991.

GERSTLE, Gary. A Real Opening. *Dissent Magazine*, 2023. Disponível em: <<https://www.dissentmagazine.org/article/a-real-opening/>>. Acesso em: 18 mar. 2024.

GERSTLE, Gary. *The Rise and Fall of the Neoliberal Order – America and the World in the Free Market Era*. New York: Oxford University Press, 2022.

HANSON, Gordon H. Washington's New Trade Consensus and what it gets wrong. *Foreign Policy*, v. 103, n. 1, jan./fev. 2004.

HILL, Fiona. Ukraine in the New World Disorder: the Rest's Rebellion against the United States. *Lennart Meri Lecture*, 2023. Disponível em: <<https://lmc.icds.ee/lennart-meri-lecture-by-fiona-hill/>>. Acesso em: 18 mar. 2024.

IN Bush's Words: 'Join Together in Making China a Normal Trading Partner'. *The New York Times*, 18 maio 2000. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2000/05/18/world/in-bush-s-words-join-together-in-making-china-a-normal-trading-partner.html>>. Acesso em: 15 mar. 2024.

JONES, Bruce; HART, Sophia; PAZ GARCÍA, Diana. Autonomy or Alignment? The US-Brazil relationship in a changing world order. *Brookings Institution*, ago. 2023. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/articles/autonomy-or-alignment-the-us-brazil-relationship-in-a-changing-world-order/>>. Acesso em: 18 mar. 2024.

JOSELOW, Maxine; MONTALBANO, Vanessa. Why the Inflation Reduction Act Passed the Senate but Cap-and-Trade Didn't. *Washington Post*, 10 ago. 2022. Disponível em: <<https://www.washingtonpost.com/politics/2022/08/10/why-inflation-reduction-act-passed-senate-cap-and-trade-didnt/>>. Acesso em: 18 mar. 2024.

KALOUT, Hussein. How Will Brazil Handle the US-China Rivalry? *Americas Quarterly*, 13 jul. 2021. Disponível em: <<https://www.americasquarterly.org/article/how-will-brazil-navigate-the-us-china-rivalry/>>. Acesso em: 10 jan. 2024.

LANDLER, Mark. *Alter Egos: Obama's Legacy, Hillary's Promise and the Struggle Over American Power*. New York: Random House, 2016.

LEE, P. K. George W. Bush's post-9/11 East Asia policy: enabling China's contemporary assertiveness. *International Politics*, 17 jul. 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.1057/s41311-023-00486-0>>. Acesso em: 18 mar. 2024.

LIGHTHIZER, Robert. *No Trade is Free: Changing Course, Taking on China, and Helping America's Workers*. New York: HarperCollins, 2023.

MAZZUCATTO, Mariana; RODRIK, Dani. Industrial Policy with Conditionalities: a taxonomy and sample cases. *Institute for Innovation and Public Purposes*. Working paper WP 07/2023, set. 2023. Disponível em: <https://drodrrik.scholar.harvard.edu/sites/scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/conditionality_mazzucato_rodrik_0927202.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2024.

MENAND, Louis. The Rise and Fall of Neoliberalism. *The New Yorker*, 17 jun. 2023. Disponível em: <<https://www.newyorker.com/magazine/2023/07/24/the-rise-and-fall-of-neoliberalism>>. Acesso em: 18 mar. 2024.

MEYER, Robinson. Not Even a Single Republican Voted for the Climate Bill. *The Atlantic*, 12 ago. 2022. Disponível em: <<https://www.theatlantic.com/science/archive/2022/08/ira-climate-bill-house-vote-republicans/671133/>>. Acesso em: 18 mar. 2024.

NEWELL, Jim. How the Democrats Finally Got It Done. *Slate Magazine*, 7 ago. 2022. Disponível em: <<https://slate.com/news-and-politics/2022/08/inflation-reduction-act-democrats-manchin-sinema-senate.html>>. Acesso em: 18 mar. 2024.

NEWPORT, Frank. Partisan Gaps Expand Most on Government Power, Climate. *Gallup*, 7 ago. 2023. Disponível em: <<https://news.gallup.com/poll/509129/update-partisan-gaps-expand-government-power-climate.aspx>>. Acesso em: 18 mar. 2024.

NICHOLS, John. Most Pro-Labor President in History? Joe Biden's Not There Yet. *The Nation*, 4 set. 2023. Disponível em: <<https://www.thenation.com/article/politics/labor-president-joe-biden/>>. Acesso em: 18 mar. 2024.

NORDHAUS, Ted. Getting Real on Climate Change. *The American Prospect*, 22 nov. 2008. Disponível em: <<https://prospect.org/features/getting-real-climate-change/>>. Acesso em: 18 mar. 2024.

OBAMA, Barack. Remarks by President Obama to the Australian Parliament. *Obama White House*, 17 nov. 2011. Disponível em: <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>>. Acesso em: 18 mar. 2024.

PARLAPIANO, Alicia. Times/Siena Poll: Takeaways and analysis from our survey of battleground states. *New York Times*, 6 nov. 2023. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/live/2023/11/06/us/trump-biden-times-siena-poll-updates>>. Acesso em: 18 mar. 2024.

RACHMAN, Gideon. Why Joe Biden is the heir to Trump. *Financial Times*, 7 ago. 2023. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/f43f0e63-0fa4-4771-8eb4-b5d61f87ada4>>. Acesso em: 18 mar. 2024.

REINSCH, William Alan. *The End of Neoliberalism?* Center for Strategic and International Studies, 3 jan. 2023. Disponível em: <<https://www.csis.org/analysis/end-neoliberalism>>. Acesso em: 18 mar. 2024.

