

Lia Valls Pereira é doutora em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e master of Philosophy em Economia pela Universidade de Cambridge. Chefe do Departamento de Análise Econômica da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, pesquisadora associada do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas e Senior Fellow do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI).

Monica Hirst é historiadora formada na PUC-RJ e doutora em Estudos Estratégicos pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atualmente é professora de política internacional na Universidad Torquato di Tella, em Buenos Aires (Argentina), pesquisadora colaboradora no IESP-UERJ e Senior Fellow do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI).

A proposta deste livro é analisar as relações Brasil-Estados Unidos do ano de 2003 até o ano de 2023. Setembro de 2001 marca mudanças na política externa dos Estados Unidos, onde o tema do terrorismo internacional ganha especial destaque. Ao mesmo tempo, as negociações de uma Área de Livre Comércio das Américas começam a perder força e são finalmente abandonadas. Acompanha este processo o avanço da fragmentação regional entre o Norte e o Sul da América Latina, com impacto no relacionamento das duas sub-regiões com os Estados Unidos. O Brasil é parte de um progressivo distanciamento político entre Washington e diversos governos sul-americanos, estimulado por políticas externas de cunho autonomista e iniciativas voltadas para o fortalecimento da integração regional. Também se dá a entrada da China para a Organização Mundial do Comércio, em concomitância com sua ascensão como primeiro exportador mundial, acompanhado pela veloz internalização de suas empresas. Logo, a China desloca os Estados Unidos como principal mercado de exportações do Brasil e de principal país de origem das importações brasileiras.

O nosso objetivo é contribuir com reflexões sobre como essas questões têm sido respondidas no contexto das relações Brasil-Estados Unidos nos últimos vinte anos. São temas que levam a construção de posições convergentes ou não? O mapeamento temático proposto pretende cobrir as principais questões sobre as quais tais convergências e possíveis diferenciações se configuram e tendem a se projetar.

Lia Valls Pereira
Monica Hirst



coleção
RELACIONAMENTO
INTERNACIONAIS

AS RELAÇÕES BRASIL-ESTADOS
UNIDOS NO SÉCULO XXI

Lia Valls Pereira
Monica Hirst
(Orgs.)

LIA VALLS PEREIRA
MONICA HIRST
(ORGS.)

AS RELAÇÕES BRASIL-ESTADOS UNIDOS NO SÉCULO XXI

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO
BRASIL

Sumário:

Prefácio

Maria Regina Soares de Lima

Introdução: Brasil e Estados Unidos – Expectativas e assimetrias após 200 anos de relações

Tom Long

Brasil-Estados Unidos: um bilateralismo político em tempos de transição mundial

Monica Hirst

As relações comerciais Brasil-Estados Unidos no século XXI

Lia Baker Valls Pereira

Política industrial nos EUA: possíveis efeitos no Brasil

Renato Baumann

A agenda de mudança do clima: oportunidades e desafios nas relações Brasil e Estados Unidos

Cíntya Feitosa

Um diálogo incipiente entre Brasil e Estados Unidos: litígio e incidência internacionais em Direitos Humanos

Eduardo Baker

Relações militares entre Brasil e Estados Unidos: mudanças e assimetrias

Marco Cepik

Monica Hirst

As relações México-Estados Unidos e Brasil-Estados Unidos: reflexões sobre bilateralismos contrastantes

Antonio Ortiz-Mena

Guadalupe González

Lia Baker Valls Pereira

Monica Hirst

colecção | RELAÇÕES
| INTERNACIONAIS

LIA VALLS PEREIRA
MONICA HIRST
(ORGS.)

AS RELAÇÕES BRASIL-ESTADOS UNIDOS NO SÉCULO XXI

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO
BRASIL

coleção | RELAÇÕES
INTERNACIONAIS

AS RELAÇÕES BRASIL-ESTADOS
UNIDOS NO SÉCULO XXI

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

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

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente	Embaixador Raphael Azeredo
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

Antonio Jorge Ramalho da Rocha	Paula Alves de Souza
Fernanda Petená Magnotta	Paula Rassi Brasil
Izabella Mônica Vieira Teixeira	Sérgio França Danese
Otávio Augusto Drummond Cançado Trindade	Vera Helena Thorstensen

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.

LIA VALLS PEREIRA
MONICA HIRST
(ORGS.)

AS RELAÇÕES BRASIL-ESTADOS UNIDOS NO SÉCULO XXI



BRASÍLIA – 2025

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:

Ana Clara Ribeiro Teixeira

Equipe Técnica:

Alessandra Marin da Silva
Eliane Miranda Paiva
Gabriela Del Rio de Rezende
Luiz Antônio Gusmão
Nycole Cardia Pereira

Programação Visual e Diagramação:

Denivon Cordeiro de Carvalho

As opiniões emitidas nesta publicação 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)

R382r As relações Brasil-Estados Unidos no século XXI / Lia Valls Pereira, Monica Hirst
(Orgs.). -- 1. ed. -- Brasília : FUNAG, 2025.
229 p. -- (Coleção relações internacionais)

ISBN: 978-65-5209-033-1

1. Brasil - Relações internacionais - Estados Unidos. 2. Brasil - Relações exteriores.
3. Estados Unidos - Relações exteriores. 4. Diplomacia - Brasil. 5. Brasil - Política externa.
I. Pereira, Lia Valls. II. Hirst, Monica. III. Título. VI. Série.

CDD-327.81

Depósito legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

Elaborada por Sueli Costa - Bibliotecária - CRB-8/5213
(SC Assessoria Editorial, SP, Brasil)

Apresentação

O Brasil proclamou a sua independência e deixou de ser colônia de Portugal em 1822. Em 1824, os Estados Unidos foram o primeiro país a reconhecer o novo *status* do Brasil. Contribuiu para esse reconhecimento a Doutrina Monroe, criada pelo presidente James Monroe em 1823, que defendia a ideia da “América para os americanos” e condenava o colonialismo europeu. Além disso, interesses econômicos de garantir vantagens comerciais e diminuir a influência da Inglaterra motivaram o novo laço bilateral.

A comemoração do bicentenário das relações entre Brasil e Estados Unidos como Estados independentes nos leva a uma reflexão sobre os fatores domésticos políticos e econômicos que incidiram sobre esse relacionamento ao longo dos anos em um contexto internacional também em mutação. Houve momentos de maior e de menor aproximação, mas sempre foram mantidos o diálogo diplomático e onexo econômico entre os dois países.

A proposta deste livro é analisar as relações Brasil-Estados Unidos do ano de 2003 até o ano de 2023. Setembro de 2001 marca mudanças na política externa dos Estados Unidos, em que o tema do terrorismo internacional ganha especial destaque. Ao mesmo tempo, as negociações de uma Área de Livre Comércio das Américas (Alca) começam a perder força e são finalmente abandonadas. Acompanha este processo o avanço da fragmentação regional entre o Norte e o Sul da América Latina, com impacto no relacionamento das duas sub-regiões com os Estados Unidos. O Brasil é parte de um progressivo distanciamento político entre Washington e diversos governos sul-americanos, estimulado por políticas externas de cunho autonomista e iniciativas voltadas para o fortalecimento da integração regional. Também se dá a entrada da China para a Organização Mundial do Comércio, em concomitância com sua ascensão como primeiro exportador mundial, acompanhado pela veloz expansão de suas empresas no mercado interno. Logo, a China desloca os Estados Unidos como principal mercado

de exportações do Brasil e de principal país de origem das importações brasileiras. Isso também se dá com outros vizinhos sul-americanos.

A crise mundial de 2008, que teve como epicentro os Estados Unidos, leva a um questionamento sobre o papel dos organismos multilaterais e sua eficácia na esfera da regulação financeira internacional. Os BRICS se apresentam como interlocutores relevantes nos debates do G20 para resolver/atenuar as questões da crise mundial. No âmbito do debate sobre as mudanças climáticas, Brasil e Estados Unidos serão atores relevantes, embora nem sempre com posições convergentes. Uma década mais tarde, uma sequência de crises mundiais, tais como a pandemia da Covid-19, a Guerra da Ucrânia, e logo o conflito entre Hamas e Israel puseram sobre a mesa questões tanto no campo econômico quanto político que, em graus de intensidade diferentes, impactam nas relações Brasil-Estados Unidos. Temas como a fragmentação das cadeias produtivas, a fadiga da globalização e as transformações trazidas pela economia digital são parte desse novo cenário. No campo político, uma robusta agenda de extrema direita ancorada em governos próprios, a politização em torno dos direitos humanos, as pautas identitárias e debates sobre a fragilidade das democracias ocidentais ganharam expressão nos Estados Unidos e no Brasil. As tensões entre a China e os Estados Unidos que permeiam o cenário político e econômico mundial também se converteram em novos condicionantes nas agendas externas de ambos os países com incidência sobre o diálogo bilateral.

A escolha do período é justificada, portanto, por ser caracterizada como um período de choques, mudanças e incertezas na ordem global. Não há consenso sobre que mundo irá emergir a partir dessas transformações e foge ao escopo da nossa proposta fazer esse exercício futurologista. Interessa-nos, sim, sublinhar que tanto os Estados Unidos como o Brasil devem enfrentar novos desafios, que implicam diferentes impactos sobre a agenda bilateral.

O nosso objetivo é contribuir com reflexões sobre como essas questões têm sido respondidas no contexto das relações Brasil-Estados Unidos nos últimos vinte anos. São temas que levam a construção de posições convergentes ou não? O mapeamento temático proposto pretende

cobrir as principais questões sobre as quais tais convergências e possíveis diferenciações se configuram e tendem a se projetar.

Por último, com a posse do Presidente Trump a partir de 2025, aumentam as incertezas quanto ao futuro cenário para as relações econômicas e políticas bilaterais, permeadas pelo possível acirramento das tensões com a China e a maior dificuldade de alcançar consenso nos organismos internacionais. Nesse contexto, achamos que uma reflexão comparando as relações Estados Unidos-México e Estados Unidos-Brasil ajuda a compreender os fatores que determinam a margem de manobra, as estratégias de política externa e os padrões de cooperação e tensão entre estes dois poderes emergentes regionais e destacados do Sul Global com a potência americana. Esse exercício contribui para uma compreensão dos desafios que ambos enfrentam para lidar com as transformações em curso da ordem internacional e explicam em grande medida os obstáculos que se impõem para a configuração de uma agenda positiva entre ambos os países. Uma das mensagens do capítulo é a possibilidade de sinergias entre os dois países.

O lapso temporal entre o momento de elaboração dos textos reunidos neste livro e o de sua publicação corresponde a um período de relevantes mudanças no cenário internacional, com diversos tipos de incidência nos temas abordados em cada capítulo. O retorno de Donald Trump à Casa Branca, em janeiro de 2025, alterou, com diferentes consequências, a maioria dos vínculos bilaterais dos Estados Unidos, incluindo o Brasil. Abordar tal impacto em cada temática merecerá certamente a organização de um novo volume no futuro.

Agradecemos a todos os autores presentes por sua disposição e excelente contribuição ao conjunto de capítulos aqui reunidos. Também somos gratas à Fundação Alexandre de Gusmão, do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, por seu interesse em incluir este livro como parte de sua produção editorial de 2025.

Lia Valls Pereira
Monica Hirst

SUMÁRIO

Prefácio	11
Maria Regina Soares de Lima	
Introdução: Brasil e Estados Unidos – Expectativas e assimetrias após 200 anos de relações	13
Tom Long	
1. Brasil-Estados Unidos: um bilateralismo político em tempos de transição mundial	27
Monica Hirst	
2. As relações comerciais Brasil-Estados Unidos no século XXI.....	51
Lia Baker Valls Pereira	
3. Política industrial nos EUA: possíveis efeitos no Brasil.....	89
Renato Baumann	
4. A agenda de mudança do clima: oportunidades e desafios nas relações Brasil e Estados Unidos	119
Cíntya Feitosa	
5. Um diálogo incipiente entre Brasil e Estados Unidos: litígio e incidência internacionais em Direitos Humanos	141
Eduardo Baker	
6. Relações militares entre Brasil e Estados Unidos: mudanças e assimetrias.....	167
Marco Cepik	
Monica Hirst	

7. As relações México-Estados Unidos e Brasil-Estados Unidos: reflexões sobre bilateralismos contrastantes 199

Antonio Ortiz-Mena

Guadalupe Gonzalez

Lia Baker Valls Pereira

Monica Hirst

Prefácio

Uma relação com múltiplas agendas

Tradicionalmente, atenuar a assimetria entre Brasil e EUA teve ênfase pelos analistas como o principal objetivo brasileiro nas suas relações com a potência do Norte. O diferencial abissal de poder e influência entre os EUA e a América Latina deixava margens estreitas para uma atuação relativamente autônoma de um país como o Brasil, em que suas elites se viam como destinadas a um papel proeminente no plano internacional dado o tamanho do país, uma história de sucesso na manutenção de sua integridade territorial e sólidas instituições políticas. Ao contrário de seus vizinhos que se fragmentaram em inúmeras repúblicas, o Brasil estava “destinado à grandeza”. Ademais, o breve momento, durante a Segunda Guerra, em que o Brasil ocupou uma posição estratégica no esforço aliado de chegar à costa africana, fortificou em nossas elites a crença de um relacionamento especial com os EUA, terminada a guerra. Tal expectativa nunca se concretizou, gerando uma sensação de frustração permanente desde então.

Atenuar esta assimetria por via de uma política de diversificação das relações políticas e econômicas passou a ocupar um lugar proeminente na política externa brasileira desde então, não diferenciando a coloração política entre governantes, como foi o caso da “política externa independente” do governo Jango e do “pragmatismo responsável” dos governos militares. A não ser pela persistência de um núcleo duro do “partido norte-americano”, que tramou e implementou a quebra do regime democrático em 1964, pode-se dizer que a diversificação da autonomia se tornou a estratégia dominante da política externa a partir de então.

Neste livro, os artigos se centram na atualidade das inúmeras mudanças do contexto geopolítico do pós-Guerra Fria, um mundo que já foi denominado de “pós-Occidental”, mais multipolar e cuja principal

característica é a competição estratégica entre EUA e China, bem mais complexa que a rivalidade entre EUA e União Soviética da Guerra Fria, anterior. Outra novidade é que tanto o Brasil quanto os EUA tiveram recentemente governos de extrema direita – Trump e Bolsonaro – que, apesar de manterem uma fachada legalista, buscaram enfraquecer ou mesmo subverter o processo democrático.

No contexto atual, um acerto deste livro é não tratar a relação bilateral Brasil-EUA com uma totalidade, examinada a partir de agendas distintas, demonstrando a complexidade das relações entre os dois países em que muitas vezes o Brasil pode assumir posições distintas, inclusive mais progressistas, sem que isso provoque reações contrárias. Outra demonstração da mudança é que hoje as relações entre as duas sociedades são muito mais intensas e extensas e este fator muda completamente o tom da relação bilateral. Finalmente, o impacto da ideologia dos governantes dos dois países também é um fator complicador no relacionamento entre eles. Se consideramos os mandatos de Trump e Bolsonaro como dois governantes fora da curva no pós-Guerra Fria, a ideologia dos mandatários de cada um dos países impacta no relacionamento bilateral que pode assumir direções imprevisíveis. Como quer que seja, as relações bilaterais Brasil-EUA são muito mais complexas hoje que no passado e o modo de enfrentar esta mudança é seguir a orientação desta obra, examinado não a totalidade, mas as inúmeras agendas no relacionamento destes dois países.

Maria Regina Soares de Lima
IESP-UERJ

Introdução

Brasil e Estados Unidos – Expectativas e assimetrias após 200 anos de relações¹

Tom Long²

Por duzentos anos, a relação entre o Brasil e os Estados Unidos, os “gigantes desiguais” do Hemisfério Ocidental³, gerou grandes expectativas. Quase com a mesma frequência, produziu recorrentes decepções. Duas décadas atrás, a visão geral de Monica Hirst sobre a relação caracterizou a história compartilhada dos países como “um longo caminho de expectativas não correspondidas”⁴. Quando esse livro foi escrito, tanto o Brasil quanto os Estados Unidos viviam um momento de maior otimismo democrático e compartilhavam visões de mundo amplamente compatíveis. As expectativas por uma nova era de cooperação estavam mais altas do que o normal. Na maior parte, isso não se concretizou. Durante os últimos vinte anos, os países passaram por algumas tensões, mas com pouco conflito substancial; em vez disso, a relação foi descrita de diversas maneiras pelo influente comentarista Peter Hakim como “relutante”, “danificada”, “desconectada” e “desanimada”⁵. À primeira vista, então, a observação de Hirst ainda se mantém. O caminho das expectativas não correspondidas, parece, simplesmente se alongou.

Este livro avalia onde Brasil e Estados Unidos se encontram nesse longo caminho. Como é adequado para um bicentenário, os colaboradores

1 Tradução de Anna Karolinne de Holanda Ribeiro.

2 Tom Long é professor de Relações Internacionais na Universidade de Warwick (Inglaterra) e professor afiliado no CIDE (México). Ele é autor e editor de quatro livros, incluindo *Latin America Confronts the United States: Asymmetry and Influence* (Cambridge University Press, 2015). Seu trabalho aparece em periódicos como *American Political Science Review*, *International Organization*, *World Politics*, *International Security* e *Past & Present*.

3 Smith, 1991.

4 Hirst, 2005.

5 Hakim, 2004.

deste volume contextualizam suas análises dentro de uma história mais longa. Muitos apontam para “expectativas não atendidas” de vários tipos, assim como uma sensação persistente de que a relação raramente recebeu atenção constante de alto nível em Washington. No entanto, o principal foco do volume não é repetir essas continuidades. O que se destaca nos capítulos do livro não é o caminho imutável dessa extensa estrada, nem a consistência nas expectativas não atendidas.

Ao contrário disso, a ênfase central do livro é a mudança: uma ordem mundial em alteração, um clima em mudança, políticas internas tumultuadas e em modificação, economias e tecnologias em evolução, e sociedades em transformação.

Em resumo, a relação está amadurecendo para uma reavaliação à medida que chega ao seu bicentenário. As expectativas não foram atendidas – muito pelo contrário. Em vez disso, tem-se a sensação de quanto a natureza dessas expectativas mudou nos últimos vinte anos. Parece também claro que, em meio a todas essas mudanças, a revolução nessas esperanças foi mais pronunciada do lado brasileiro do que em Washington. Da perspectiva sul-americana, percebe-se que os desejos dos Estados Unidos em relação a seus laços com o Brasil têm tido dificuldades para sair da sombra da história⁶. Hoje, as expectativas não são simplesmente não atendidas. Elas estão desalinhadas, como peças de quebra-cabeças diferentes.

Claro, há muitas razões para as frequentes frustrações na relação. É talvez popular, mas também fácil demais, colocar toda a culpa nas difusas, mas profundas, “presunções hegemônicas”⁷ dos Estados Unidos. Elas têm uma parcela significativa de culpa, mas variam tão pouco que não explicam grande parte das mudanças que observamos nas relações bilaterais. Em contraste, muitas das divergências no relacionamento bilateral surgem das flutuações na política interna de cada país, mesmo quando os interesses externos parecem compatíveis. Pode-se criticar a persistente priorização dos interesses eleitorais (muitas vezes de curto prazo), mas essa tendência é em grande parte inerente à relação entre duas grandes nações com sistemas democráticos barulhentos, diversos e

6 Pecequillo, 2013; Stuenkel, 2023.

7 A frase origina-se de outro período de evidentes expectativas desalinhadas (Lowenthal, 1976, p. 199).

frequentemente divididos. Além disso, as mudanças na política brasileira e a abordagem resultante em relação aos americanos foram talvez ainda mais radicais do que as dos Estados Unidos – onde o Brasil atrai menos debate político interno.

Em vez de se aprofundar nos fatores internos que influenciam a política externa, esta breve introdução destaca como o tamanho e a posição de cada país moldaram a relação ao longo do tempo. Para retomar a frase de Smith, tanto o Brasil quanto os Estados Unidos são gigantes em suas regiões (se não sempre no mundo). Mas isso não gerou um senso recíproco de paridade entre titãs. Independentemente do tamanho continental, pelo menos desde a segunda metade do século XIX – durante dois terços de sua história diplomática compartilhada – Brasil e Estados Unidos foram divididos por seus níveis de poder econômico e militar⁸. Após a derrota da Espanha pelos Estados Unidos em 1898, no Caribe e no Pacífico, a distância entre suas posições internacionais aumentou e permaneceu ampla. Se o Brasil era um gigante, os Estados Unidos se transformaram em um colosso que dominava o globo⁹. No entanto, o próprio tamanho do Brasil e sua estatura na vizinhança imediata influenciavam sua visão de mundo e suas expectativas em relação aos Estados Unidos. Se os formuladores de políticas dos EUA subestimaram a importância do Brasil, os formuladores de políticas brasileiros talvez tenham minimizado o quão assimétrica era sua relação com os Estados Unidos; o foco na centralidade sul-americana do Brasil lançava as possibilidades de autonomia do país sob uma luz mais favorável.

Olhando para o passado, mesmo antes de o Brasil enunciar seu objetivo de autonomia, seus diplomatas buscavam igualdade¹⁰. Embora “autonomia” tenha sido um conceito dominante nas Relações Internacionais brasileiras e latino-americanas¹¹, eu sugeriria que as frustrações políticas do Brasil com os Estados Unidos surgem com mais frequência em relação à “igualdade” do que à autonomia. Pode-se observar isso nas lamentações sobre a

8 Bandeira, 2010. Lima, 2013.

9 Gleijeses, 2021.

10 Talvez o exemplo mais famoso disso tenha sido enfatizado por Ruy Barbosa na Segunda Conferência de Haia, em 1907. Ver Schulz, 2017.

11 Dentre uma vasta literatura, veja: Moura, 1980; Hurrell, 1986; Hirst e Pinheiro, 1995; Russell e Tokatlian, 2013; Cepaluni e Vigevani, 2012; Briceño Ruiz e Simonoff, 2017; Caballero e Crescentino, 2020.

desatenção dos Estados Unidos em relação ao Brasil e no reconhecimento insuficiente do país. A recorrente indiferença dos Estados Unidos ao Brasil frequentemente foi um benefício para a autonomia. Enquanto Washington olha para outros lugares, o Brasil tem conseguido frequentemente seguir com seus próprios assuntos¹². Pode-se até concluir que, em contraste com a maioria dos outros Estados, o Brasil teve uma autonomia substancial no sistema internacional, quando comparado a muitos países do Sul Global. No entanto, a indiferença dos Estados Unidos traz consigo a falha de um reconhecimento inadequado¹³. O problema, então, não tem sido a autonomia, mas o *status* igualitário, primeiro em termos de soberania jurídica e, depois, em relação às prerrogativas dentro da ordem e das instituições internacionais¹⁴.

É justamente em relação à igualdade que as dificuldades de se relacionar como “gigantes desiguais” se tornam mais evidentes. A assimetria se manifesta. Porque, embora as assimetrias de poder internacional possam permitir autonomia e até influência por parte da contraparte relativamente mais fraca, as assimetrias são constituídas por desigualdades de poder. Elas também tendem a gerar expectativas desiguais¹⁵. De várias maneiras, isso tem sido uma característica persistente das relações bilaterais. Então, por que a natureza da “lacuna de expectativas” parece ter mudado? Grande parte disso está relacionada às expectativas em transformação em torno da igualdade, do *status* e do reconhecimento¹⁶.

Neste ponto, o volume examina a relação bilateral multifacetada e a sua colocação em um mundo em transformação. Quase todos os capítulos apontam, de diferentes formas, para as ramificações de um contexto global e sul-americano em mutação. Uma comparação com o México (Capítulo 8) ajuda a ilustrar como as mudanças no poder dos EUA se manifestam de forma diferenciada em todo o hemisfério. O mesmo acontece com uma apreciação das alterações no Brasil. Embora suas aspirações internacionais tenham sido moderadas pela crise política e

12 Long, 2018.

13 Beaumont e Røren, 2020.

14 Gardini, 2016; Buarque, 2023.

15 Womack, 2016.

16 Por exemplo: Chagas-Bastos, 2024.

econômica que atingiu o auge em 2016, os governos de Cardoso e Lula elevaram o padrão de maneiras duradouras. As visões sobre os Estados Unidos mudaram de outros modos também, de formas que surgem tanto da posição do Brasil no sistema internacional quanto das ideologias de seus presidentes. A partir da década de 1930, o foco do governo brasileiro no desenvolvimento geralmente implicava fazer um pedido a Washington; essas são as expectativas que mais frequentemente não foram atendidas. Essas esperanças evoluíram de pedidos de subsídios e empréstimos para pressionar por regras mais benéficas – e, para os formuladores de políticas brasileiros, mais equitativas e justas – no jogo global. Desde 2008, um ambiente internacional em mudança proporcionou outros aliados nessa busca: isso reforçou, legitimou e apoiou os interesses brasileiros¹⁷. Este livro ajuda seus leitores a situar e entender as reivindicações brasileiras em relação aos Estados Unidos na diplomacia, no comércio e nas trocas comerciais, no meio ambiente, na defesa e nos direitos humanos.

Discussão do livro

Nos sete capítulos seguintes, o livro oferece avaliações tanto macro quanto micro das relações entre os Estados Unidos e o Brasil. O contexto global mudou, com a ascensão de novas potências gerando novas alternativas econômicas e diplomáticas para o Brasil. Pelo menos durante os governos do Partido dos Trabalhadores, o Brasil buscou se afastar da órbita política dos Estados Unidos por meio de uma participação ativa com seus companheiros do BRICS. Mais perto de casa, o próprio crescimento do Brasil, embora desigual, alterou o contexto sul-americano de maneiras que frequentemente complicaram a influência dos Estados Unidos. Este não tem sido o caminho suave para um regionalismo sul-americano robusto que muitos imaginavam no início do século. No entanto, se este livro começa deixando claro essas mudanças, ele continua mostrando o quanto ainda permanece na agenda bilateral dos dois países. Há muito a ser tratado na agenda oficial, governo a governo; no entanto, talvez haja uma sobreposição ainda maior nos desafios enfrentados pelas sociedades brasileira e americana.

17 Saraiva, 2007; Brun e Muxagato, 2012.

Na apresentação, as coordenadoras Lia Valls Pereira e Monica Hirst preparam o cenário para uma relação em evolução entre gigantes desiguais. Contudo, como elas deixam claro, as relações entre os Estados Unidos e o Brasil raramente foram, principalmente, sobre os Estados Unidos e o Brasil. (Isso difere em grande medida das relações entre os Estados Unidos e o México, como será observado a seguir.) Em vez disso, a questão de como a relação bilateral se conecta com a América Latina e além é crucial. Isso não se trata apenas de contexto ou dos efeitos de cima para baixo da estrutura internacional. Na verdade, ao longo do século XX, os Estados Unidos e o Brasil procuraram relacionar-se com o resto da América do Sul através do seu vínculo mútuo¹⁸. No século XXI, as posições e as relações globais têm um peso maior nos laços bilaterais. A autonomia em relação aos Estados Unidos não diz respeito apenas aos Estados Unidos. Para o governo Lula, trata-se de afirmar uma posição brasileira em um mundo multipolar. Em contraste, a proximidade de Bolsonaro com Washington surgiu de uma visão maniqueísta do mundo.

Os dois primeiros capítulos aprofundam-se nas agendas diplomática e comercial bilaterais, respectivamente. No Capítulo 1, Hirst volta sua atenção para questões diplomáticas e políticas pendentes entre o Brasil e os Estados Unidos. Em um contexto de bipolaridade e intervencionismo da Guerra Fria, o século XXI parecia oferecer um terreno mais promissor para a cooperação bilateral. No entanto, essas oportunidades foram atenuadas pela interseção de mudanças na ordem global, movimentos de esquerda/direita na América do Sul e oscilações políticas internas tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos. O clima favorável proporcionado pelo terceiro mandato de Lula e pela administração Biden não resultou em grandes avanços concretos diante das diferentes visões sobre os conflitos na Ucrânia e em Gaza. Mesmo enquanto os dois países lutavam para aprofundar a cooperação bilateral e regional, ambos experimentaram oscilações ideológicas semelhantes¹⁹, como evidenciado mais recentemente pelo retorno de Donald Trump após uma campanha alimentada por queixas da direita populista.

18 Veja também: Teixeira, 2012.

19 Casarões e Farias, 2022; Wehner, 2023.

No Capítulo 2, Pereira concentrou-se nas últimas duas décadas das relações comerciais, nas quais as prioridades brasileiras têm se voltado, de forma geral (embora desigual), para o Sul Global. A divisão interna do Brasil entre esquerda e direita é marcante, mas os retornos parciais da direita à América do Norte e à Europa têm sido mais limitados na prática do que na política. Para a esquerda, a ênfase retórica na integração sul-americana não se traduziu em grandes ganhos econômicos; na verdade, a importância do comércio intrarregional diminuiu diante da crescente dependência dos compradores chineses. Apesar de, geralmente, registrar superávits comerciais com a China, as vantagens deste afastamento do mercado norte-americano não são uniformes, segundo a análise de Pereira. Com os Estados Unidos, o Brasil tem desfrutado de maior diversificação e menor dependência de *commodities* primárias.

Os quatro capítulos seguintes tratam de domínios políticos, iluminando convergências e divergências em campos específicos. No Capítulo 3, Renato Baumann analisa a renovação da política industrial nos dois países, e, em particular, sua revitalização nos Estados Unidos em nome das políticas de energia limpa e de cadeias de suprimento. Após revisar a evolução das políticas estatais no Brasil e nos Estados Unidos, incluindo disputas recorrentes sobre tarifas e subsídios, Baumann direciona nossa atenção para as distorções resultantes nos mercados comerciais. Outros países terão dificuldades para alavancar recursos na escala recentemente mobilizada pelo governo dos Estados Unidos. No entanto, a direção de tais políticas sob uma segunda administração Trump, dadas as suas promessas de aumentos dramáticos de tarifas durante a campanha, ainda está por ser definida.

No Capítulo 4, Cíntya Feitosa examina o papel das questões climáticas e ambientais na relação bilateral. Colocando as políticas dos EUA e do Brasil dentro do marco da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e das negociações multilaterais relacionadas, Feitosa analisa as tendências recentes e as possibilidades de colaboração climática. A cooperação ambiental entre os dois países na verdade surgiu durante a Guerra Fria, abrangendo eventualmente a colaboração científica, a proteção das florestas e os direitos indígenas. O Brasil e os Estados Unidos estão entre os maiores produtores e exportadores agrícolas do

mundo, o que destaca a relação entre meio ambiente e economia. Apesar das áreas de divergência, os governos frequentemente mantiveram uma colaboração positiva entre suas principais agências ambientais – pelo menos até a presidência de Jair Bolsonaro. O breve retorno à cooperação sob Biden e Lula parece estar prestes a enfrentar outro choque sob a nova administração dos EUA em janeiro de 2025; se o segundo mandato de Trump for semelhante ao primeiro, o Brasil precisará novamente buscar um *modus vivendi* em meio à bombástica retórica e ao transacionismo do presidente dos Estados Unidos²⁰.

O Capítulo 5, de Eduardo Baker Valls Pereira, analisa as políticas de direitos humanos e a mobilização da sociedade civil nos Estados Unidos e no Brasil, com ênfase nas instituições e no direito internacionais. O Congresso dos Estados Unidos tem mostrado hesitação em aprovar pactos multilaterais sobre a questão; em contraste, o Brasil tem sido um signatário entusiástico de tratados globais de direitos. O capítulo explora como essas abordagens distintas se manifestaram em casos-chave no regime de direitos humanos interamericano. Apesar das discordâncias em casos relacionados à persistência da pena de morte em muitos estados dos EUA, o autor conclui que as posições dos Estados Unidos e do Brasil têm sido “muito semelhantes em termos de estrutura e conteúdo”.

No Capítulo 6, Marco Cepik e Monica Hirst analisam a importância das questões de defesa e segurança nas relações bilaterais recentes. Como observam, as conexões estreitas entre os militares dos Estados Unidos e do Brasil têm sido um “pilar” da relação bilateral desde a Segunda Guerra Mundial. Nesse campo, as assimetrias entre os dois países e seus estabelecimentos e capacidades de defesa são especialmente notáveis. Os autores destacam ainda que a importância das relações militares vai além da defesa tradicional: afeta uma série de questões, incluindo inteligência, cibersegurança, fronteiras e policiamento marítimo. Da mesma forma, esses vínculos têm sido parte integrante da abordagem mais ampla dos Estados Unidos para a América do Sul e das relações da região com potências extra-hemisféricas. Nesse sentido, os fabricantes de armamentos dos EUA enfrentaram uma crescente competição pelas

20 Long, 2021.

compras brasileiras, embora os países da OTAN, combinados, ainda superem amplamente os concorrentes dos EUA em volume. Ao longo da relação de defesa, a proximidade com os Estados Unidos tem flutuado, dependendo substancialmente da orientação política do governo brasileiro. Isso pode ser observado nas compras de armamentos, assim como na participação em diferentes exercícios militares conjuntos e missões de treinamento.

Por fim, o livro faz uma contribuição valiosa ao incluir um capítulo que traz o México para a discussão. Durante as últimas quatro décadas, o México e os Estados Unidos passaram de “vizinhos distantes” para “duas nações indivisíveis”, segundo dois observadores proeminentes²¹. Essa mudança afetou a relação entre o México e o Brasil, que tem sido uma espécie de rivalidade amigável, mas distante. Embora a distância entre as duas maiores economias da América Latina tenha aumentado desde a implementação do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) em 1994, essa relação raramente foi próxima. De fato, o Brasil e o México independentes pouco tiveram diplomatas residentes no século XIX; suas interações eram canalizadas por meio de seus enviados a Washington.

O Capítulo 7, escrito por autores brasileiro e mexicano, compara as relações bilaterais dos dois países com os Estados Unidos, tão profundamente moldadas pela geografia e pelos níveis divergentes de interdependência. Como observam, embora os dois relacionamentos com os Estados Unidos sejam similarmente assimétricos, eles divergem em termos de situação geopolítica, ênfase na interdependência *versus* autonomia e a intensidade relativa das questões “intermésticas”. A profundidade da relação econômica e social entre os Estados Unidos e o México é quase inigualável a nível global²², o que cria tanto vulnerabilidades quanto possibilidades de influência, contrastando fortemente com os laços bilaterais entre os Estados Unidos e o Brasil. O destaque indesejado do México na campanha presidencial dos EUA de 2024 ressaltou esses riscos, mesmo quando a mudança para o *nearshoring* sinalizou grandes oportunidades.

Olhar para os mais de duzentos anos de relações bilaterais deve nos fornecer o contexto necessário para entender a conjuntura atual²³.

21 Riding, 2000; O’Neil, 2015.

22 Hershberg e Long, 2024.

23 Para uma discussão mais aprofundada, veja: Long e Schulz, 2024.

De fato, o Brasil provavelmente enfrentará desafios reais com uma segunda administração Trump, especialmente se o governo voltar a enfatizar a Doutrina Monroe e as visões maniqueístas sobre o envolvimento da China nas Américas, além de sua intolerância até mesmo a críticas construtivas. No entanto, a relação já passou por dificuldades graves antes –cibersegurança, guerra civil, guerra mundial, mudanças de regime, depressões etc. Embora a cooperação possa ser difícil de alcançar, este livro destaca áreas em que ela é desejável e possível. E, mesmo em meio a expectativas não atendidas, o conflito não é inevitável. A longa estrada continua.

Referências

BANDEIRA, Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul: da Tríplice Aliança ao Mercosul*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

BEAUMONT, Paul; RØREN, Pål. Brazil's Status Struggles: Why Nice Guys Finish Last. In: ESTEVES, Paulo; JUMBERT, Maria Gabrielsen; Carvalho, Benjamin de. *Status and the Rise of Brazil: Global Ambitions, Humanitarian Engagement and International Challenges*. London: Palgrave Macmillan, 2020, p. 31-48.

BRICEÑO RUIZ, José; SIMONOFF, Alejandro. La escuela de la autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales. *Estudios Internacionales*, v. 49, n. 186, p. 39-89, 2017.

BRUN, Elodie; MUXAGATO, Bruno. El proyecto internacional brasileño (2003-2010): intenciones regionales y proyección global vía las relaciones Sur-Sur. *Anuario Americanista Europeo*, v. 10, p. 91-116, 2012.

BUARQUE, Daniel. *Brazil's International Status and Recognition As An Emerging Power: inconsistencies and complexities*. Berlim: Springer, 2023.

CABALLERO, Sergio; CRESCENTINO, Diego. From the Quest for Autonomy to the Dual Break: Structural and Agential Changes in Brazil's Foreign Policy During the 21st Century. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 63, n. 1, p. 1-20, 2020.

CASARÕES, Guilherme Stolle; FARIAS, Déborah Barros. 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.

CEPALUNI, Gabriel; VIGEVANI, Tullo. *Brazilian Foreign Policy in Changing Times: The Quest for Autonomy from Sarney to Lula*. Lanham: Lexington Books, 2012.

CHAGAS-BASTOS, Fabrício. The Challenge for the ‘Rest’: Insertion, Agency Spaces and Recognition in World Politics. *International Affairs*, v. 100, n. 1, p. 43-60, jan. 2024.

GARDINI, Gian Luca. Brazil: What Rise of What Power? *Bulletin of Latin American Research*, v. 35, n. 1, p. 5-19, 2016.

GLEIJESES, Piero. *America’s Road to Empire: Foreign Policy from Independence to World War One*. London: Bloomsbury Publishing, 2021.

HAKIM, Peter. The Future of US-Brazil Relations: Confrontation, Cooperation or Detachment? *International Affairs*, v. 90, n. 5, p. 1161-1180, 2014.

HAKIM, Peter. The Reluctant Partner. *Foreign Affairs*, p. 114-123, 2004.

HIRST, Mônica; HURRELL, Andrew. *The United States and Brazil: a Long Road of Unmet Expectations*. New York: Routledge, 2005.

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

HURRELL, Andrew. *The Quest for Autonomy: The Evolution of Brazil’s Role in the International System, 1964-1985*. 1986. Tese (Doutorado) — Christ Church, University of Oxford, Oxford, 1986.

LOWENTHAL, Abraham. The United States and Latin America: Ending the Hegemonic Presumption. *Foreign Affairs*, v. 55, p. 199, 1976.

LIMA, Maria Regina Soares de. Relações interamericanas: a nova agenda Sul-Americana e o Brasil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 167-201, 2013.

LONG, Tom. From Trump to Biden in Latin America. *NACLA Report on the Americas*, v. 53, n. 2, p. 121-126, 2021.

LONG, Tom. The US, Brazil and Latin America: The Dynamics of Asymmetrical Regionalism. *Contemporary Politics*, v. 24, n. 1, p. 113-129, 2018.

LONG, Tom; SCHULZ, Carsten-Andreas. In the Interstices of Asymmetry: Two Centuries of US-Latin American Relations. *Georgetown Journal of International Affairs*, v. 25, n. 1, p. 132-143, 2024.

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

O'NEIL, Shannon. *Two Nations Indivisible: Mexico, the United States, and the Road Ahead*. New York: Oxford University Press, 2015.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A América do Sul como espaço geopolítico e geoeconômico: o Brasil, os Estados Unidos e a China. *Carta Internacional*, v. 8, n. 2, p. 100-115, 2013.

RIDING, Alan. *Distant Neighbors: A Portrait of the Mexicans*. New York: Vintage Books, 2000.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB d'afers Internacionals*, p. 157-180, 2013.

SCHULZ, Carsten-Andreas. Accidental Activists: Latin American Status-seeking at the Hague. *International Studies Quarterly*, v. 61, n. 3, p. 613-618, 1^o set. 2017.

SMITH, Joseph. *Unequal Giants: Diplomatic Relations Between the United States and Brazil, 1889-1930*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 1991.

STUENKEL, Oliver. Latin America in the Post Western World. In: FORTÍN, Carlos; HEINE, Jorge; OMINAMI, Carlos (orgs.). *Latin American Foreign Policies in the New World Order*. London: Anthem Press, 2023, p. 123-132.

TEIXEIRA, Carlos Gustavo. *Brazil, the United States, and the South American Subsystem: Regional Politics and the Absent Empire*. Lanham: Lexington Books, 2012.

WEHNER, Leslie E. Stereotyped Images and Role Dissonance in the Foreign Policy of Right-wing Populist Leaders: Jair Bolsonaro and Donald Trump. *Cooperation and Conflict*, v. 58, n. 3, p. 275-292, 2023.

WOMACK, Brantly. *Asymmetry and International Relationships*. New York: Cambridge University Press, 2016.

Capítulo 1

Brasil-Estados Unidos: um bilateralismo político em tempos de transição mundial

Monica Hirst¹

Uma análise das relações políticas Brasil-Estados Unidos nas últimas duas décadas indica uma etapa de mudanças e oscilações no terreno político-diplomático bilateral que acompanha as intensas transformações da agenda mundial. De um lado, este é um período de reposicionamento estratégico dos EUA como polo de poder mundial. O esgotamento de um projeto de primazia americano, acompanhado por um processo de difusão de poder internacional, abriu o espaço para uma plêiade de arranjos geopolíticos e econômico-comerciais em paralelo com a veloz trajetória ascendente da China. A reação dos EUA a esta reconfiguração não seguiu uma única rota, em parte em resposta a seus desenvolvimentos políticos domésticos. De outro lado, o Brasil desde os primeiros anos do século XXI se projetou como um ator inquieto política e diplomaticamente frente às mutações da ordem internacional, aspirando assegurar sua presença e voz como um poder regional do Sul na formação de um sistema multipolar. Tal empenho, entretanto, enfrentou oscilações influenciadas pelas circunstâncias externas e a evolução do cenário político interno no país.

Historicamente, o relacionamento com o Brasil representou para os Estados Unidos um ator de baixa relevância no desenho e execução de sua política externa. Esta condição encaixa-se no sistemático desinteresse pela realidade latina/sul-americana nos círculos de poder norte-americanos que se ampliou ainda mais a partir do esvaziamento da condição hegemônica

1 Monica Hirst é historiadora formada na PUC-RJ e doutora em Estudos Estratégicos pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atualmente é professora de política internacional na Universidad Torquato di Tella, em Buenos Aires (Argentina), pesquisadora colaboradora no IESP-UERJ e *Senior Fellow* do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI).

norte-americana na região². No caso do Brasil, observa-se um descarte de sua funcionalidade política como uma nação chave e/ou um aliado estratégico preferencial no cenário geopolítico mundial.

Nos anos recentes, o lugar do Brasil como poder regional sul-americano ganhou certa relevância para os Estados Unidos como espaço de projeção de projetos políticos e valores civilizatórios, o que vem estimulando uma nova dinâmica de intersecção entre fatores internos e externos no relacionamento entre os dois países.

O viés intervencionista da política latino-americana dos Estados Unidos foi um tema amplamente analisado pela literatura dedicada às práticas que buscaram assegurar disciplina, subordinação e aquiescência durante os anos de plenitude hegemônica de Washington na região, sublinhando-se sua funcionalidade nos anos de apogeu da Guerra Fria³. O prolongamento de tal padrão de interação, já no contexto da pós-bipolaridade, contrapunha percepções sobre os custos e benefícios do acoplamento da América Latina ao ideário liberal-democrático associado à expectativa de uma nova era de primazia norte-americana. Em uma primeira etapa, ganha força a ideia de que a incidência americana fora percebida como um vínculo interdemocrático, o que impulsionou na região uma resposta associativa por “vontade própria”, mesmo quando significasse uma “intervenção por convite”. De fato, os bilateralismos dos Estados Unidos com os países da América Latina mantiveram uma lógica vertical, determinada por sua natureza assimétrica. Durante todo o período do pós-Guerra Fria, o relacionamento com os Estados Unidos preservou-se como uma externalidade com incidência sobre opções de política interna e externa, o que se projetou ademais no lançamento de um interamericanismo transformado. Tal lógica garantiu, de um lado, o sentido instrumental ao bilateralismo e, de outro, radicalizou, individual e coletivamente, questionamentos quanto aos seus custos.

Já a partir da segunda década do século XXI, observa-se uma intersecção entre as mudanças observadas nos crescentes desafios de

2 É vasta e diversa a literatura sobre o declínio do poder hegemônico dos Estados Unidos. Ver, por exemplo: Russett, 2011; Nye, 2015; Fareed, 2009; Wallerstein, 2003.

3 Ver Pastor, 2001; Lowenthal, 1990; Schoultz, 1998.

liderança enfrentados pelos EUA no cenário mundial e o surgimento de novas divisões políticas e ideológicas regionais. Após um ciclo de altivez política (2003-2016), o regionalismo latino-americano passou a enfrentar uma etapa de dispersão e polarização ao mesmo tempo que o interamericanismo inicia um processo de contínuo esvaziamento. É neste mesmo contexto que o processo de crise política nos Estados Unidos leva a que esta potência veja retraída suas veleidades como líder democrático mundial. A projeção regional deste processo se sobrepõe a processos domésticos de polarização ideológica e turbulências políticas que afetam a sustentação do Estado de direito. O caso brasileiro constitui um exemplo deste tipo de intersecção, o que, por sua vez, introduz novos canais de articulação bilateral.

Neste capítulo se procurará discernir como se dá a sobreposição entre as mutações mundiais, o processo de crise política americana e a transfiguração do relacionamento político entre o Brasil e os EUA. No presente, os Estados Unidos e o Brasil são duas nações que devem lidar com processos políticos domésticos nos quais ideologias extremas, que disputam valores de civilização, buscam expandir suas capacidades de irradiação interna e internacional. Este texto não enveredará pelos caminhos da análise comparativa, mas sim pelo do impacto destes processos na interação política entre os dois países. Argumentar-se-á que a crise de poder internacional dos Estados Unidos e sua articulação com as fraturas do sistema democrático doméstico estimulam configurações bilaterais que não seguem um único direcionamento. De um lado, a retração da primazia mundial americana constitui um facilitador para que o Brasil busque uma inserção internacional autonomizada frente aos interesses estratégicos ocidentais sob liderança americana. De outro, surgem novas interconexões geradas pelas sinergias ideológicas e as articulações organizadas dos segmentos enfrentados no terreno político doméstico que colocam em risco a continuidade da democracia nos dois países.

Um bilateralismo em uma ordem internacional transformada

Observa-se na atualidade um processo de transformação da ordem internacional no qual um dos fatores de propulsão é a redefinição do lugar

de poder dos Estados Unidos. A progressiva perda de sua condição de poder hegemônico, como o centro de gravitação do sistema internacional, vem sendo acompanhada por uma configuração pós ocidental da ordem mundial⁴. Trata-se de um processo que afeta a capacidade de dominação desta potência e redefine a correlação de forças que determinam o peso de seus interesses junto a outros atores, muito particularmente a China. Não obstante, não se trata da reprodução de uma ordem internacional bipolar que repita o desenho da Guerra Fria do século XX, já que a configuração do sistema mundial indica uma difusão de atributos de autoridade, força e riqueza que abre espaço para uma nova segmentação do poder mundial. Enquanto para alguns autores se observa a convivência entre diferentes “mundos”, para tal dinâmica centrífuga leva a formação de novas clivagens que atuam como polos de poder⁵. Supõe-se assim uma ordem multipolar emergente que se traduz em um arranjo ainda difuso de coexistência internacional⁶. A atual fase de transição internacional foi em grande parte acelerada por uma sequência de desvios e perdas de rumo da liderança norte-americana no período mais recente do pós-Guerra Fria. A retração hegemônica norte-americana pôs às claras o falso triunfo do pós-Guerra Fria e coincidiu com a expansão e afirmação da China nas principais esferas da competitividade intercapitalista. Em consequência, a rivalidade estratégica sino-americana tornou-se central na política internacional. Nos Estados Unidos, o debate sobre as orientações de política externa para lidar com este embate se aprofundou ancorado na contraposição entre os modelos de organização econômica e social de cada potência⁷. Nos anos recentes, o sentido de responsabilidade compartilhada no tratamento dos temas da paz e segurança mundial mantiveram entreabertos os canais de diálogo China-Estados Unidos sem quitar o clima de tensão e incerteza sobre os desdobramentos futuros deste relacionamento. Durante o governo Biden, por exemplo, Pequim e Washington preservaram uma agenda

4 A noção de ordem pós-ocidental obedece à conceituação original de Robert Cox em *Approaches to World Order*, de 1981. Ver Cox, 1996. A diferença atual é que o vazio aludido também se configura como resultado do caráter incompleto do projeto de primazia da China. Ver Hirst *et al.*, 2024.

5 Ikenberry, 2024; Hirst *et al.*, 2024.

6 Segue-se a definição de ordem internacional cunhada por Hedley Bull. Ver Bull, 1977.

7 Entre outros, ver Allison, 2020; Mearsheimer, 2021. Ver também o debate em torno do texto de Mearsheimer em Ikenberry *et al.*, 2022. Ikenberry *et al.*, 2022.

de conversações de alto nível para tratar temas estratégicos, apesar das contundentes diferenças em torno de questões geopolíticas e comerciais.

Cabe aqui fazer uma reflexão sobre o impacto do processo brevemente resumido para o relacionamento do Brasil com os Estados Unidos. Ao lado de sua especificidade, esta incidência não pode estar dissociada do contexto mais amplo das interações dos EUA com a América Latina, em particular com a América do Sul. Neste caso, deve-se ter em conta que o progressivo desacoplamento da região de sua condição de área de influência dos EUA não significou a sua descaracterização identitária como parte do ocidente no que tange afinidades de cultura política, nem um drástico rompimento de vínculos econômico-comerciais no que se refere à economia política regional. Tampouco se observou o desaparecimento de sintonias no terreno da defesa e segurança. O que se constatou foi uma gradual dissolução de uma lógica de dominação integrada, fundada na assimetria de poder que impunha uma condição subalterna, aquiescente e até subserviente. Esta desarticulação estaria ainda em uma etapa inconclusa, na qual padrões anacrônicos se dariam de forma fragmentada e multifacetada, o que significaria um complexo de assimetrias diferenciadas e até desconexas⁸. Em qualquer dos casos trata-se de uma interação distante e dissociada de suas configurações passadas, que se enquadravam em um projeto de poder hegemônico estruturado; um padrão de interação que mostrava coerência entre níveis de dependência econômica e sintonia em política internacional. Compreendia-se, então, a estabilidade hegemônica como uma condição de ordem e previsibilidade que garantia paz regional a partir de dinâmicas de toma lá, dá cá nutridas por bilateralismos diferenciados.

A partir do fim da Guerra Fria, a irrelevância latino-americana no tabuleiro da geopolítica internacional facilitou certa autonomia e margem de escolha para algumas estratégias externas da América Latina. Tais “liberdades” foram ampliadas no contexto de transformação da ordem internacional, o que permitiu que determinados países da região optassem por caminhos multipolares e reduzissem o impacto de tensões e incertezas mundiais. A tendência na literatura que aborda este processo vem sendo a adoção de um cálculo de soma zero que identifica a autonomia

8 Ver Bitar e Long, 2024.

como um ganho que traz consigo a redução de amarras ao projeto de poder dos Estados Unidos⁹. Para o Brasil, em particular, o caminho da autonomia foi essencial para afirmar a condição emergente e o projeto de altivez e ativismo de sua política externa a partir dos anos iniciais do século XXI¹⁰. É indiscutível que tal trajetória implicou ceifar a centralidade do relacionamento com os Estados Unidos.

A caracterização recente de Sebastián Bitar e Tom Long sobre as relações EUA-América Latina, que invoca o conceito “hegemonia matizada”, contribui para uma nova compreensão destes desdobramentos. De acordo com os autores, esta é uma modalidade de poder que implica uma teia diversa dos vínculos quanto a sua densidade e dinâmica no que tange o tipo de interação, buscado e/ou oferecido, entre Estados e o poder hegemônico, em suas distintas manifestações. Este conceito implica a coexistência no espaço latino-americano de laços distintos de dependência/ascendência, o que tanto pode significar um peso reduzido da hegemonia, em termos generalizados, como poderia aludir às contrações diversas por via do efeito de demonstração e articulações entre os países da região.

A noção de hegemonia matizada é útil para indicar uma realidade diferenciada de vínculos interestatais, como também no interior das realidades nacionais. Trata-se um recurso conceitual que introduz um sentido multidimensional ao exercício da hegemonia, que tanto pode ser aplicado em seus movimentos expansivos como de retração. Outrossim, trata-se de um conceito que alude a naturezas maleáveis e de certa fragmentação, que permite uma compreensão segmentada do bilateralismo com os Estados Unidos. Quando se diferenciam áreas de relacionamento bilateral, observa-se contrastes entre graus de autonomia e capacidade de incidência por parte dos Estados Unidos. O que se constata é uma dinâmica multifacetada associada à influência projetada desde os âmbitos governamentais, privados ou mesmo das organizações sociais, cada um com graus diferenciados de entrosamento bilateral.

9 Para uma discussão sobre autonomia como opção de política externa na América Latina, ver Míguez, 2017; Briceno Ruiz e Simonoff, 2017; Russell e Tokatlian, 2002; Malacalza e Actis, 2021.

10 Milani, Pinheiro e Soares de Lima, 2017.

Bilateralismo e política internacional

A partir do governo Lula 3.0 a política externa foi um tema essencial no esforço de reconstrução e revitalização do projeto democrático brasileiro. Para o novo governo tornou-se essencial retomar as premissas da política externa mantidas durante os anos 2003-2010, quando o país assumiu a condição de poder emergente nos espaços regional e global¹¹. Durante estes anos, a política internacional brasileira esteve ancorada na pressuposição de vigência de uma ordem mundial multipolar que ampliava o arco de possibilidades e iniciativas bi e multilaterais. O Brasil se projetou como um poder médio do Sul global que defendia a revisão das regras e imposições excludentes que comprometem a legitimidade da ordem internacional. Na presente transição mundial, tal empenho adquiriu novo impulso movido por um sentido de justiça e equilíbrio de direitos no sistema mundial. Para tanto, a política externa brasileira procura maximizar seus recursos brandos de poder junto a outros poderes médios com vistas a somar sinergias inovadoras com incidência nas condutas e valores no Sul e no Norte da comunidade internacional.

Além de reverter o isolamento e o desprestígio internacional e regional que macularam a presença do país durante a gestão bolsonarista, o novo governo procurou de imediato rever as prioridades internacionais do país e os laços bilaterais com relevância estratégica¹². O relacionamento com os Estados Unidos foi um vínculo a merecer atenção, especialmente pela necessidade de apagar o impacto da simbiose entres os projetos político-ideológicos dos governos de Donald Trump e Jair Bolsonaro.

No terreno da política internacional, entretanto, o diálogo bilateral rapidamente enfrentou uma baixa sintonia no tratamento de temas geopolíticos no topo das preocupações de Washington. O assento eletivo ocupado pelo Brasil no Conselho de Segurança, em cumprimento do mandato de 2022-23, impunha ao novo governo do PT uma rápida fixação de posição frente à guerra na Ucrânia que eclodira no ano anterior, a partir da invasão militar russa. Durante o ano de 2022, a posição de neutralidade

11 Maringoni, Schutte e Berron, 2016; Amorim, 2017; De Sá Guimarães e Silva, 2021.

As implicações da política externa de Lula 1.0 e 2.0 para as relações com os Estados Unidos são analisadas em: Pecequillo, 2008.

12 Hirst, 2023. Comissão de Transição Governamental, 2022.

mantida pelo governo Bolsonaro fora mal recebida pela Casa Branca. Nas primeiras semanas de sua gestão, Lula 3.0 manteve inalterada a posição do país, deixando explícito que o Brasil não atenderia aos pedidos da Alemanha e dos EUA de atender às necessidades da Ucrânia de reforço de equipamento militar. Esta negativa trouxe subjacente uma postura crítica ao belicismo da OTAN e um distanciamento da coalizão ocidental na maioria das votações de condenação a Moscou em âmbitos do Sistema ONU¹³. Em seguida, Brasília lançou-se na defesa de uma proposta de paz, em coordenação com a China, que advogava uma negociação de caráter inclusivo que pusesse fim ao conflito com a participação de todas as partes enfrentadas.

A postura do Brasil nas Nações Unidas frente a guerra na Ucrânia, tanto em atuações como membro temporário do Conselho de Segurança como nas votações na Assembleia Geral, tornou-se uma fonte de desavença com os Estados Unidos. O empenho de Lula de promover uma resolução pacífica inclusiva foi desprezado por Washington e seus aliados europeus que passaram a considerar esta como velada maneira de legitimar a agressão cometida pelo governo de Vladimir Putin. Ao longo do ano de 2023, as diferenças entre Brasília e Washington nesta matéria se cristalizaram à medida que as ações de política externa brasileira de diálogo com a Rússia fossem por temas comerciais ou coordenação no âmbito do BRICS, mantiveram seu curso¹⁴.

Brasília e Washington também mantiveram suas diferenças no manejo do conflito Israel-Hamas e os ataques sobre Gaza, a partir de outubro de 2023. Além de suas complexidades internacionais, este conflito suscitou sensibilidades no âmbito doméstico brasileiro em função da presença representativa de comunidades judaicas e árabes no Brasil, além das crescentes discrepâncias entre os governos brasileiro e israelense¹⁵. De um lado, menciona-se o histórico apoio e solidariedade de todos os governos do PT com a causa Palestina, com reconhecimento do Estado da Palestina desde 2010, a solução de criação de dois Estados e os termos do

13 González, Hirst e Morrot, 2023.

14 Grilli, 2023; Ramanzini Junior e Vigevani, 2024; Hirst *et al.*, 2024.

15 As estimativas são de que a comunidade judaica no Brasil reúna 120 mil pessoas, enquanto os refugiados e imigrantes de origem palestina sejam de 60 mil.

acordo de Oslo¹⁶; de outro, ressalta-se a presença de segmentos políticos e intelectuais pró-Israel combinados com os vínculos entre os militares brasileiros e supridores israelenses de equipamento e tecnologia. Durante os meses iniciais do conflito foram contundentes os ecos emitidos desde a comunidade judaica brasileira de solidariedade às vítimas de origem brasileira ou vínculos diretos no Brasil, atingidas pelo ataque de Hamas, mantidos como reféns na franja de Gaza ou afetados por ações militares israelenses.

A discrepância principal entre os governos Lula e de Biden frente ao conflito Hamas-Israel se deu com respeito à desproporcionalidade da resposta militar de Israel e sua justificativa com base no princípio da autodefesa. Durante vários meses, tal posicionamento recebeu a anuência da Casa Branca, independentemente do cometimento de graves violações ao direito internacional humanitário vitimizando a população palestina em Gaza – principalmente crianças e mulheres. A atuação do Brasil no Conselho de Segurança no período de 7 de outubro de 2023 a 1 de janeiro de 2024 contribuiu para manter o distanciamento diplomático com os Estados Unidos neste tema. Durante o mês da presidência brasileira no Conselho (outubro de 2023), a posição de apoio irrestrito Washington a Telavive pesou enormemente para que não fosse alcançado o consenso no G5 necessário para a aprovação da sequência de projetos de resolução que buscaram uma solução para o conflito e a decretação de um cessar-fogo. Em nenhum caso houve coincidência entre as posições dos governos dos Estados Unidos e do Brasil, o que voltou a repetir-se na Assembleia Geral quando se votou uma resolução que demandava uma trégua humanitária imediata em Gaza (Resolução A/ES-10/L.25)¹⁷.

Em resumo, a franqueza tornou-se um atributo mais presente do que a fluidez no diálogo entre o Brasil e os Estados Unidos sobre temas da alta geopolítica mundial. As diferenças em geopolítica internacional têm sido amortecidas por sinergias no campo dos valores políticos mais

16 Desde 2010, o Brasil passou a reconhecer o Estado Palestino com base nas fronteiras estabelecidas em 1967.

17 Na votação da resolução da AG de 10 de maio de 2024 sobre a incorporação do Estado da Palestina como membro pleno das ONU o voto de rejeição dos EUA e de Israel só contou com o respaldo da Argentina, República Tcheca, Hungria, Micronésia, Nauru, Palau, Papua Nova Guiné.

abrangentes que se projetam em um conjunto de políticas domésticas em temas como: direitos humanos e direito humanitário internacional, mudança climática e transição energética, industrialização e políticas de desenvolvimento, que facilitam um diálogo construtivo. Como indicam alguns textos que integram este livro, o papel das pautas defendidas por atores não governamentais no jogo democrático americano e brasileiro vem contribuindo para fortalecer esta articulação. Para o governo Lula 3.0 mantém-se o desafio de que estas coincidências possam convergir no reconhecimento do Brasil como um ator com voz e incidência na agenda da alta política mundial. O país busca assumir o papel de mediador em cenários de conflito, de construtor de pontes de diálogo em contextos de alta tensão internacional. Este papel, entretanto, requer que o bilateralismo Washington-Brasília descansa sobre pontos de convergência, o que torna essencial que os dois países aproximem suas percepções e interesses frente ao contexto de transição da ordem internacional e do lugar ocupado pelos Estados Unidos. Como indicou recentemente o economista Dan Rodrik, a visão estratégica global dos EUA limita as suas possibilidades de trânsito internacional por não reconhecer os interesses legítimos dos demais. Negar o reconhecimento de um mundo multipolar conduz a lógicas binárias que colocam contra a parede aqueles que não comungam de mesmas ideias. Este analista chama a atenção do efeito disfuncional deste comportamento, tanto para o seu país como para todo o mundo¹⁸. Ao lado de suas visões estreitas sobre a ordem internacional, portanto, a política externa americana move sua bússola estratégica em reação ao sentido de ameaça à paz mundial provocada por três atores internacionais: China, Rússia e Irã. As ênfases e preferências desta fórmula básica constituem os motores das ações e projeções dos Estados Unidos no cenário mundial. Os recursos de poder norte-americano para conduzir esta cruzada não são menores, mas necessitam de articulações com outros parceiros do bloco ocidental que não compartilham necessariamente as mesmas percepções.

Ao mesmo tempo, deve ser ressaltado que os desencontros em política mundial com o Brasil não se refletiram em temas regionais, sobre os quais se observou um convívio mais produtivo no que tange a coordenação diplomática bilateral. O retorno do país à cena latino-americana e caribenha

18 Rodrik, 2024.

deu-se com a imediata presença presidencial em âmbitos multilaterais, com menção à reunião da Celac (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos) a menos de um mês da posse em Brasília. Um primeiro tema da agenda regional de Lula 3.0 dizia respeito à persistente crise venezuelana e as crescentes resistências do governo de Nicolás Maduro em aceitar o cumprimento de regras de jogo democráticas. A normalização das relações com a Venezuela após os anos prévios de tensão e rompimento passou a incluir a decisão de acompanhar o processo político interno neste país. Com tal intuito, o governo Lula 3.0, após o restabelecimento de relações diplomáticas, procurou marcar um posicionamento favorável a que o regime Maduro se comprometesse com a preservação do Estado de direito. Brasília buscou manter um diálogo com forças opositoristas e tornou-se ativo em esforços locais-internacionais de diálogo político. Logo, ganhou impulso a ideia de que a atuação brasileira buscaria estimular uma trajetória democrática na Venezuela, com o foco posto nas eleições presidenciais agendadas para julho de 2024. Na sequência, configurou-se uma sobreposição entre este empenho e as tensões geradas pela ameaça do governo venezuelano de reacender sua demanda à Guiana pelo território de Essequibo. O risco de que esta desavença pudesse escalar militarmente, envolvendo interesses de potências extrarregionais, ampliou as apreensões de Brasília. A linha de ação apaziguadora adotada pelo Lula foi bem-vista pela Casa Branca, que se dispôs a apoiá-lo e aceitou abrandar a aplicação de algumas sanções ao governo venezuelano¹⁹. Tal trunfo permitiu ao Brasil assumir um papel propositivo na promoção das conversações de Barbados em outubro de 2023, nas quais Nicolás Maduro confirmou a realização do pleito e assegurou que estas seriam competitivas e contariam com observação internacional²⁰. Neste mesmo contexto buscou-se coordenar com a Colômbia um esforço de “monitoramento” do processo político venezuelano. Criou-se, assim, uma dinâmica triangular de diálogos entre os governos de Lula, Petro e Biden, motivada pelo interesse de promover

19 O abrandamento das sanções americanas permitiu a retomada das atividades da empresa Chevron na Venezuela, que atualmente é responsável por 20% das exportações nacionais petrolíferas e 31% da receita total do petróleo do país. Esta presença se manteve apesar da retomada de ações punitivas da Casa Branca ao governo Maduro em reação a sua atuação durante e após as eleições presidenciais de julho de 2024 (Eaton *et al.*, 2024).

20 Em 17 de outubro de 2024, o Brasil endossou o acordo, assinado em Barbados, de Garantias dos Interesses vitais da Nação entre o governo e a oposição da Venezuela.

a normalização democrática da Venezuela. Não obstante, ao lado desta convergência se impunham diferenças essenciais de recursos de poder e de substância dos vínculos de cada país com a Venezuela²¹. Durante os meses prévios à realização do pleito, o governo Maduro demonstrou crescente resistência a respeitar os procedimentos e regras domésticas do sistema eleitoral. Do lado de Washington explicitou-se uma intenção de delegar à Brasília maior responsabilidade no processo, o que foi respondido com a contraproposta de que o governo americano contivesse suas práticas coercitivas²². Não obstante, o canal de diálogo Washington-Brasília não foi o único caminho escolhido pela Casa Branca, que manteve vigente o seu método da via-dupla, o que implica a utilização de seus recursos unilaterais, especialmente a aplicação de uma nova rodada de sanções econômicas.

Logo, a escalada da violência que seguiu de imediato às eleições foi acompanhada por um clima conturbado neste país a partir da contestação opositora aos resultados que davam vitória a Maduro. A evolução fática do processo eleitoral venezuelano tornou impossível para o governo brasileiro manter a linha de ação traçada originalmente, abrindo-se um cenário no qual a preservação do diálogo com o governo Maduro implicaria o não reconhecimento das forças opositoras como parte legítima de uma saída política negociada. De fato, o regime chavista suspendeu seu compromisso de assegurar um processo eleitoral transparente conduzido em um contexto plenamente livre e democrático²³. O posicionamento do governo Lula e sua predisposição de assumir de modo próprio o papel de observador eleitoral também suscitou questionamentos de sua base de apoio interna no Brasil. De fato, a política da não indiferença, assumida pelo governo de Lula da Silva, em contextos regionais críticos anteriores – como na Bolívia e no Haiti –, já não funcionava para lidar com a realidade venezuelana

21 Para a Colômbia a agenda estava impregnada de temas intermésticos – imigração, organizações armadas dos dois lados da fronteira e tensões civil-militares fronteiriças.

22 Ver The White House, 2024.

23 A recusa de tornar públicos os resultados das eleições presidenciais em 28 de julho de 2024 foi sucedida por uma escalada de episódios violentos internos com atos repressivos e um conjunto de decisões de privação de liberdades civis. O reconhecimento da vitória de Nicolás Maduro foi negado por um grupo numeroso de países latino-americanos, entre os quais o Brasil e a Colômbia, além dos Estados Unidos e a União Europeia. Já a China e a Rússia manifestaram-se em sentido contrário sem demoras. Ver Stefanoni, 2024.

de 2024²⁴. Descartava-se o primado anti-intervencionista da política externa brasileira, o que significava, pela primeira vez, abandonar uma postura defensiva frente a Washington em temas domésticos regionais. De fato, a crise política na Venezuela abriu espaço para um diálogo com os Estados Unidos relacionado à defesa da democracia na América Latina. Ampliava-se o arco do envolvimento em contextos políticos alheios e da coordenação com pares regionais e a potência americana, com vistas a fortalecer a bandeira da democracia da própria política externa brasileira²⁵.

Um segundo tema regional na agenda Brasília-Washington tem sido a contínua e severa crise social e de governabilidade no Haiti. Um novo momento de alarme internacional se produziu com a quebra institucional e o agravamento da crise humanitária no país a partir dos primeiros meses de 2024. A escalada da violência gerada por ações de gangues locais, estimulando fluxos de migração, levou a constituição de uma nova missão de segurança multinacional, conduzida pelo Quênia, aprovada pelo Conselho de Segurança da ONU.²⁶ Apesar das solicitações ao Brasil frente às condições de insegurança prevalecentes na ilha, o governo Lula decidiu restringir seu apoio ao Haiti à esfera da assistência humanitária sem envolvimento militar direto, como fez no passado. As expectativas de que houvesse maior envolvimento brasileiro por Washington logo foram descartadas com o argumento de Brasília de que um novo envio de tropas seria por demais custoso internamente para o governo Lula.

Bilateralismo e política interna

A crise hegemônica dos EUA, ao mesmo tempo que enfraqueceu o caráter monolítico de sua projeção internacional, levou a uma nova interconexão entre seus processos domésticos e certas realidades internas na América Latina. A partir dos primeiros anos do século XXI, a crise da democracia americana mostrou seus reflexos na região. Tal incidência correspondeu a uma reação espontânea e não uma ação articulada de intervenção e ingerência na vida política dos países latino-americanos,

24 A adoção da “não indiferença” como linha de conduta na diplomacia brasileira dos governos Lula 1.0 e 2.0 é analisada em Hermann, 2011.

25 Lima e Ives, 2024.

26 Para um balanço da atuação da missão conduzida pelo Quênia, ver Segura e Darin, 2024.

como ocorrera nos anos da Guerra. Tratava-se de uma expressão regional de um processo mundial de crise democrática, na qual os Estados Unidos despontaram como a principal força motriz.

Em poucos anos, as frágeis democracias latino-americanas tornaram-se palco de uma intensa ramificação entre grupos organizados de disseminação de valores conservadores e práticas políticas violentas vinculadas a redes americanas e europeias. Uma crescente securitização das políticas de segurança interna nos Estados Unidos se viu refletida na militarização das ações de contenção social em diversos países da região²⁷. Na América Latina, a adoção de um viés conservador e repressivo em segurança pública esteve coordenada com políticas econômicas neoliberais que já por si foram uma fonte de tensões e disrupção social. Este receituário, se bem estivesse ancorado em articulações privadas e governamentais nacionais, estaria sintonizado, e por vezes estimulado, pelos centros de poder econômico e político americanos. Ao longo dos anos de 2003 a 2016, acelerou-se uma polarização ideológica que fragmentou a região, alimentada pela disputa entre de receitas políticas contrapostas. No Brasil, este processo teve como consequência a interrupção do mandato de um governo de índole progressista, por meio de um golpe parlamentar. Novas conexões políticas com os Estados Unidos abriram espaço para um novo tipo de bilateralismo.

Será neste mesmo contexto que nos Estados Unidos se tornará vencedor eleitoralmente o candidato do partido republicano Donald Trump, que significará a chegada ao poder de um projeto de extrema-direita. Um novo diálogo interamericano entre grupos e organizações conservadoras no pós-Guerra Fria ganha uma relevância inédita²⁸. Simultaneamente, se estabelecem vinculações nas Américas e no arco transatlântico com o intuito de enfraquecer os pilares de sustentação do Estado de Direito²⁹. Para Stephen Hahn, este é um processo de empoderamento iliberal da direita a partir do fim da Guerra Fria por meio de um conjunto de dinâmicas, destacando-se “os novos padrões de migração em todo o mundo, desencadeados por guerras civis, demanda de mão de obra e as consequências da descolonização.

27 Hahn, 2024.

28 Entre os autores que se dedicam ao tema mencionam-se: Sanahuja e López, 2020; Rinaldi, 2018; Zakaria, 2008; Acharya e Buzan, 2019).

29 Fernández-Vázquez e Lerín Ibarra, 2022.

E foi pavimentado pelo esvaziamento dos estados de bem-estar social e das políticas social-democratas no Euro-Atlântico, devido, em grande parte, à desaceleração do crescimento econômico em todo o mundo, bem como às transformações demográficas que vieram junto com grande parte disso. De acordo com o mesmo autor, as resistências às receitas extremas se esgarçaram a partir do momento em que

[...] partidos de esquerda e centro-esquerda – Democratas, Trabalhistas, Socialistas – se moveram em direção ao meio e aceitaram cada vez mais o mundo que o conservadorismo e o neoliberalismo estavam criando, o caminho em direção a Trump e à extrema direita teve menos obstáculos.³⁰

A articulação dos grupos de extrema direita com a expansão de redes sociais de comunicação em suas diferentes formas de expressão e condução política ganhou impulso na América Latina. Ao mesmo tempo, o calendário eleitoral na região foi funcional para dar asas à regionalização de uma nova extrema-direita com lideranças que atuam dentro e fora das instituições representativas, junto e dentro de organizações religiosas evangélicas, apoiados por setores jovens de diversos segmentos sociais cativados pelo ideário libertário. Gerou-se, assim, um canal internacionalizado entre expoentes políticos de extrema-direita alimentado por coincidências de valores e posições sobre antiglobalismo, anticomunismo e o antiliberalismo, por vezes com conteúdo religioso vinculado ao internacionalismo evangélico.

No Brasil, durante o sexênio Temer-Bolsonaro (2016-22), esta comunhão de valores conduziu a uma plena aquiescência aos Estados Unidos em temas da agenda internacional, com derramamento na definição de diretrizes de política econômica e na expansão dos vínculos na área de Segurança e Defesa³¹. Neste quadro, o aprofundamento de compromissos militares bilaterais, da política regional e das orientações comerciais e monetárias estimularam uma ativa sintonia Trump-Bolsonaro.

A polarização ideológica instalada nos Estados Unidos durante a campanha eleitoral de 2020 impregnou o tabuleiro da confrontação partidária doméstica. A vitória apertada do candidato democrata Joe

30 Hahn, 2024, p. 206.

31 Pecequillo, 2024.

Biden ganhou um sentido emblemático de defesa do Estado de direito e dos valores essenciais da tradição democrática americana associados a uma responsabilidade de governo na proteção dos direitos sociais da cidadania. A promoção global da democracia ganhou especial importância para os novos ocupantes da Casa Branca. A partir do governo Biden nos Estados Unidos reduziu-se a estridência ideológica do alinhamento brasileiro a Washington. O diálogo presidencial se manteve em um patamar neutro e distante, mas foi preservada a proximidade política e o diálogo entre lideranças bolsonaristas e a extrema direita organizada nos Estados Unidos, especialmente do partido republicano. Também se conservou a fluidez do bilateralismo entre os setores militares dos dois países. Com sentido oposto, durante o biênio de convivência Biden-Bolsonaro se deu um incremento no diálogo bilateral não governamental entre os movimentos e organizações sociais, fomentado pela importância dos temas de meio ambiente, lutas raciais e questões trabalhistas, especialmente valorizados pelo partido democrata nos Estados Unidos.

Logo, a vitória eleitoral de Lula no Brasil em 2023 significará uma janela de oportunidade para que a administração Biden recuperasse sintonia com Brasília. Uma sequência de gestos positivos sinalizou esta predisposição, como a importância conferida pelos dois governantes ao tema da mudança climática³². No diálogo entre os chefes de Estado foi sublinhado o temor compartilhado das ameaças provenientes dos grupos de extrema direita em planos nacionais e internacionais. De uma parte, a Casa Branca velozmente reconheceu a vitória eleitoral de Lula nos resultados das urnas na segunda volta de outubro de 2022; de outra, o presidente brasileiro visitou seu par em Washington já antes de cumprido o primeiro mês de seu mandato. Inegavelmente, foi crucial para o Brasil o papel assumido por Washington no reconhecimento da confiabilidade do sistema eleitoral brasileiro e, portanto, da legitimidade política do novo governo de Lula da Silva – antes mesmo de sua inauguração³³.

32 O diálogo entre a Ministra Marina da Silva e o Representante Especial para meio ambiente John Kerry gerou expectativas – que logo se frustraram – de que os Estados Unidos participariam de forma substancial na criação do fundo Amazônia. Ver Hirst, 2023.

33 Ver Hirst e Pereira, 2023; Pecequillo, 2024.

Quando começa a gestão de Lula 3.0, observa-se uma justaposição entre duas veredas de relacionamento político, que, por sua vez, refletem as tensões entre projetos domésticos contrapostos em ambos os países. De um lado, aprofunda-se uma conexão interdemocrática Brasil-Estados Unidos, já alimentada por interações entre setores parlamentares, movimentos sociais e segmentos acadêmicos-intelectuais. Estes vínculos foram reforçados durante os anos do governo de Bolsonaro frente à articulação que se estabeleceu entre as extremas-direitas brasileira e americana. Estes laços e lealdades, construídos a partir da chegada de Donald Trump à Casa Branca em 2016, mantiveram ativos após a eleição de 2020³⁴. Esta dinâmica dual revela um jogo de reflexos entre os processos de polarização política no seio das sociedades americana e brasileira com incidência no vínculo bilateral nos anos recentes³⁵. A sintonia no campo de valores políticos entre o governo Lula e Biden/Harris, de um lado, e a ativa articulação entre lideranças comprometidos com os ideais de uma direita radicalizada expressada no diálogo mantido entre suas lideranças, de outro, instalou uma nova linha divisória no bilateralismo Brasil-Estados Unidos.³⁶

O Bilateralismo frente aos cenários políticos no horizonte

Os debates eleitorais de 2024 voltaram a espelhar as diferenças entre os projetos de governo republicano e democrático tanto de política interna como externa. A enfática defesa de uma liderança apoiada em valores e ações que projetem a nação como a cabeça do liberalismo internacional, que se faz acompanhar com primazia militar, se contrapõe a um projeto cujos principais propósitos são: recuperar engrandecimento, reduzir compromissos e responsabilidades globais e reforçar a musculatura de seu complexo de defesa para lidar com as ameaças à segurança do país. Em novembro de 2024 a bandeira de defesa da democracia e liderança do bloco ocidental defendido pelos democratas foi derrotada pela posição trumpista ancorada no unilateralismo e a afirmação dos interesses nacionais.

34 Aguirre, 2020. Rodrigues e Maciel, 2019. Lima e Albuquerque, 2019. Rodrigues e Maciel, 2019. Weld, 2020.

35 Bevis, 2024.

36 Uma abrangente análise das perspectivas da política externa dos Estados Unidos e do relacionamento com o Brasil em uma presidência de Kamala Harris ou com o retorno de Donald Trump é feita por Thomas Shannon em entrevista realizada por Fernanda Magnotta. Ver Cebri. 2024. Ver também Bremmer, 2024.

Durante a campanha presidencial foram irrelevantes as agendas positivas e/ou propositivas de política externa para a América Latina; as principais diferenças se expressam no tratamento dos temas da imigração e do narcotráfico articulado ao crime organizado. Estas questões foram abordadas desde um prisma interméstico, dando-se destaque às formas como que afetam a vida cotidiana do cidadão americano; não foram considerados questões de política externa que reclamassem a formulação de uma agenda latino-americana. Cabe mencionar que no caso das lideranças republicanas prevaleceu uma percepção securitizada que se apoia em uma narrativa de causa e efeito entre a entrada de migrantes latinos e a expansão da insegurança pública nos Estados Unidos.

Durante a campanha nos Estados Unidos a tendência do governo Lula foi de coincidência com uma administração democrata do que o retorno de Donald Trump à Casa Branca. Esta inclinação se explicava por razões de política interna brasileira e o temor de que viesse a ser revitalizada a articulação político-ideológica Trump-Bolsonaro. A vitória de Trump fortalecerá grupos políticos e partidários inter-regionais e em pontos de penetração na Europa dando novo impulso à projeção de uma visão mundo e de um elenco pesado de valores conservadores que marcam sua narrativa. A retomada por Brasília de uma linha de atuação pragmática em seu bilateralismo com Washington, que dê destaque às agendas positivas em campos econômico-comerciais, poderá atenuar este tipo de reflexo, mas não impedirá o fortalecimento dos laços políticos entre trumpistas e bolsonaristas, especialmente com a mira posta nas eleições de 2026.

Referências

AGUIRRE, Mariano. Trumpism, an Ideology for the Extreme Far-Right Globally. *Open Democracy*, 14 dez. 2020. Disponível em: <<https://www.opendemocracy.net/en/trumpism-ideology-extreme-far-right-globally/>>. Acesso em: 1 set. 2024.

ACHARYA, Amitav; BUZAN, Barry. The Post-Western World Order: Deep Pluralism. In: FRIEDRICH, Jürgen (org.). *The Making of Global International Relations: Origins and Evolution of IR at its Centenary*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019, p. 261-284.

ALLISON, Graham. The News Sphere of Influence: Sharing the Globe with Other Great Powers. *Foreign Affairs*, p. 30-40, mar./abr. 2020.

AMORIM, Celso. *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo: Saraiva Educação S.A., 2017.

BEVIS, Vicent. Trump of the Tropics: Brazil's Far Right Plots Its Return. *The New York Times Magazine*, 1º ago. 2024. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2024/08/01/magazine/brazil-bolsonaro-trump.html>>. Acesso em: 3 set. 2024.

BITAR, Sebastian; LONG, Tom. Del *consenso* a la complejidad: relaciones interamericanas diversas y en transición. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n. 136, p. 35-62, abr. 2024. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2024.136.1.35.

BULL, Hedley. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. London: The Macmillan Press, 1977, p. 3-53.

BREMMER, Ian. La política exterior de Kamala Harris. *NUSO*, set. 2024. Disponível em: <<https://nuso.org/articulo/kamala-harris-politica-exterior-internacional-estados-unidos/>>. Acesso em: 6 set. 2024.

BRICEÑO RUIZ, José; SIMONOFF, Alejandro. La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales. *Estudios Internacionales*, v. 49, n. 186, p. 39-89, 2017.

BULLOCK, Bruce. *Hegemony and Democracy*. Nova York: Routledge, 2011.

CEBRI. Perspectivas eleitorais nos Estados Unidos: impactos possíveis e o futuro da política internacional. *YouTube*, 6 set. 2024. Disponível em: <<https://www.youtube.com/live/h7Wt0Zdg5is?si=z1X1YJJCm6uVTdpP>>. Acesso em: 3 set. 2024.

COX, Robert. *Approaches to world order*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

COMISSÃO DE TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL. *Relatório de Transição*. Brasília, dez. 2022.

CRISIS GROUP. *Barbados Deal Sets Venezuela on a Rocky Path to Competitive Polls*. 20 out. 2023. Disponível em: <<https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/venezuela/barbados-deal-sets-venezuela-rocky-path-competitive-polls>>. Acesso em: 2 set. 2024.

DE SÁ GUIMARÃES, Feliciano; SILVA, Irma. Far-right Populism and Foreign Policy Identity: Jair Bolsonaro's Ultra-conservatism and the New Politics of Alignment. *International Affairs*, v. 97, n. 2, p. 345-363, 2021.

DESIDERÁ NETO, Walter *et al.* (org.). *Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise*. Brasília: IPEA, 2008.

EATON, Collin *et al.* Chevron diz que seguir na Venezuela é essencial para interesses dos EUA. *Valor*, 5 set. 2024. Disponível em: <<https://valor.globo.com/mundo/noticia/2024/09/05/chevron-diz-a-autoridades-dos-eua-que-fraude-no-deve-impedir-sua-atuao-na-venezuela.ghtml>>. Acesso em: 3 set. 2024.

FAREED, Zakaria. *The Post-American World*. New York: Norton, 2009.

FERNÁNDEZ-VÁZQUEZ, Guillermo; LERÍN IBARRA, David. Hispanismo étnico e iberosfera: la peculiar mirada de Vox hacia la región latinoamericana. *CIDOB*, 2022. Disponível em: <<https://www.cidob.org/publicaciones/hispanismo-etnico-e-iberosfera-la-peculiar-mirada-de-vox-hacia-la-region>>. Acesso em: 6 set. 2024.

GONZÁLEZ, Guadalupe; HIRST, Monica; MORROT, Eduardo. O Brasil e o México diante da guerra na Ucrânia: um caso de indiferença recíproca. *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs*, n. 5, p. 169-194, 2023.

GRILLI, Mariana. Brasil e Rússia voltam a falar do abastecimento de fertilizantes. *Exame*, 2023. Disponível em: <<https://exame.com/agro/brasil-e-russia-voltam-a-falar-do-abastecimento-de-fertilizantes/>>. Acesso em: 3 set. 2024.

HAHN, Steven. *Illiberal America: A History*. Nova York: WW Norton & Company, 2024, p. 185-190.

HERMANN, Breno. *Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro*. Brasília: FUNAG, 2011.

HIRST, Monica. A política externa de Lula 3.0 além do horizonte. *Cadernos Adenauer*, v. 21, n. 1, p. 89-109, abr. 2023.

HIRST, Monica *et al.* América Latina y el Sur Global en tempos sin hegemonías. *CIDOB*, 2024. Disponível em: <<https://www.cidob.org/publicaciones/america-latina-y-el-sur-global-en-tiempos-sin-hegemonias>>. Acesso em: 28 ago. 2024.

HIRST, Monica; PEREIRA, Lia Valls. Making sense of US-Brazil relations under Bolsonaro. *Latin American Policy*, out. 2023. Disponível em: <10.1111/lamp.12273>. Acesso em: 19 mar. 2025.

IKENBERRY, G. John. Three Worlds: The West, East and South and the Competition to Shape the Global Order. *International Affairs*, v. 100, n. 1, p. 121-138, jan. 2024. Disponível em: <10.1093/ia/iiad284>. Acesso em: 19 mar. 2025.

IKENBERRY, G. John *et al.* A Rival of America's Making? The Debate over Washington's China Strategy. *Foreign Affairs*, v. 101, p. 172, 2022.

LIMA, Maria Regina; ALBUQUERQUE, Marianna. O estilo Bolsonaro de governar e a política externa. *Boletim OPSA*, n. 1, 2019. Disponível em: <https://opsa.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Boletim_OPSA_2019_n1-jan-mar.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2025.

LIMA, Maria Regina; IVES, Diogo. Por uma ética da responsabilidade: autonomia e democracia como princípios necessários da política externa de Lula 3. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 14 ago. 2024. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/por-uma-etica-da-responsabilidade-autonomia-e-democracia-como-principios-necessarios-da-politica-externa-de-lula-3/>>. Acesso em: 4 set. 2024.

LOWENTHAL, Abraham. *Partners in Conflict: The United States and Latin America in the 1990s*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1990.

MALACALZA, Bernabé; ACTIS, Esteban. Las políticas exteriores latinoamericanas en tiempos de autonomía líquida. *Nueva Sociedad*, n. 291, ago./set., 2021. Disponível em: <<https://nuso.org/articulo/las-politicas-exteriores-de-america-latina-en-tiempos-de-autonomia-liquida/>>. Acesso em: 19 mar. 2025.

MARINGONI, Gilberto; SCHUTTE, Giorgio Romano; BERRON, Gonzalo (org.). *2003-2013: uma nova política externa*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2016.

MEARSHEIMER, John. The Inevitable Rivalry: America, China and the Tragedy of Great-Power Politics. *Foreign Affairs*, nov./dez. 2021.

MILANI, Carlos; PINHEIRO, Letícia; LIMA, Maria Regina. Brazil's foreign policy and the 'graduation dilemma'. *International Affairs*, v. 93, n. 3, p. 585-605, jul. 2017. Disponível em: <https://carlosmilani.com.br/wp-content/uploads/2012/12/2017_inta93_3_05_milani_pinheiro_soaresdelima.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2025.

MÍGUEZ, María Cecilia. La autonomía heterodoxa y la clasificación de las políticas exteriores en la Argentina. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, v. 12, n. 2, p. 207-229, 2017.

NYE, Joseph. *Is the American Century Over?* Cambridge: Polity Press, 2015.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. As relações com os Estados Unidos (2008-2015). In: DESIDERÁ NETO, Walter *et al.* (org.). *Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise*. Brasília: IPEA, p. 301-331, 2008.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. EUA e Brasil nos governos Lula (2003-2010, 2023-atual): reflexões sobre uma parceria. In: MAGNOTA, Fernanda Pertiná (org.). *Uma parceria bicentenária: passado, presente e futuro das relações Brasil-Estados Unidos*. Brasília: FUNAG, 2024, p. 249-264.

PASTOR, Robert. *Exiting the whirlpool: U.S. Foreign Policy Toward Latin America and the Caribbean*. 2. ed. Nova York: Routledge, 2001.

RAMANZINI JUNIOR, Haroldo; VIGEVANI, Tullo. Brazil and the BRICS in a Changing Global Order: Autonomy, Multipolarity, and Multilateralism. *Transatlantic Policy Quarterly*, 20 mar. 2024. Disponível em: <<http://transatlanticpolicy.com/article/1235/brazil-and-the-brics-in-a-changing-global-order-autonomy-multipolarity-and-multilateralism>>. Acesso em: 2 set. 2024.

RINALDI, Augusto Leal. Post-Western World. *Brazilian Political Science Review*, v. 12, n. 1, 2018. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/323856868_Post-Western_World>. Acesso em: 19 mar. 2025.

RODRIGUES, Gilberto; MACIEL, Tadeu. Pacificação à brasileira? O paradigma de Caxias, a Minustah e o governo de Jair Bolsonaro. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 6, n. 2, 2019. Disponível em: <<https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/75145/42106>>. Acesso em: 3 set. 2024.

RODRIK, Dani (@rodrikdani). “His mental acuity aside, I find the plaudits that Biden got on his foreign policy statements depressing. No global strategic vision beyond US-centrism. No recognition that others have legitimate interests too. No facing up to the need to live in a multipolar world. Everyone must side with US or else. An us versus them take that serves neither the US nor the world well”. X, 12 jul. 2024. Disponível em: <<https://x.com/rodrikdani/status/1811723360516063503>>. Acesso em: 12 jul. 2024.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles Latinoamericanos*, n. 21, p. 159-194, 2002.

RUSSET, Bruce. *Hegemony and Democracy*. Nova York: Routledge, 2011.

SANAHUJA, José; LÓPEZ, Camilo. A direita neopatriótica na América Latina: resposta à ordem liberal internacional. *CIDOB*, dez. 2020.

SCHOULTZ, Lars. *Beneath the United States: A History of U.S. Policy Toward Latin America*. Cambridge: Harvard University Press, 1998.

SEGURA, Renata; DA RIN, Diego. Haiti's Window of Opportunity: What it Will Take to Stop Gang Violence and Promote Stability. *Foreign Affairs*, 29 ago. 2024. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/haiti/haitis-window-opportunit>>. Acesso em: 6 set. 2024.

STEFANONI, Pablo. Venezuela: difícil de creer. *NUSO*, jul. 2024. Disponível em: <<https://nuso.org/articulo/Venezuela-elecciones-2024/>>. Acesso em: 4 set. 2024.

THE WHITE HOUSE. *Readout of President Joe Biden's call with President Luiz Inácio Lula da Silva of Brazil*. 30 jul. 2024. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/07/30/readout-of-president-joe-bidens-call-with-president-luiz-inacio-lula-da-silva-of-brazil-2/>>. Acesso em: 4 set. 2024.

WALLERSTEIN, Immanuel. *The Decline of American Power*. New York: The New Press, 2003.

WELD, Kirsten. Holy War: Latin America's Far Right. *Dissent*, 2020. Disponível em: <<https://www.dissentmagazine.org/article/holy-war-latin-americas-far-right/>>. Acesso em: 6 set. 2024.

ZAKARIA, Fareed. *The Post-American World*. New York: W. W. Norton & Company, 2008.

Capítulo 2

As relações comerciais Brasil-Estados Unidos no século XXI

Lia Baker Valls Pereira¹

1. Introdução

Pela teoria econômica, o padrão de comércio entre os países é determinado pelas vantagens comparativas na sua versão ricardiana, diferenciais relativos da produtividade do trabalho, ou neoclássica, relativa abundância na dotação dos fatores de produção. Outras questões foram sendo incorporadas pela teoria, como as economias de escala, a relação do investimento e comércio, o papel da tecnologia, serviços, distância geográfica, meio ambiente, políticas de competição, direitos do trabalho, terceirização, entre outras.

A economia política da teoria de comércio chama a atenção para o fato de que relações de comércio são relações entre Estados e, portanto, estão inseridas no campo das motivações que moldam os interesses das políticas externas e domésticas². As vantagens comparativas são dinâmicas e as diretrizes de políticas de inserção do país na economia mundial, interesses dos grupos domésticos, formação de parcerias e estratégias de internacionalização das empresas são fatores que afetam esse dinamismo.

Esse capítulo analisa as relações comerciais entre o Brasil e os Estados Unidos das duas primeiras décadas até 2023/2024 a partir das transformações no cenário econômico e político que impactaram no comércio mundial. O padrão e o tamanho de comércio entre Brasil e

1 Lia Valls Pereira é doutora em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e master of Philosophy em Economia pela Universidade de Cambridge. Chefe do Departamento de Análise Econômica da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, pesquisadora associada do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas e *Senior Fellow* do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI).

2 Gilpin, 2001.

Estados Unidos tendem a responder mais a essas transformações que influenciam o padrão das vantagens comparativas dinâmicas e condições domésticas em cada país do que as questões estritamente bilaterais. No entanto, o capítulo sugere que esse cenário tende a se alterar quando a questão China passa a ser parte integrante da agenda política e econômica dos Estados Unidos. Ao mesmo tempo, a política externa e comercial do Brasil aposta na sua neutralidade no tabuleiro político-econômico entre as duas potências, e defende a multipolaridade e as instituições multilaterais. Esses dois aspectos, a tensão China-Estados Unidos e a defesa do Brasil como *global trader* irão permear as relações de comércio com diferentes graus de intensidade a partir de 2019.

Além dessa introdução, a segunda seção apresenta os principais indicadores do comércio entre o Brasil e os Estados Unidos nas últimas duas décadas. A terceira seção analisa o período de 2003 a 2018, que compreende dois governos Lula (2002-2010), o governo Dilma (2011-julho de 2016) e o governo Temer (agosto de 2016-2018). Aqui se destaca a prioridade conferida ao tema da integração sul-americana, a coalisão Sul-Sul e a demanda por mudanças na ordem internacional que considere os interesses dos países em desenvolvimento durante os governos Lula, com menor ênfase durante a presidência de Dilma Roussef. Nesse período, a China se consolida como o principal parceiro comercial do Brasil. Com o *impeachment* da Presidenta Dilma Roussef e a posse do vice-Presidente Temer, essa agenda deixa de ser prioritária e temas como a entrada do país na OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) são destacados. A quarta seção analisa o governo Bolsonaro (2019-2022), e em seguida o governo Lula (2023-atualmente). Ressalta-se a ruptura do governo Bolsonaro com eixos centrais da política externa do Brasil, como a importância do multilateralismo, colocando-se o foco no alinhamento automático com os Estados Unidos e o discurso anti-China. A volta do Presidente Lula, em 2023, marca a retomada das diretrizes notáveis durante os seus dois primeiros governos, só que em um cenário mundial com novas questões e desafios. A eleição de Trump para a presidência dos Estados Unidos, a partir de 2025, acirra as questões relativas ao papel de *global trader* do Brasil. A quinta seção apresenta as considerações finais.

2. Indicadores do comércio Brasil-Estados Unidos

O período entre 2003 e 2022 assistiu a mudanças na geografia e na composição da pauta de comércio exterior brasileira. A principal foi a ascensão da China como parceiro comercial fundamental no lugar dos Estados Unidos, que ficaram na segunda posição. A crescente participação das *commodities* primárias, da agropecuária e da indústria extrativa nas exportações brasileiras levaram a uma menor diversificação da cesta de exportações do Brasil. No campo dos investimentos, aumentou a entrada de capital chinês, mas pelos dados do Banco Central do Brasil, a média da participação da entrada de investimento direto (participação no capital) no investimento total foi de 20,7% para os Estados Unidos e 0,6% para a China, nesse período³.

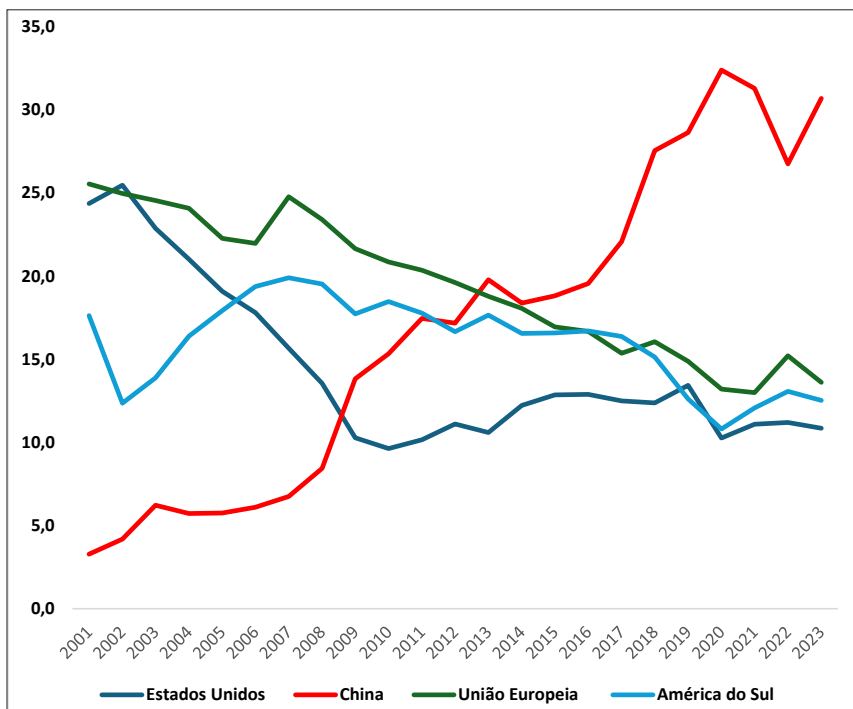
Estudos recentes detalham os dados das relações de comércio, serviços e investimentos entre Brasil e Estados Unidos⁴. Nesta subseção destacaremos alguns indicadores dessa relação.

Em 2001, a participação dos Estados Unidos nas exportações brasileiras era de 24,4% e a da China de 3,3%. Em 2009, a China ultrapassou os Estados Unidos, e em 2023, a participação da China foi de 30,7% enquanto a dos Estados Unidos foi de 10,9%. A China ganhou em termos percentuais a partir de 2012 e a América do Sul com início em 2013. Em 2023, a participação da União Europeia foi de 13,6% e da América do Sul de 12,5% (Gráfico 1). No acumulado do ano até outubro de 2024, a participação da China foi de 29,3% e dos Estados Unidos de 11,6%.

3 Banco Central, 2024.

4 Arabe Neto e Panzini, 2024; Amcham e Apex, 2024.

Gráfico 1. Participação (%) dos principais parceiros nas exportações brasileiras



Fonte: Comex Stat, 2024 (elaboração da autora)

No caso das importações, o comportamento é similar. No entanto, a diferença entre os percentuais é menor. A participação da China ultrapassou a dos Estados Unidos de forma contínua a partir de 2018, e em 2023 as participações foram: China (21,1%); União Europeia (18,9%); Estados Unidos (15,8%) e América do Sul (11,3%). No acumulado do ano até outubro de 2024, a participação da China foi de 23,9% e dos Estados Unidos de 15,5%.

Ressalta-se a assimetria da importância da relação bilateral entre os países. Em 2023, a participação do Brasil nas exportações dos Estados Unidos era de 2,2% (10º principal mercado) e nas importações de 1,3%⁵.

5 Amcham e Apex, 2024.

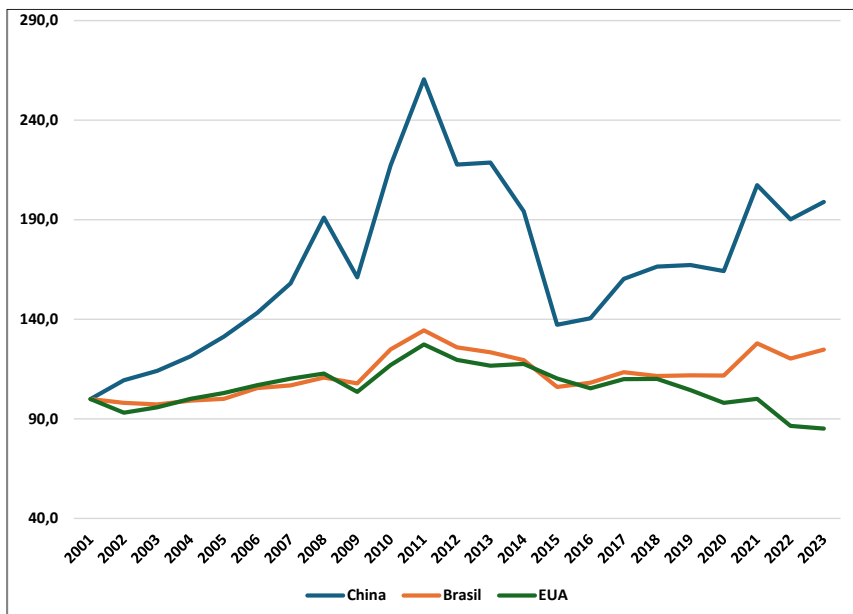
Parte da perda de participação dos Estados Unidos nas exportações brasileiras está associada ao efeito China. Estudo de Pereira analisou o efeito China nas exportações brasileiras através das perdas de *market share* nos países da América do Sul, Estados Unidos e União Europeia, esse último com as menores perdas⁶. Nos Estados Unidos, as perdas se concentraram entre os biênios de 2002/03 e 2005/06, e voltaram a crescer, mas com intensidade menor no período entre 2008 e 2012. O upgrade tecnológico da cesta de exportações chinesas e o deslocamento das exportações brasileiras no início dos anos 2000 explicaram os resultados

A queda de participação dos Estados Unidos e o aumento da China na pauta de comércio exterior brasileira não se explica por decisões de política externa ou comercial. Após a entrada da China na Organização Mundial de Comércio (OMC), em 2001, as taxas de crescimento da China na ordem de 10%, os investimentos em infraestrutura no país e o aumento da renda per capita se traduziram em aumento da demanda por *commodities* agrícolas e minerais. As vantagens comparativas do Brasil nessa área, assim como de outros países exportadores de produtos primários na América do Sul, foram beneficiadas com esse “choque externo positivo”.

O efeito do “choque externo positivo” levou a uma melhora nos termos de troca do Brasil, que cresceu 34% entre 2001 e 2011, liderado pelo aumento dos termos de troca da China, um aumento de 161%, enquanto para os Estados Unidos, o crescimento foi de 27%. Após esse aumento, a queda nos preços das *commodities* levou a um recuo nos termos de troca, que voltaram a crescer após 2016, mas a um ritmo mais lento em relação ao período anterior (Gráfico 2). A pauta mais diversificada das exportações para os Estados Unidos se reflete em uma maior estabilidade nos termos de troca.

6 Pereira, 2014.

Gráfico 2. Índice dos termos de troca

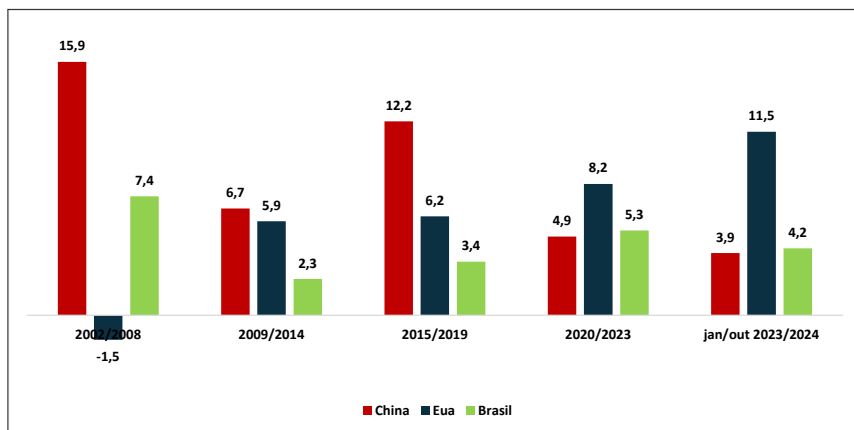


Fonte: FGV/IBRE/ICOMEX (elaboração da autora).

A perda de dinamismo das exportações brasileiras para os Estados Unidos deve ser analisada em termos de volume, que ilustra melhor esse tema do que as informações em valor. O Gráfico 3 mostra que no período 2002-2008, a média de crescimento anual exportado para os Estados Unidos foi negativa (-1,5%), enquanto para a China, o crescimento foi de 15,8%. Nos períodos posteriores, 2009-2014 e 2015-2019, o crescimento médio para esses dois países superou a média de crescimento das exportações brasileiras, mas a liderança foi da China. Em 2015-2019, a média para os Estados Unidos foi de 6,2% e para a China de 12,2%. Esse resultado se inverteu no período 2020-2023, quando a média do volume exportado para os Estados Unidos (8,2%) superou o da China (4,9%) e a média do crescimento do Brasil (5,3%). O mesmo resultado se repetiu em termos de comportamento na comparação entre o acumulado do ano até outubro de 2023 e 2024, como ilustrado no Gráfico 3. Um dos fatores que influenciaram

esses últimos resultados foi a desaceleração do crescimento econômico da China em relação a períodos anteriores⁷.

Gráfico 3. Crescimento médio (%) anual do volume exportado pelo Brasil: total, Estados Unidos e China



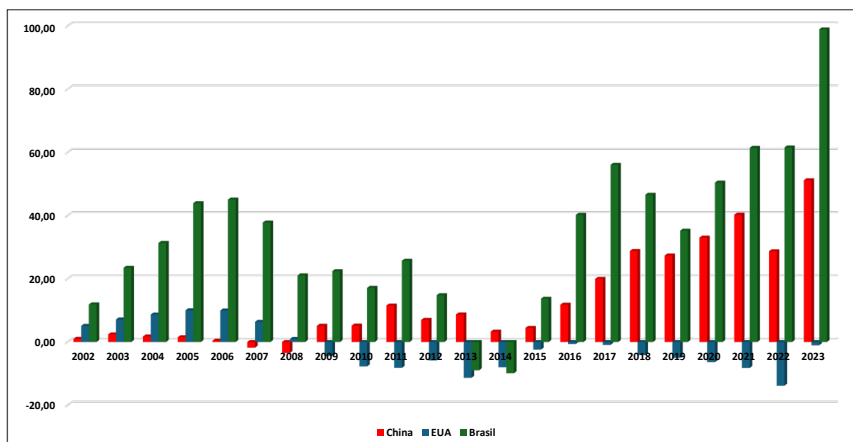
Fonte: FGV/IBRE/ICOMEX (elaboração da autora)

Outro ponto a destacar entre os dois principais parceiros comerciais do Brasil se refere à contribuição para a balança comercial (Gráfico 4). A balança bilateral de comércio com os Estados Unidos na série histórica iniciada em 2002 é deficitária desde 2009, enquanto é superavitária com a China nesse mesmo período, exceto em 2007 e 2008 (Gráfico 3). No ano de 2023, o saldo da balança comercial foi o maior na série histórica, no valor de US\$ 98,9 bilhões, sendo que o saldo com a China (US\$ 51,1 bilhões) explicou 51,7% desse superávit. O déficit com os Estados Unidos foi de US\$ 1 bilhão⁸.

7 Em 2021, a China cresceu 8,5%, mas 2,2% em 2020, 3,0% em 2022 e 5,2% em 2023. Exceto 2021, todos os resultados são inferiores aos obtidos nos anos anteriores desde 2002. Em adição, a crise no setor imobiliário afetou a demanda por minério de ferro, um dos principais produtos exportados pelo Brasil para esse país. Ver IMF, 2024.

8 Até outubro de 2024, o saldo da balança comercial era de US\$ 63 bilhões positivo. O superávit com a China era de US\$ 30,4 bilhões e o déficit com os Estados Unidos de US\$ 1,4 bilhões.

Gráfico 4. Balança comercial (US\$ bilhões): Brasil-China e Brasil-Estados Unidos

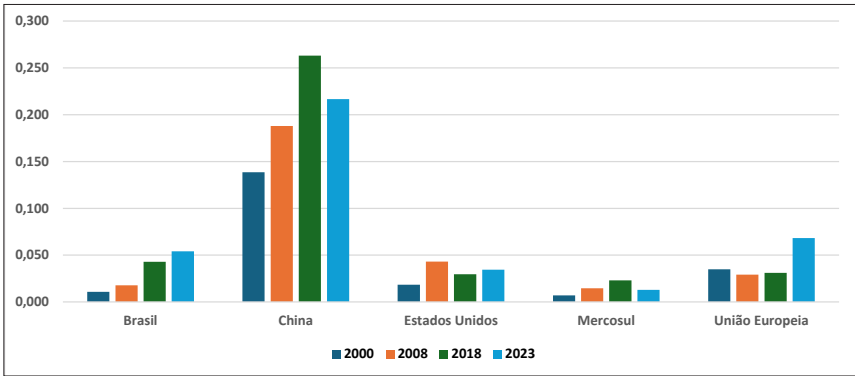


Fonte: Comex Stat, 2024 (elaboração da autora)

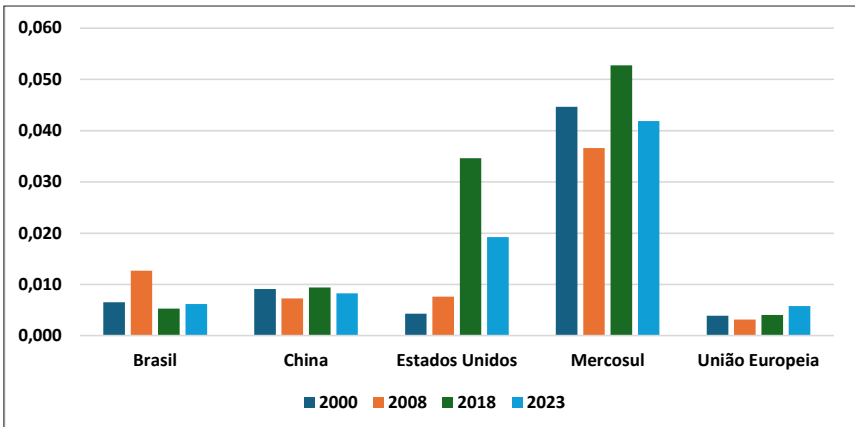
Se a China é a principal contribuidora para o superávit da balança comercial do Brasil, a composição da cesta de exportação para esse país indica um grau mais elevado de vulnerabilidade do que a cesta para os Estados Unidos. Um indicador que ilustra essa questão é o índice de concentração (IHH) – quanto mais alto, maior é o grau de concentração da pauta, o que equivale a dizer, um menor grau de diversificação da pauta⁹. O Gráfico 5a mostra o IHH das exportações para os principais parceiros comerciais do Brasil. A pauta com menor grau de diversificação é a da China, o que explica o aumento do IHH na pauta brasileira. Para os Estados Unidos, a pauta indica um baixo grau de concentração, assim como para o Mercosul e a União Europeia, embora esta última registre aumento em 2023.

No caso das importações, Gráfico 5b, União Europeia seguida de China mostram maiores graus de diversificação em comparação com os Estados Unidos e o Mercosul.

9 O Índice de concentração de Herfindahl-Hirschman (IHH) é feito somando os quadrados da participação das exportações na pauta total.

Gráfico 5a. Índice de concentração das exportações

Fonte: Comex Stat, 2024 (elaboração da autora)

Gráfico 5b. Índice de concentração das importações

Fonte: Comex Stat, 2024 (elaboração da autora)

O maior grau de vulnerabilidade em relação à China é explicado pela concentração da pauta exportadora em poucos produtos identificados como *commodities*. Três produtos – minério de ferro, soja em grão e óleo bruto de petróleo – explicam mais da metade das exportações brasileiras para a China, desde o início dos anos 2000. Em 2005, os 3 produtos

explicavam 59% das exportações para a China e, em 2023, esse percentual foi de 75%. Esses mesmos três produtos explicaram 38% das exportações totais do Brasil, em 2023. Essa mudança na pauta levou a uma queda na participação da indústria de transformação nas exportações brasileiras, que passou de uma média de 80% entre 2002 e 2008 para 56% entre 2018 e 2023. O crescimento das exportações brasileiras passou a ser liderado pela agropecuária e pela indústria extrativa.

Arabe Neto e Panzini chamam a atenção para o fato de que enquanto a participação da indústria nas exportações mundiais brasileiras caiu de 81,6% em 2001 para 54,3%, em 2022 a participação nas exportações para os Estados Unidos recuou de 95,9% para 78,8%¹⁰. Logo, os Estados Unidos seriam um fator que atenuaria a “primarização da pauta de exportações do Brasil”. No caso dos Estados Unidos, os três principais produtos exportados, em 2023, somaram 31,3% do total das vendas para os Estados Unidos, sendo dois da indústria de transformação¹¹. No caso de serviços, os autores citados chamam atenção para o comércio bilateral, onde os Estados Unidos são o principal parceiro. O mesmo ocorre no caso dos investimentos, onde a presença das empresas multinacionais de capital estadunidense no Brasil é a principal fonte do estoque de capital estrangeiro no país.

O saldo acumulado da balança comercial do Brasil foi de US\$ 287,7 bilhões com a China e negativo em US\$ 40,3 bilhões com os Estados Unidos entre 2002 e 2023. Em compensação, a posição do investimento direto no Brasil pelos Estados Unidos foi de US\$ 228,8 bilhões e da China de US\$ 36,7 bilhões, em 2022¹². Em termos de fluxos de entrada via participação do capital, a soma das entradas dos Estados Unidos foi de US\$ 164,7 bilhões e da China de US\$ 4,6 bilhões, entre 2002 e 2023¹³.

10 Arabe Neto e Panzini, 2024.

11 Os produtos foram produtos semimanufaturados de ferro ou aço (13%), óleo bruto de petróleo (13%) e aeronaves e outros equipamentos (5,4%). O quarto produto foi instalações e equipamentos de engenharia (4,8%). Dados do Comex Vis, 2024.

12 Banco Central, 2024. O dado se refere ao controlador que é aquele de residência do investidor que detém o efetivo controle e interesse econômico na empresa investida no Brasil.

13 Os dados de investimento direto compilados no balanço de pagamentos dos Bancos Centrais têm restrições, mas o objetivo é apenas mostrar a diferença esperada desse agregado entre Estados Unidos e Brasil.

A estratégia de internacionalização das empresas chinesas é relativamente recente comparada com a presença dos Estados Unidos no território brasileiro. No entanto, há possíveis cenários de incremento desses fluxos, como analisaremos na quarta seção. Os resultados acima visaram sublinhar a importância dos dois principais parceiros econômicos, seja via comércio ou investimento, para o setor externo brasileiro.

O Brasil não possui acordos de livre comércio com os Estados Unidos ou a China que possam influenciar diretamente em investimentos entre os países¹⁴. A entrada da China no comércio mundial, especialmente após 2001, e a sua elevada demanda por produtos que proporcionavam ao Brasil vantagens comparativas reduziu a participação dos Estados Unidos como mercado de destino das exportações brasileiras. No caso das importações, o efeito foi menor, mas a China também se tornou a principal fornecedora dos produtos importados pelo Brasil à medida que passou a ser a principal exportadora de produtos manufaturados mundiais¹⁵.

A perda de participação dos Estados Unidos na pauta brasileira de exportações, em especial, não é fruto, portanto, de políticas comerciais bilaterais, mas refletem as mudanças na composição da demanda mundial e das vantagens comparativas da oferta brasileira.

3. A agenda de comércio Brasil-Estados Unidos entre os anos de 2003 e 2018

Iremos analisar a agenda de comércio Brasil-Estados Unidos a partir de três perspectivas: multilateral, acordos preferenciais e a relação bilateral.

3.1. A arena multilateral

A Organização Mundial do Comércio

O funcionamento de uma instituição multilateral no comércio mundial é especialmente relevante para países com relativo pequeno

14 Os acordos de livre comércio da “nova geração” foram inaugurados pelos Estados Unidos com o Canadá em 1988, onde temas como serviços, investimentos e políticas de defesa comercial foram incorporados. Posteriormente, temas como cláusulas ambientais e de trabalho entraram nos novos acordos realizados pelos Estados Unidos.

15 WTO, 2024.

poder de barganha medido pela participação dos países nesse comércio. Os dados citados são de 2023, mas refletem tendências de posições ao longo dos anos 2000.

A participação do Brasil nas exportações mundiais foi de 1,4% (24º maior exportador) e dos Estados Unidos de 8,5% (2º maior exportador). Nas importações, de 1% para o Brasil (27ª posição) e 13,1% para os Estados Unidos (1ª posição) em 2023¹⁶. Nas exportações de manufaturas, a participação do Brasil no comércio mundial nunca superou 1% desde os anos de 1950.

No campo dos serviços, o Brasil está em 35º lugar na lista dos principais exportadores e em 24º na dos principais importadores. Os Estados Unidos são o principal exportador e importador mundial de serviços, segundo dados de 2023.

O cenário muda quando se analisam os dados do setor agrícola e de alimentos. O Brasil foi o terceiro maior exportador de produtos agrícolas e de alimentos, com participações de 6,9% e 7,1% no comércio mundial, quantoos Estados Unidos foram o segundo maior. O Brasil não está entre os maiores importadores desses produtos, mas os Estados Unidos são o segundo maior importador de produtos agrícolas e o terceiro de alimentos.

A Rodada Doha, lançada em 2001 no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), foi denominada a rodada do “Comércio e Desenvolvimento”. A Rodada Uruguai (1986-1994) havia transcorrido em um momento de adesão aos princípios liberais de comércio pelos países em desenvolvimento. As frustrações em termos de crescimento econômico e a percepção que as regras da Rodada Uruguai acordadas limitavam as escolhas de políticas de desenvolvimento levaram a demandas para a revisão de alguns acordos, como o de investimentos¹⁷. No entanto, as dificuldades de negociações iriam repetir um cenário já conhecido.

Negociações agrícolas quase haviam impedido o término da Rodada Uruguai, mas Estados Unidos e União Europeia negociaram o Acordo de Blair em 1992, que estabelecia metas de redução de subsídios muito aquém do objetivo de liberalização do comércio agrícola, mas que foi aceito pelos

16 WTO, 2024.

17 Pereira, 2021.

outros membros, pois havia a possibilidade de que toda a negociação feita até aquele momento fosse desconsiderada¹⁸.

Em 2003, a questão agrícola voltou a configurar um obstáculo para o avanço das negociações da Rodada Doha. Novamente, Estados Unidos e União Europeia fizeram uma proposta como o “caminho para a salvação para a questão agrícola” da Rodada. A reação foi a criação do G20, que agregava países com interesses exportadores e países com interesses importadores¹⁹.

A diferença em relação à Rodada Uruguai foi que não só países em desenvolvimento como o Brasil aumentaram seu poder de barganha nas negociações agrícolas, mas também que foi possível identificar interesses comuns entre países exportadores e importadores agrícolas em desenvolvimento²⁰.

A não aceitação do acordo proposto pelos Estados Unidos e a União Europeia levou à estagnação das negociações, só retomadas em 2004. As negociações na OMC são por consenso. O QUAD (Estados Unidos, União Europeia, Canadá e Japão) eram os formadores do consenso. A estagnação das negociações pelo G20 agrícola da OMC marcou o fim dessa era.

Momentos de convergência entre os Estados Unidos e o Brasil ocorreram em 2008, quando quase se fechou um novo acordo agrícola²¹. Desde então, o único acordo fechado foi o de “Facilitação de Comércio” durante o período em que o brasileiro Roberto Azevedo foi diretor da OMC (2017/2020). As dificuldades de avançar nas negociações levaram a propostas como a opção por acordos setoriais e plurilaterais, que eram aceitas pelos Estados Unidos, mas que o Brasil entendia como o abandono da cláusula de não mais favorecida e, logo, do multilateralismo. Uma divergência que

18 Pereira, 2021.

19 Participavam do G20 da OMC: cinco países africanos, seis da Ásia (entre eles, China e Índia) e doze da América Latina.

20 O acordo proposto pelos Estados Unidos e a União Europeia não contemplava a questão de subsídios para países com grandes populações rurais, como a China e a Índia. O Brasil, defensor do fim dos subsídios, aceitava a proposta de que países em desenvolvimento poderiam continuar dando subsídios por um período mais longo para não prejudicar a poluição rural (Pereira, 2021).

21 O acordo foi contestado pela Índia e pela China, que não aceitaram os limites relativos às cláusulas de salvaguardas agrícolas (Pereira, 2021).

tendeu a diminuir com a participação dos negociadores brasileiros nos plurilaterais sobre facilitação de investimentos, por exemplo²².

Como analisado no capítulo de Renato Baumann, cresceram nos Estados Unidos críticas em relação ao Mecanismo de Solução de Controvérsias (MSC) que estaria extrapolando as regras da OMC e criando uma jurisprudência própria e, que muitas vezes, era questionada pelo país. A partir de 2016/17, os Estados Unidos se negaram a indicar novos juizes para o Órgão de Apelação, a instância que permite aos países questionarem os resultados dos painéis de Solução de Controvérsias. O MSC ficou enfraquecido.

Ao longo do período de 2003 a 2018, os Estados Unidos se afastam do sistema multilateral de comércio, enquanto para o Brasil, o multilateralismo continuou como instância integrante de sua política comercial.

OCDE, G20, BRICS

OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), G20 e BRICS são arranjos de naturezas distintas, mas podem ser classificados como multilaterais no sentido de que agregam mais de dois países não restritos ao entorno regional e com pautas que muitas vezes coincidem com temas do sistema multilateral de Bretton Woods. Aqui se destacam questões que se relacionem com as relações Brasil-Estados Unidos.

Durante os governos do Partido dos Trabalhadores (2002-2016), o Brasil, juntamente com outras grandes economias em desenvolvimento, questionou as práticas de tomada de regras mantidas em organizações multilaterais, exigindo arranjos mais equitativos que impactariam seus mecanismos distributivos²³. O governo Temer (2016-2018) solicitou que o Brasil se tornasse membro da OCDE, sinalizando que considerava a adesão às regras e boas práticas, prescritas, principalmente pelos Estados Unidos e pela União Europeia, o melhor caminho para ganhar confiança *vis a vis* dos grandes investidores internacionais. Como candidato à OCDE, o governo brasileiro enviou uma mensagem de que a ideia de contribuir para um sistema de regras que desse maior autonomia às políticas domésticas

22 Pereira, 2021.

23 Casarões e Farias, 2021.

e atendesse aos interesses específicos dos países em desenvolvimento não era mais uma diretriz prioritária²⁴.

O G20 foi criado, em 1999, como um fórum para que os Ministros das Finanças das 20 maiores economias do mundo, após as crises financeiras da década de 1990, promovessem um debate que contribuísse para a estabilidade do sistema financeiro internacional²⁵. No entanto, foi a crise financeira de 2008 que alçou o G20 a um papel mais relevante na agenda internacional e, nesse ano, foi realizada a 1ª Cúpula do G20, em Washington, com a presença dos Chefes de Estados das economias do G20. A crise foi deslanchada nos Estados Unidos e mais fortemente nas economias desenvolvidas. Nesse cenário, as demandas pelas mudanças no sistema financeiro internacional pelas maiores economias dos países em desenvolvimento ganharam destaque nas discussões do fórum do G20. Nesse contexto é que o BRIC se apresenta como um dos principais demandantes para a reforma do sistema multilateral herdado de Bretton Woods.

Em 2009, foi realizada a primeira cúpula do BRIC em Ecatimburgo, na Rússia. Nesta reunião, Brasil, China, Índia e Rússia apresentaram uma declaração onde urgem pela reforma do Fundo Monetário Internacional. A reivindicação principal era uma nova distribuição na ponderação dos votos que reconhecesse as mudanças na economia mundial e, logo, que fosse assegurado o aumento do poder decisório dos países em desenvolvimento na instituição. Em 2011, a África do Sul entra para o grupo. O BRICS continuou o seu pleito de “maior voz” nos organismos multilaterais, como no Banco Mundial e negociações na OMC que dessem maior autonomia às políticas de desenvolvimento dos países.

Na Cúpula dos BRICS de 2014, em Fortaleza, no Brasil, foi anunciada a criação do Novo Banco de Desenvolvimento, que teria como objetivo apoiar projetos de infraestrutura em países em desenvolvimento. O segundo

24 Hirst e Pereira, 2023. Como analisaremos na próxima seção, o governo Bolsonaro endossou a candidatura e não são claros os sinais de prioridade do Governo Lula 3.0 em relação a essa iniciativa.

25 Fazem parte originalmente do G20: África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia e Turquia, além da União Europeia. A União Africana, que representa 55 países do continente, entrou em 2023.

foi o Acordo de Reserva Contingente, que seria um fundo para financiar os países em casos de riscos de crises cambiais e, logo, contribuiria para a estabilidade do setor financeiro.

Essas iniciativas foram interpretadas de duas formas. Uma sinalização de que era possível criar propostas alternativas ao sistema multilateral liderado pelos Estados Unidos ou propostas complementares. Os BRICS não tinham como objetivo minar as instituições multilaterais vigentes, apenas demandavam reformas que espelhassem a distribuição do poder econômico mundial e atendessem os interesses dos países em desenvolvimento. Qualquer que fosse a interpretação, a formação do BRICS com a presença da China e da Rússia não era bem-vinda pelos Estados Unidos²⁶.

Questões econômicas e políticas domésticas nos países BRICS, a partir de 2014, arrefeceram a agenda de interesses comuns do grupo. No Brasil, o *impeachment* da Presidenta Dilma, antecedido por tensões políticas de governabilidade, paralisaram uma pauta atuante de política externa. O governo Temer não declarou oposição aos BRICS, mas como já mencionado, ao priorizar a entrada na OCDE sinalizou que o eixo da política externa em busca da defesa dos interesses brasileiros não seria mais pautado em uma coalizão, seja com os BRICS ou países em desenvolvimento.

Observa-se que com a escalada da confrontação entre os Estados Unidos e a China, crescerá uma visão anti-BRICS por parte de Washington, tema que será retomada na análise do govern Bolsonaro e Lula 3.0.

3.2 Acordos de comércio

Estados Unidos

Em 2003, um impasse nas negociações para a formação de uma Área de Livre Comércio das Américas, proposta pelos Estados Unidos em 1994, renunciou o fim da proposta, o que foi corroborado, em 2005²⁷. Divergências, em especial nas propostas associadas a temas regulatórios e provisões de acesso a mercados, criaram obstáculos no andamento das negociações a partir do início dos anos 2000. Essa foi a única iniciativa onde

26 Hirst e Pereira, 2016.

27 Silva e Silveira, 2012.

Brasil e Estados Unidos poderiam ter assinado um acordo preferencial de comércio inserido em um marco regional²⁸.

Os Estados Unidos tinham 14 acordos de livre comércio em vigor com 20 países, além de acordos bilaterais de investimentos com 40 países, em 2022, o mesmo número até 2018²⁹. Países da América do Sul com acordos de comércio são: Chile (2004); Colômbia (2012); e Peru (2009). Argentina e Uruguai possuem acordos bilaterais de investimentos com os Estados Unidos e o Paraguai um Acordo Quadro sobre Comércio e Investimento. Bolívia tinha um acordo de investimento assinado em 1998, mas pediu o encerramento em 2011. O Equador assinou um acordo em 1993 e pediu para encerrá-lo em 2018.

Bhagwati, ao analisar os acordos de livre comércio assinados pelos Estados Unidos, chama a atenção para algumas questões³⁰. Primeira, a mudança na política de comércio exterior dos Estados Unidos, onde acordos preferenciais eram descartados. O acordo com Israel se explicaria por questões políticas; já com o México e o Canadá, pela existência prévia de fortes laços comerciais e proximidade geográfica. Segunda, os outros acordos citados são com economias pequenas e são acordos de livre comércio que não se restringem aos temas de acesso a mercados e tratam do comércio de serviços, investimentos, direitos de propriedade intelectual, entre outros, os acordos da “nova geração”. Seria a agenda OMC “plus”. As dificuldades de negociar e obter consenso no âmbito multilateral levaria os Estados Unidos a criarem “padrões de acordo” que, uma vez aceitos por um número crescente de países, teriam mais chances de ser multilateralizados.

Não são propostas de acordos de integração econômica com objetivos comuns de desenvolvimento. A motivação é a harmonização de regras e negociação de acesso a mercados que facilitem os fluxos de comércio e investimentos.

28 A Iniciativa das Américas de 1990 dos Estados Unidos, onde os países negociariam bilateralmente, ou no caso do Mercosul, com os quatro países, não deslançou negociações.

29 Os acordos de livre comércio foram assinados com: México e Canadá (NAFTA, 1994, e depois USMCA, em 2019); Austrália; Bahrain; Chile, Colômbia; América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua) e República Dominicana; Israel; Jordânia; Marrocos; Nicarágua; Omã; Panamá; e Singapura. Ver USTR, 2024.

30 Bhagwati, 2008.

O debate sobre o efeito China no comércio mundial passou a dominar a política de comércio exterior dos Estados Unidos. O país passou a ser o principal exportador mundial de mercadorias em 2009. O presidente Obama opta uma política de contenção ao promover a Parceria Transpacífico (TPP), que em 2013 tinha a participação de 12 países³¹. Mais do que um acordo de acesso a mercados, o acordo propunha uma ampla agenda de marcos regulatórios que visavam assegurar um ambiente regulatório favorável à consolidação das cadeias de valor capitaneadas pelo investimento dos Estados Unidos. Era uma forma de conter a internacionalização dos investimentos chineses na região.

A proposta do mega-acordo, a Parceria Transpacífico (TPP), foi acompanhada pela iniciativa da Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP), uma proposta negociada entre a União Europeia (UE) e os Estados Unidos, iniciada em 2013. Novamente, seria um amplo acordo de comércio onde o tema regulatório seria privilegiado. Regras seriam negociadas nos acordos e, depois, se possível, multilateralizadas. As propostas dos mega acordos são interrompidas, caso do TPP, ou paralisadas (TTIP) no governo Trump.

Em suma, as motivações dos acordos – exceto com Israel, México e Canadá – pelos Estados Unidos se referem à disseminação de regras que consideram necessárias para a facilitação do comércio e dos investimentos e, posteriormente, como mecanismos de contenção do avanço chinês no comércio mundial.

Durante os governos de Lula e Dilma, um acordo de livre comércio ou de investimentos com os Estados Unidos demandaria a aceitação de regulações que eram consideradas restritivas para a economia do país, como as cláusulas setor privado-Estado, ademais de exigências que iam além das regras da Organização Mundial do Comércio, como na área dos direitos de propriedade intelectual³². O governo Temer (2016-2018) coincidiu com o final do segundo mandato do governo Obama (2013-2016), onde o interesse por acordos amplos era movido pela questão da China (TPP,

31 Carneiro, 2015. O autor mostra a cronologia do acordo que foi proposto inicialmente em 2002 por Chile, Nova Zelândia e Singapura. Em 2013, participavam das negociações, além dos países citados, Austrália, Brunei, Canadá, Japão, Malásia, México, Peru, Estados Unidos e Vietnã.

32 Ver Baumann, 2023, no tema dos investimentos.

por exemplo) e o primeiro de Trump (2017-2020), onde acordos com países em desenvolvimento seriam uma das causas de desemprego nos Estados Unidos (a saída do TPP é um exemplo, assim como a renegociação do acordo com o México).

Brasil

O tema da integração na América Latina esteve presente com a iniciativa para a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) de 1960 e, após a sua extinção, com a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), lançada em 1980³³. A primeira iniciativa não conseguiu criar a área de livre comércio e a segunda contemplava acordos preferenciais parciais.

O principal projeto de integração do Brasil foi lançado em 1991 e reunia, além do país, Argentina, Paraguai e Uruguai, visando a criação de um mercado comum. O objetivo era garantir uma integração que assegurasse uma “inserção competitiva” do bloco no comércio mundial. Era um projeto de “regionalismo aberto” que consolidava os processos de liberalização comercial implantados pelos países no início dos anos de 1990. Em 1994, o Protocolo de Ouro Preto foi assinado e a estrutura de uma tarifa externa comum que conformava a integração como uma união aduaneira entrou em vigor.³⁴ Foge ao escopo do capítulo analisar o processo de integração do Mercosul e as razões que levam, ao longo dos anos, o projeto inicial de um mercado comum e mesmo de uma união aduaneira plena a não serem realizados. Ademais, embora continue a ser um mercado importante para as exportações de manufaturas do Brasil, a participação do bloco no comércio exterior brasileiro foi caindo ao longo dos anos 2000³⁵.

33 Brandão e Pereira, 1996.

34 A plena união aduaneira entraria em vigor para todos os produtos, em 2006, mas crises econômicas foram levando a postergações do fim das exceções da tarifa externa comum para alguns setores como bens de capital e telecomunicações, além de exceções ao livre comércio intrarregional. Ver Rios e Maduro, 2014.

35 Florêncio, 2015; Baumann, 2011. O maior percentual de participação das exportações do Mercosul nas exportações totais do Brasil foi de 17,4% em 1998. A partir dos anos 2000, esse percentual ficou sempre abaixo de 10% e, em 2018, era de 9%. Do lado das importações, esse percentual caiu de 13,6% para 8,1%, segundo Siscomex, 2024.

Na América do Sul, o Brasil, enquanto membro do Mercosul, assinou acordos de livre comércio com a Bolívia e o Chile, em 1996. Além desses acordos, foi iniciado na década de 1990 o acordo para a formação da Área de Livre Comércio já mencionado na seção sobre os acordos dos Estados Unidos e a assinatura para a negociação de um acordo de livre comércio Mercosul-União Europeia, em 1999.

Entre 2002 e 2016, o Brasil, como membro do Mercosul, assinou 10 acordos de livre comércio. Alguns com um grau de cobertura que abrangia somente parte do universo tarifário e só cobriam temas de acesso a mercados de bens, logo, áreas de livre comércio (ALC) restritas. A primeira exceção foi a ampliação pelo Brasil do acordo com o Peru, em 2016, no governo Dilma. No governo Temer, foram iniciadas negociações com 5 países. Observa-se que há um aumento de acordos de livre comércio “amplos”, o que significa que temas como serviços, investimentos e outros passam a fazer parte da agenda de negociações³⁶.

Ressalta-se que, desde 2016, o Brasil tem ampliado a sua rede de acordos de investimentos bilaterais que seguem um padrão diferente dos Estados Unidos. Não incorporam o mecanismo de solução de controvérsia que permita a representantes do setor privado acionarem o Estado, a cláusula setor privado-Estado. Além disso, são acordos que têm por objetivo facilitar e promover o diálogo entre as partes interessadas³⁷.

36 Um exemplo é a ampliação do acordo entre o Brasil e o Chile na área de facilitação de telecomunicações e de investimentos e mitigação de barreiras técnicas e de medidas sanitárias. CNI, 2023.

37 O Brasil tem acordos de investimentos bilaterais com Angola, México, Colômbia, Emirados Árabes Unidos, Equador, Etiópia, Guiana, Índia, Malawi, Marrocos, Moçambique, Suriname e São Tomé e Príncipe.

Tabela 3. Acordos Comerciais do Brasil

1999	Mercosul-União Europeia	ALC amplo	negociação concluída, 2024
2002	Mercosul-México	Acordo para a criação de uma área de livre comércio	em vigor, mas não negociado
		Acordo automotivo	em vigor
2002	Brasil-México	Negociação de preferências/reduções tarifárias	em vigor
2004	Mercosul-Índia	ALC restrito, entrou em vigor, 2009	em vigor
2005	Mercosul-Colômbia-Equador e Venezuela	Acordo de livre comércio (ALC)	em vigor
2007	Mercosul-Israel	ALC entrou em vigor, 2010	em vigor
2008	Mercosul-SACU *	ALC restrito, entrou em vigor, 2016	em vigor
2010	Mercosul-Egito	ALC restrito entrou em vigor, 2017	em vigor
2011	Mercosul-Palestina	ALC, negociação concluída	sem previsão para vigorar
2015	Mercosul-Líbano	ALC	em negociação ***
2016	Brasil-Peru	Amplia investimentos e compras governamentais	negociação concluída, 2016
2017	Brasil-Colômbia	Acordo automotivo e temas de cooperação	em vigor
2017	Mercosul-AELC **	ALC amplo	em negociação
2018	Mercosul-Coreia do Sul	ALC	em negociação
2018	Mercosul-Singapura	negociação concluída em 2023	em internalização
2018	Mercosul-Canadá	negociações retomadas em 2023	em negociação
2024	Mercosul-Emirados Árabes Unidos	ALC amplo	em negociação

* SACU, União Aduaneira da África Austral

** AELC, Associação Europeia de Livre Comércio

*** sem informações do andamento das negociações

Fonte: Secex, 2024.

Há outras iniciativas que embora não sejam classificadas como acordos de comércio, sinalizam prioridades na agenda da economia política do Brasil. A primeira se refere à China. Em 1993, foi assinada a Parceria Estratégica entre a China e o Brasil, e em 2004 foi criada a Cosban (Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação). Em 2017, foi oficializado o Fundo China-Brasil de Cooperação para a Capacitação Produtiva, sob a coordenação da Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento e do Fundo de Investimento de Cooperação Industrial.

A estrutura da Cosban é ampla, com subcomissões que tratam de questões econômicas, políticas, energia e mineração, ciência e tecnologia, indústria e infraestrutura, agricultura, temas sanitários e fitossanitários, finanças, cultura e turismo, espacial e meio ambiente. É um amplo guarda-chuva

institucional que propicia trocas de informações e auxilia os governos no alinhamento de suas prioridades, na identificação de obstáculos e em propiciar mecanismos de cooperação através de seus ministérios³⁸.

Com os Estados Unidos, foi assinado o Acordo Brasil-Estados Unidos de Cooperação Econômica e Comercial (ATEC), em 2011. Havia expectativas da possibilidade de avanço em temas bilaterais que interessavam ao Brasil, mas a visita da Presidenta Dilma em Washington agendada para 2013 foi adiada e a reunião, ocorrida em 2015, não avançou nos resultados esperados em áreas como infraestrutura, comércio, inovação, entre outras³⁹. Em 2016, foi realizada a III Reunião da ATEC, mas novamente não foram registrados avanços.

Na comparação entre os acordos de cooperação bilaterais com a China e os Estados Unidos, a agenda com a China era mais ampla e criava canais mais permanentes de diálogos entre os países. Essa proposição é ilustrada com a assinatura do Plano Decenal de Cooperação 2012-2021. Deve ser reconhecido que a assinatura de “planos” faz parte do modo de conduzir as políticas na China. O fato é, porém, que até o final do governo Temer a ATEC não havia produzido resultados a serem registrados como exemplos de cooperação para o avanço das agendas de comércio e investimentos Brasil-Estados Unidos.

Por último, durante os governos Lula, em especial, procurou-se consolidar à agenda a integração na região sul-americana. Em 2008, foi criada a Unasul (União das Nações Sul-Americanas), que tinha como objetivo criar um espaço de articulação no âmbito cultural, social, econômico e político entre os países. A agenda temática é ampla, incluindo questões de energia, infraestrutura, financiamento, educação, entre outros⁴⁰. Outra iniciativa seria a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) criada em 2011. É um espaço de diálogo político e de cooperação na região onde estão presentes todos os países das Américas, exceto Estados Unidos e Canadá.

38 Pereira, 2024.

39 Hirst e Pereira, 2023.

40 A Unasul engloba os 12 países da América do Sul e mais a Guiana Francesa.

Sanahuja identifica a Unasul e a Celac como esquemas de coordenação política e de governança, que diferem de tentativas anteriores e permitem uma governança da região que considera a heterogeneidade e cria condições para a formação de sinergias⁴¹. São iniciativas que no campo político se afastam da dominância dos Estados Unidos como a maior economia das Américas. No entanto, no campo estritamente econômico não haviam conseguido criar estratégias comuns para o aprofundamento da integração na região até o final dos anos de 2010.

4. Do alinhamento a uma política ativa e altiva: de Bolsonaro a Lula 3.0

4.1. Breve consideração sobre o governo Bolsonaro

A política externa do governo Bolsonaro (2019-2022) de alinhamento com o governo Trump em pautas negacionistas em relação ao meio ambiente e a pandemia da Covid-19, ataques aos organismos multilaterais de Bretton Woods, anti-China, desconsideração dos direitos das minorias e da agenda de defesa dos direitos humanos foi analisada por vários cientistas políticos⁴².

Aqui, faremos uma síntese dos principais pontos ressaltados em artigo de Hirst e Pereira, no campo econômico⁴³. A principal mensagem foi que o viés pró-Estados Unidos da política externa não se traduziu em ganhos econômicos relevantes para o Brasil. No campo comercial, por exemplo, Brasília deu concessões comerciais aos EUA sem reciprocidade⁴⁴. Não obstante, uma agenda positiva de comércio exterior EUA-Brasil pode ser identificada. Em outubro de 2020, Brasil e Estados Unidos assinaram o Protocolo ao Acordo sobre Comércio e Cooperação Econômica (ATEC)

41 Sanahuja, 2014.

42 Ver o capítulo de Hirst sobre as relações Brasil-Estados Unidos do presente livro.

43 Hirst e Pereira, 2023.

44 Tais foram os casos da cota de 750 mil toneladas de trigo dos EUA, importações livres de tarifas e o aumento de 600 milhões de litros de uma cota anual de importação livre de tarifas de etanol dos EUA para 750 milhões de litros. Os Estados Unidos não retribuíram com a abertura do mercado para a carne bovina in natura, pedido do Brasil.

relacionado à facilitação do comércio, regras de transparência, boas práticas regulatórias e anticorrupção⁴⁵.

O acordo ATEC está inserido nas prioridades da agenda de comércio dos Estados Unidos. Em 8 de junho de 2022, o USTR anunciou uma Declaração sobre Boas Práticas Regulatórias, junto com Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Haiti, Panamá, Paraguai e Uruguai. Na ausência de acordos formais de livre comércio e com o aumento do comércio administrado, essas regras ganham proeminência.

No campo multilateral, o governo Trump bloqueou um dos pilares da OMC, em dezembro de 2019, ao não dar sinal verde para a nomeação de novos membros para o Órgão de Apelação do Mecanismo de Solução de Controvérsias. Como resposta, em 2020, a União Europeia e 18 países, entre eles China, Brasil e México, estabeleceram o acordo temporário “The Multi-Party Interim Appeal-Arbitration Arrangement” (MPIA, Acordo de Arbitragem Temporário multipartidário para Apelação). Essa instância temporária só é utilizada em disputas que envolvam os membros do acordo e, logo, não contemplam disputas com os Estados Unidos.

Se para os Estados Unidos a paralisação do MSC os desobriga da disciplina multilateral nos conflitos com a China e outros parceiros, para o Brasil, o MCS é um instrumento que assegura o seu direito de questionar práticas de países com elevado poder econômico no mercado mundial que considera prejudiciais aos seus interesses⁴⁶. Ao mesmo tempo, o Brasil continuou a participar de todas as negociações plurilaterais sobre comércio digital e facilitação de investimentos⁴⁷. Logo, no campo multilateral das negociações comerciais o Brasil manteve posições que não eram sempre alinhadas com os Estados Unidos. No entanto, o governo Bolsonaro respondeu ao pedido dos Estados Unidos de renunciar ao Tratamento Diferencial e Especial na Organização Mundial do Comércio (OMC) com

45 Carneiro e Desiderá Neto, 2022.

46 O Brasil, entre os países em desenvolvimento, é o que tem maior participação na abertura de casos, 31% do total de casos entre 1995-2023. Os Estados Unidos abriram 138 investigações nesse período. Baumann, em seu capítulo, mostra a lista dos contenciosos entre Brasil e os Estados Unidos no MSC e ressalta a importância de alguns casos para o sistema multilateral.

47 Ver Pereira, 2021.

a expectativa de que isso garantiria o apoio de Washington no processo de admissão à OCDE. Embora raramente utilizado pelo Brasil, esse mecanismo tem um significado político, como uma garantia de que o sistema multilateral de comércio funcione com maior flexibilidade e que reconheça as assimetrias de desenvolvimento de seus países membros⁴⁸.

O alinhamento com o discurso anti-China de Trump pelo governo Bolsonaro mostrava uma contradição com os interesses brasileiros de forma explícita, visto a relevância do país para as exportações brasileiras. Uma certa ironia, entretanto, que as sanções comerciais dos EUA contra a China acabaram beneficiando o Brasil, como foi o caso da soja em 2019. Observa-se que no acordo entre Estados Unidos e China, que entrou em vigor em 2020, foi incluída uma cláusula para garantir o aumento das compras de soja dos Estados Unidos pela China⁴⁹. Isso não prejudicou o Brasil, mas mostrou que os EUA não protegerão os interesses setoriais do Brasil se puderem obter seus próprios ganhos com a China.

Ressalta-se que setores exportadores de *commodities* em associação com certas agências governamentais procuraram garantir que a retórica anti-China não se traduzisse em perdas de mercados. Um escritório especial para acompanhar os interesses Brasil-China foi criado pelo Ministério da Agricultura em 2020.

O embate tecnológico entre a China e os Estados Unidos se manifestou no Brasil com a pressão do governo Trump em relação ao uso de tecnologia chinesa do 5G. A Huawei, empresa chinesa, foi proibida de acessar tecnologias importantes de origem norte-americana em 2019, a fim de inviabilizar a expansão da empresa no mercado mundial⁵⁰. Como analisado em Hirst e Pereira, a Huawei já era uma parceira relevante e competitiva em empresas brasileiras e de telecomunicações. A intenção do governo Bolsonaro de atender ao pedido de Trump e impedir a participação da Huawei na licitação do 5G não teve sucesso⁵¹.

48 Texto de Hirst e Pereira, 2023.

49 Bown, 2022.

50 Berman, Maizland e Chatzky, 2023.

51 Hirst e Pereira, 2023.

No campo dos acordos, o governo Bolsonaro saiu da Unasul e da Celac. No caso do Mercosul, a proposta do governo era de flexibilização do acordo com relação à possibilidade de acordos bilaterais e redução da tarifa externa comum⁵². As negociações com a União Europeia, que haviam sido retomadas em 2016, tiveram um novo impulso e, em 2019, foi apresentado um texto final. No entanto, as declarações de não compromisso com o tema da mudança climática e de uma possível saída do Acordo de Paris pelo governo brasileiro levaram a União Europeia a introduzir novas exigências nesse campo, parализando a negociação⁵³.

Na relação bilateral Brasil-Estados Unidos, os ganhos em termos de comércio não se verificaram. E, apesar das pressões do governo de Trump e depois Biden em relação às parcerias com a China, em especial na área de tecnologia, os possíveis desvios de investimentos foram evitados. Além disso, como mencionado, a “guerra comercial China e Estados Unidos” beneficiou as exportações brasileiras de soja.

4.2. O governo Lula 3.0

Como analisado no capítulo de Hirst “Brasil-Estados Unidos: um bilateralismo em tempos de transição mundial”, a política externa do governo Lula 3.0 voltou-se para retomar as premissas básicas que orientaram os anos de 2003 a 2010, onde se trabalhava em um cenário que se pressuponha a vigência de uma ordem mundial multipolar e o Brasil se projetava como um poder médio do Sul global. Nas relações bilaterais com os Estados Unidos, pontos de convergência são identificados com o governo democrata de Biden nas áreas de direitos humanos, transição energética e mudanças climáticas. No entanto, no campo geopolítico, posições em relação à guerra na Ucrânia, o conflito Israel-Hamas e suas associações com as posições da China e da Rússia não eram de forma geral divergentes, mas a avaliação continha gradações na atuação dos atores principais nos conflitos.

52 Foi aprovada a redução de 10% da tarifa externa comum pelos países do Mercosul em 2022. Ver Mercosul, c2018-2025.

53 Ver Rios e Veiga, 2022.

No campo econômico, apesar de o governo Biden ter um discurso a favor do sistema multilateral, sua posição não mudou em relação ao Mecanismo de Solução de Controvérsias (MSC). O que se depreende da postura norte-americana é uma crítica da disciplina da OMC em relação à China. As críticas ao uso de subsídios e dumping praticados pela China são consideradas práticas desleais pelos Estados Unidos, assim como o entendimento que a China viola o acordo sobre os direitos de propriedade intelectual⁵⁴. A China se declara também favorável ao sistema multilateral, mas sua demanda seria de uma disciplina mais flexível, que reconhecesse o direito de os países terem maior autonomia para assegurarem seu desenvolvimento⁵⁵. No caso brasileiro, enquanto membro do BRICS, a posição brasileira é de reforma do sistema, mas sem detalhar quais seriam as novas regras. Observa-se, como analisado no capítulo de Renato Baumann, que ao aderir às políticas industriais pautadas em incentivos fiscais, os Estados Unidos, assim como a China, se afastam da disciplina multilateral.

No campo bilateral, destaca-se o lançamento da Parceria Brasil-Estados Unidos pelo Direito dos Trabalhadores, em 2023. O objetivo é o de assegurar os direitos dos trabalhadores, garantir novas oportunidades de trabalho na economia digital e na transição energética, coordenar programas de assistência técnica, entre outros⁵⁶. No lançamento, é destacada a participação de trabalhadores em fóruns multilaterais como o G20 e as COPs. Na reunião do G20 de 2024, foi a primeira vez em que o grupo sobre Trabalho, criado em 2021, chegou a uma declaração consensual⁵⁷. Não se pressupõe que seja uma consequência da parceria Estados Unidos e Brasil, mas a coincidência do compromisso com o tema a auxiliou.

Foi lançada em 2022 pelo Presidente Biden, durante a Cúpula das Américas, a Parceria das Américas para a Prosperidade Econômica (Americas Partnership for Economic Prosperity – APEP). Segundo Runde e outros, a iniciativa seria a resposta possível para se envolver economicamente na

54 Pereira, 2021.

55 Uma demanda que seria compatível com a proposta de Rodrik (2011), que argumenta que as diferenças entre os países exigem um sistema mais flexível.

56 Planalto, 2023.

57 Ver Ministério do Trabalho, 2024.

região, dado que os Estados Unidos não queriam gastar capital político em acordos de livre comércio⁵⁸.

A estrutura da parceria consiste em cinco pilares temáticos: (1) revigorar as instituições econômicas regionais e mobilizar investimentos, (2) tornar as cadeias de suprimentos mais resilientes, (3) atualizar o acordo básico, (4) criar empregos de energia limpa e promover a descarbonização e a biodiversidade, e (5) garantir sustentabilidade e inclusão.

Fazem parte da APEP Barbados, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, México, Panamá, Peru e Uruguai. O Brasil não participa e, exceto o Uruguai, todos os países já possuem acordos de comércio e investimentos. A proposta é interpretada como uma resposta à presença da China na região com seus investimentos em infraestrutura associados à “Iniciativa Cinturão e Rota”. No entanto, como ressaltava Magnota, a iniciativa é tímida para atender os interesses dos países das Américas e segue iniciativas similares, como o New Partnership for the Americas, do governo Obama, e Growth in the Americas, de Trump⁵⁹. Sem a presença do Brasil, no entanto, a iniciativa tem um impacto menor como uma política de integração com a América do Sul⁶⁰.

Na mesma linha, o G7 lançou a “Parceria para Infraestrutura e Investimento Global” para promover investimentos públicos e privados em infraestrutura sustentável de forma ampla. A iniciativa também é entendida como uma resposta à China.

Já sinalizado no governo Obama, impulsionado no governo Trump via comércio e com Biden via “guerra tecnológica”, o comércio internacional e o direcionamento dos investimentos passaram a ter como pano de fundo a relação China e Estados Unidos, cujos efeitos passaram a transbordar além da agenda das duas maiores economias mundiais. Ademais, Biden intensificou linhas já eleitas no governo Trump, como a redução da interdependência entre os Estados Unidos e a China nas cadeias de produção, e intensificou o discurso sobre a divisão do mundo entre democracia e

58 Ver Runde, Broadbent e Ziemer, 2022.

59 Ver Magnota, 2023.

60 A APEP é similar com a iniciativa com a “Estrutura Econômica para a Prosperidade Indo-Pacífica” (Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity), também lançada em 2022.

regimes autoritários. As cadeias de produção deveriam priorizar aliados (*friendshoring*) e proximidade geográfica (*nearshoring*).

A ideia de que o processo de redução da interdependência dos Estados Unidos em relação à China poderá trazer novos investimentos para o Brasil, que passaria a integrar cadeias regionais nas Américas, ainda é um cenário muito incerto. Antes, a preferência deve ser pelo México e países da América Central, com quem os Estados Unidos já possuem acordos. No xadrez geopolítico, acordos comerciais e investimentos passam a incluir no seu cálculo as vantagens e desvantagens políticas das parcerias.

Possíveis parcerias, no entanto, poderão incrementar as relações econômicas dos dois países, em especial se tratando dos temas da agenda das transformações da economia mundial. A Câmara de Comércio, Brasil-Estados Unidos produziu vários estudos mostrando possibilidades de parcerias na área de minerais críticos, hidrogênio, chips, combustível para aviação, entre outros⁶¹. Todas as propostas pressupõem parcerias, diálogos, identificação de fundos de financiamento e estratégias comuns de planejamento. Com os Estados Unidos, não há um arcabouço institucional onde se tenha construído um programa para o avanço de parcerias comuns – como propõe a Amcham, o governo Lula finalizou as negociações do acordo Mercosul-União Europeia e assinou 37 acordos com a China. Uma breve descrição desses acordos mostra o que eles podem significar para as relações Brasil-Estados Unidos.

No campo político, os líderes do Mercosul e da União Europeia ressaltaram a importância desse acordo em um mundo onde políticas protecionistas e riscos de crescente fragmentação das cadeias de produção tendem a se intensificar. Não é necessário citar a origem do aumento do grau de risco, as declarações do futuro presidente dos Estados Unidos não deixam margem para dúvidas quanto às suas intenções. Além de ameaçar elevação geral das tarifas de importações, a probabilidade de acirramento das tensões com a China une países/blocos que apostam na multipolaridade e no funcionamento dos organismos multilaterais para a estabilidade da ordem política e econômica. Nem a União Europeia nem

61 Amcham, 2024.

o Mercosul gostariam de ser obrigados a escolher entre uma lealdade irrestrita aos Estados Unidos ou a China.

Para a União Europeia, a defesa de uma ordem multipolar é parte até da sobrevivência da importância do bloco na definição das diretrizes para o ordenamento internacional. Para o Mercosul, regras multilaterais são essenciais para países que não possuem poder de barganha em relação à grandes economias. Além disso, para o Brasil, em especial, fechar esse acordo afasta críticas de que estaria em uma postura antiocidental por pertencer aos BRICS.

A motivação europeia não se resume aos temas políticos. Na América do Sul, o bloco já tem acordos de livre comércio com o Chile, Peru e Colômbia. Um acordo que inclui as duas maiores economias da região (Brasil e Argentina), onde a presença de multinacionais europeias faz parte do cenário econômico, é de interesse dos setores industriais europeus. O crescente papel da China na região não só no comércio, mas também como investidora, acende um sinal de alerta para a contínua queda na participação do bloco no comércio da região.

Para o Brasil, a percepção sempre foi que avanços na liberalização do comércio agrícola só ocorreriam na Organização Mundial do Comércio. Com a paralisação das negociações multilaterais, ganhou força a ideia de que era preferível negociar garantias de mais acesso a mercados nos países europeus, mesmo que isso acarretasse aceitar cotas, que são proibidas na OMC. Além disso, o acordo assegura um ambiente institucional que garante maior transparência e evita imposição de medidas unilaterais, como fitossanitárias, sem consultas.

Não é possível estimar o quanto de investimento europeu, ou de outros países que querem assegurar o mercado da região, irá aumentar. Crescimento econômico, câmbio, estratégias das multinacionais, ambiente político, entre outros influenciam nas decisões de investir. O acordo contribui positivamente, mas não é o único fator que irá influenciar as decisões de investimento.

O acordo sinaliza pontos positivos, engloba serviços e temas de desenvolvimento sustentável, pequenas empresas que criam um arcabouço institucional nas relações entre os dois blocos. “Entre os dois blocos” é

importante repetir, pois sob esse aspecto o acordo incentiva e pressupõe um Mercosul estável e com aumento no seu grau de integração. É o primeiro acordo de caráter amplo e com uma região de economias desenvolvidas realizado pelo Mercosul. Para o Mercosul e, em especial, para o Brasil, indica que a integração com os mercados é compatível com a estratégia de fortalecimento da indústria do país.

Até meados da década de 2010, quando se vislumbrava a possibilidade de um acordo Mercosul-União Europeia, era frequentemente lembrado que, seguindo esse acordo, seria desejável um acordo com os Estados Unidos para evitar desvios de comércio. Agora, essa proposição não tem chances de prosperar. O acordo ainda depende de aprovações e, mesmo aprovado, o cronograma de redução tarifária chega em alguns casos a 18 anos. No entanto, poderá ter impacto no comércio Brasil-Estados Unidos, em especial, no setor industrial. Chama a atenção que foi negociado um marco para o tratamento de minerais críticos que poderá impactar nos interesses dos Estados Unidos nessa área⁶².

Foram assinados 37 acordos entre a China e o Brasil em 2024. O Brasil não se tornou membro da Iniciativa Cinturão e Rota, mas o acordo consolida a concepção de sinergia de projetos entre os dois países. Como diz o segundo parágrafo do acordo, é um

Plano de Cooperação do Governo da República Federativa do Brasil e do Governo da República Popular da China para o estabelecimento de sinergias entre o Programa de Aceleração do Crescimento, o Plano Nova Indústria Brasil, o Plano de Transformação Ecológica, o Programa Rotas da Integração Sul-americana, e a Iniciativa Cinturão e Rota.

Entre os 37 acordos, onze são memorandos de entendimento em áreas como novas tecnologias, saúde e inovação em diversos campos. Chama a atenção a abertura de um dos quatro mercados para as exportações

62 A partir da renegociação de 2023-2024, o Brasil garante o direito de aplicar restrição às exportações de minerais críticos se julgar apropriado, por exemplo, para estimular a agregação de valor no país. Caso o Brasil venha a adotar imposto de exportação a esses produtos (o que não é o caso hoje), a alíquota aplicável à UE deverá ser mais baixa do que a incidente sobre outros destinos, não podendo ultrapassar 25%. O pré-acordo adotado em 2019 proibia qualquer incidência de direito às exportações no comércio entre Brasil e União Europeia.

brasileiras: sorgo. No primeiro governo Trump, a China retaliou os Estados Unidos impondo sobretaxas nas importações de sorgo do país, seu principal fornecedor. Esse movimento de abertura para as exportações brasileiras mostra que o governo chinês já está antecipando possíveis estratégias para os conflitos que poderão vir com Trump.

Chamamos a atenção para esses dois acordos assinados no final de 2024, pois mostram que o governo Lula 3.0 tem demonstrado que sua política ativa e altiva tem se traduzido no campo econômico em iniciativas que procuram avançar na participação do Brasil no comércio e nos fluxos de investimentos, tanto da Ásia como do Ocidente (União Europeia). Nesse cenário, o comércio com os Estados Unidos poderá ser impactado com as preferências que vão se estabelecendo com os parceiros através de acordos.

5. Considerações finais

Os Estados Unidos perderam participação na pauta de comércio brasileiro ao longo dos anos 2000, com o crescimento da demanda mundial da China por produtos que o Brasil possuía oferta competitiva nos setores de agropecuária e extrativa. Ao mesmo tempo, a China foi ganhando competitividade em produtos de maior valor adicionado da indústria de transformação. Essas mudanças decorreram das alterações nas vantagens comparativas dinâmicas do comércio mundial e não refletiram preferências concedidas à China pelo Brasil. Entretanto, os Estados Unidos continuam como o segundo principal parceiro do Brasil e em relação à China, a pauta de comércio é mais diversificada e concentrada em produtos da indústria de transformação. No campo dos investimentos, o estoque de capital dos Estados Unidos é muito superior ao da China, mas nos últimos anos tem crescido e passado a setores de manufaturas, como os carros elétricos.

Esse cenário passou a ser influenciado pelas questões geopolíticas e de liderança tecnológica entre a China e os Estados Unidos, além das políticas voltadas para o fortalecimento da indústria dos Estados Unidos. O primeiro governo Trump fez uma rodada de elevações de tarifas de importações que afetou setores brasileiros, como o siderúrgico, mas beneficiou o setor agropecuário, com as medidas de retaliação da China. O governo Biden enfatizou as políticas industriais subsidiadas com base no argumento de

segurança nacional, o tema da dissociação da China, e procurou estender as restrições direcionadas para as empresas de alta tecnologia da China, como o caso do 5G, para outros países. Para o Brasil, o uso de subsídios pelos Estados Unidos por razões de segurança nacional nos mais diversos setores cria um cenário onde se perde a disciplina multilateral necessária para manter um comércio com regras que favoreçam um ambiente de competitividade estável. A pressão para o apoio da estratégia dos Estados Unidos de restringir o avanço das tecnologias chinesas cria problemas de acesso a produtos que apresentam, muitas vezes, custos menores, uma questão até então contornada pelo Brasil.

Com a segundo mandato de Trump, essas tensões podem se acirrar. A China, ao mesmo tempo, já está se preparando, como o exemplo do sorgo citado mostra em termos de acesso a mercado, além de retomar com maior intensidade os laços com seus parceiros através da Iniciativa Cinturão e Rota. O Brasil não é membro, mas os acordos com a China propõem projetos comuns que visam temas de infraestrutura e transição energética. Os Estados Unidos não têm programa similar em termos de recursos para os países da América Latina.

O Brasil faz parte do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), que foi expandido, em 2024, passando a incorporar Emirados Árabes Unidos, Etiópia, Egito, Irã e Indonésia. Um dos temas do grupo é intensificar as trocas com moeda local, o que foi considerado uma ameaça ao dólar pelo presidente eleito Trump⁶³.

O Brasil precisa de investimento e de acesso a mercados. A lógica da “neutralidade” no campo do comércio e investimento reflete os interesses dos setores produtores agropecuários e industriais, independente de suas preferências partidárias no Brasil, como mostrou o período do governo Bolsonaro. Nesse contexto é que o acordo Mercosul-União Europeia é uma sinalização do Brasil como defensor da multipolaridade e de um ator que tanto procura avançar seus interesses via BRICS, como com acordos com o principal bloco do Ocidente.

63 Farias e Nakamura, 2024.

As perspectivas da relação Brasil-Estados Unidos irão depender de até que ponto as tensões com a China e de outras questões que irão transbordar para as relações comerciais e econômicas com o Brasil.

Referências

AMCHAM. *Propostas para o Brasil e para uma parceria Brasil-Estados Unidos em hidrogênio*, 2 out. 2024. Disponível em: <<https://www.amcham.com.br/publicacoes/hidrogenio-propostas-para-o-brasil-e-para-uma-parceria-brasil-estados-unidos?categoria=relacoesgovernamentais>>. Acesso em: 25 set. 2024.

AMCHAM; APEX. *Mapa Bilateral de Comércio e dos Investimentos Brasil-Estados Unidos*. Disponível em: <<https://apexbrasil.com.br/content/apexbrasil/br/pt/solucoes/inteligencia/estudos-e-publicacoes/mapa-de-investimentos-estrangeiros-diretos-brasileiros/mapa-bilateral-de-comercio-e-investimentos-brasil---estados-unid.html>>. Acesso em: 25 set. 2024.

ARABE NETO, Abrão; PANZINI, Fabrizio S. 200 anos de parceria Brasil-Estados Unidos: um breve olhar sobre os resultados econômicos e próximos passos. In: MAGNOTA, Fernanda Pertiná (org.). *Uma parceria bicentenária: passado, presente e futuro das relações Brasil-Estados Unidos*. Brasília: FUNAG, 2024, p. 489-522.

BANCO CENTRAL. Relatório de Investimento Direto. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorioid/RelatorioID2022>>. Acesso em: 24 set. 2024.

BAUMANN, Renato, N. *Percurso Incompleto: a política externa do Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2023.

BAUMANN, Renato. O Mercosul aos vinte anos: uma avaliação. IPEA, Texto para Discussão n. 1627, jun. 2011. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1493/1/td_1627.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2025.

BERMAN, Noah; MAIZLAND, Berman, L.; CHATZKY, Andrew. *Is China's Huawei a Threat to U.S. National Security?* Disponível em: <<https://www.cfr.org/backgroundunder/chinas-huawei-threat-us-national-security>>. Council of Foreign Affairs, 2023.

BHAGWATI, Jagdish. *Termites in the Trading System*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

BOWN, Chad, P. *US-China Trade War Tariffs: An Up-to-Date Chart*, 31 mar. 2025. Disponível em: <<https://www.piie.com/research/piie-charts/2019/us-china-trade-war-tariffs-date-chart>>. Acesso em: 1 abr. 2025.

BRANDÃO, Antonio S.; PEREIRA, Lia V. *Mercosul: perspectivas da integração*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1996.

BRASIL e EUA firmam pacto histórico pelos direitos do trabalho. *Planalto*, 20 set. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/09/brasil-e-eua-firmam-pacto-historico-pelo-direito-de-trabalhadores-e-trabalhadoras>>. Acesso em: 20 maio 2024.

CARNEIRO, Flavio, L. *Parceria Trans-Pacífico: um acordo megarregional na fronteira da regulação do comércio internacional?* IPEA, Texto para Discussão n. 2108, jul. 2015. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4643/1/td_2108.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2025.

CARNEIRO, Flavio, L.; DESIDERÁ NETO, Walter, A. *Brazil and the United States: Routes for Improving a Historical Economic Partnership*. Technical Note *DINTE*, n. 6, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10883/2/TN_Dinte_06_Brazil_and_United_States.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2025.

CASARÕES, Guilherme; S.P.; FARIAS, Déborah, B.L.F. *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, 2021. DOI: 10.1080/09557571.2021.1981248.

CNI. *Manual sobre o acordo de livre comércio Brasil-Chile*, 2023. Disponível em: <https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/cc/29/cc29c5f8-709a-46ba-9c27-3c11b88f975c/id_244356_manual_sobre_o_acordo_de_livre_comercio_brasil-chile_interativo.pdf> Acesso em: 1 abr. 2025.

COMEX Stat. Secretaria de Comércio Exterior, 2025. Disponível em <<https://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>>. Acesso em: 12 dez. 2024.

FARIAS, Gisele; NAKAMURA, João. Trump e Brics: entenda ameaça de tarifar em 100% países do bloco caso substituam dólar. *CNN*, São Paulo, 1º set. 2024. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/trump-ameaca-tarifar-em-100-paises-do-brics-caso-sigam-com-substituicao-do-dolar-entenda/>>. Acesso em: 12 dez. 2024.

FLORENCIO, Sergio, A.L. Trajetória do Mercosul e mudança de paradigmas e de posições da política externa brasileira: começo virtuoso e crise recente – possíveis interpretações. *IPEA*, Texto para Discussão n. 2125, ago. 2015. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5330/1/td_2125.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2025.

FGV/IBRE/ICOMEX. Base de dados. Acesso restrito.

GILPIN, Robert. *Global Political Economy: Understanding the International Economic*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

HIRST, Monica; PEREIRA, Lia V. The Unsettled Nature of Brazil-US Relations. In. DOMINGUES, Jorge; CASTRO, Rafael, F. (Eds.). *Contemporary US-Latin American Relations*. New York, London: Routledge, 2016, p 106-127.

HIRST, Monica; PEREIRA, Lia Valls. Making Sense of United States--Brazil Relations under Bolsonaro. *Latin American Policy*, v. 13, n. 2, nov. 2022. DOI: 10.1111/lamp.12273.

IMF. *World Economic Outlook Database*. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2024/>>. Acesso em: 25 jul. 2024.

MAGNOTA, Fernanda. Did Biden's Latin America Summit Offer Too Little, Too Late? *Americas Quarterly*, 13 nov. 2023. Disponível em: <<https://americasquarterly.org/article/is-bidens-latin-america-summit-offering-too-little-too-late/>>. Acesso em: 25 jul. 2024.

MERCOSUL. *Normativas dos órgãos decisórios do Mercosul, c2018-2025*. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa/>>. Acesso em: 5 fev. 2025.

MINISTÉRIO DO TRABALHO. *Declaração do G20 sobre Emprego é um avanço após 2 anos sem consenso*. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2024/Julho/declaracao-do-g20-sobre-emprego-e-um-avanco-apos-2-anos-sem-consenso>>. Acesso em: 2 set. 2024.

PEREIRA, Lia V. O efeito China nas exportações brasileiras em terceiros mercados: uma análise do constant market share. *IPEA*, Texto para Discussão n. 2002, ago. 2014. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3161/1/TD_2002.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2025.

PEREIRA, Lia V. A “ampla agenda de comércio” Brasil-China: mapeamento das principais questões. In: CASTRO, Ana Célia; LOUREIRO, Marcia (org.). *Brasil e China 50 anos: trajetória e perspectivas*. Brasília: FUNAG, 2024, p. 31-60.

PEREIRA, LIA, V. Desafios para a construção de um sistema multilateral de comércio no século XXI. In: LEITE, Julia D.; MUNIZ, Luciana G. (orgs). *