REMARKS of President Joe Biden – State of the Union Address as Prepared for Delivery. The White House, 7 fev. 2023. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/02/07/remarks-of-president-joe-biden-state-of-the-union-address-as-prepared-for-delivery/>>. Acesso em: 15 mar. 2024.

RODRIK, Dani. *Straight Talk on Trade*. Princeton: Princeton University Press, 2018.

RONCAGLIA, André; BARBOSA, Nelson. *Bidenomics nos Trópicos*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2022.

RUSSELL, Alec. The à la carte world: our new geopolitical order. *Financial Times*, 21 ago. 2023.

SAAD, Lydia. More in U.S. See Unions Strengthening and Want It That Way. *Gallup*, 30 ago. 2023. Disponível em: <<https://news.gallup.com/poll/510281/unions-strengthening.aspx>>. Acesso em: 18 mar. 2024.

SKOCPOL, Theda. *Naming the Problem: What It Will Take to Counter Extremism and Engage Americans in the Fight against Global Warming*, 2013. Disponível em: <https://scholars.org/sites/scholars/files/skocpol_captrade_report_january_2013_0.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2024.

SPEKTOR, Matias. In Defense of the Fence Sitters: what the West gets wrong about hedging. *Foreign Affairs*, 18 abr. 2023. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/world/global-south-defense-fence-sitters>>. Acesso em: 18 mar. 2024.

SUBRAMANIAN, Arvind; KESSLER, Martin. The Hyperglobalization of Trade and Its Future. *Peterson Institute for International Economics, Working Paper 13-6*, jul. 2013. Disponível em: <<https://www.piie.com/sites/default/files/publications/wp/wp13-6.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2024.

SUBRAMANIAN, Arvind; KESSLER, Martin; PROPERZI, Emanuele. Trade hyperglobalization is dead. Long live...? *Peterson Institute for International Economics, Working Paper 23-11*, nov. 2023. Disponível em: <<https://www.piie.com/publications/working-papers/trade-hyperglobalization-dead-long-live>>. Acesso em: 18 mar. 2024.

SULLIVAN, Jake. *Remarks on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution*, 27 abr. 2023a. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution/>>. Acesso em: 18 mar. 2024.

SULLIVAN, Jake. The Sources of American Power - a foreign policy for a changed world. *Foreign Policy*, 24 out. 2023b. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/united-states/sources-american-power-biden-jake-sullivan>>. Acesso em: 18 mar. 2024.

TAI, Katherine. *Remarks at the National Press Club on Supply Chain Resilience*, 15 jun. 2023. Disponível em: <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches-and-remarks/2023/june/ambassador-katherine-tai-remarks-national-press-club-supply-chain-resilience>>. Acesso em: 10 jan. 2024.

TOOZE, Adam. *Bidenomics. Ones and Tooze*, ep. 96, 28 jul. 2023a.

TOOZE, Adam. *Crashed – How a Decade of Financial Crises Changed the World*. New York: Viking, 2018.

TOOZE, Adam. *Electric Cars or Better Wages? Ones and Tooze*, ep. 106, 29 set. 2023b.

TOOZE, Adam. *Shutdown – How COVID Shook the World's Economy*. New York: Viking, 2021.

TRUMP, Donald. *Remarks by President Trump at Signing of the U.S.-China Phase One Trade Agreement*, 15 jan. 2020. Disponível em: <<https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-signing-u-s-china-phase-one-trade-agreement-2/>>. Acesso em: 10 jan. 2024.

TRUMP, Donald. State of the Union Address. *Trump White House*, 5 fev. 2019. Disponível em: <<https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-state-union-address-2/>>. Acesso em: 10 jan. 2024.

TRUMP, Donald. The Inaugural Address. *Trump White House*, 20 jan. 2017. Disponível em: <<https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/the-inaugural-address/>>. Acesso em: 18 mar. 2024.

TUCKER, Nancy Bernkopf. A Precarious Balance: Clinton and China. *Current History*, v. 97, n. 620, p. 243-24, 1998.

WINTER, Brian. A guinada de Joe Biden, o americano petista. *Revista Piauí*, n. 205, out. 2023. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/a-guinada-de-biden/>>. Acesso em: 18 mar. 2024.

YELLEN, Janet. *Remarks on the U.S.-China Economic Relationship at Johns Hopkins School of Advanced International Studies*, 20 abr. 2023 Disponível em: <<https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1425>>. Acesso em: 10 jan. 2024.

Copyright © Fundação Alexandre de Gusmão



Acompanhe nossas redes sociais

@funagbrasil



Impressão: Gráfica e Editora Qualytá Ltda.
Papel da capa: cartão duplex 250g/m²
Papel do miolo: pólen similar 80g/m²

O bicentenário do estabelecimento de relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos é uma ocasião momentosa em nossa história diplomática. Um dos primeiros países a reconhecer a independência do Brasil, em 26 de maio de 1824, os Estados Unidos estabeleceram-se, ao longo de todo esse período, como parceiro incontornável do Brasil na comunidade internacional.

Na ordem multipolar que hoje toma contornos, a relação Brasil-EUA pode desempenhar um papel importante para o encaminhamento das grandes questões globais: as mudanças climáticas, o combate ao aquecimento global e a promoção do desenvolvimento sustentável; a redução das assimetrias socioeconômicas entre os países e dentro deles, inclusive a luta contra a fome e a pobreza; a reforma das instâncias decisórias da governança global; a manutenção da paz e da segurança internacionais; o desarmamento e a não proliferação nucleares; a proteção dos direitos humanos e a defesa da democracia.

Mauro Vieira
Ministro de Estado das Relações Exteriores

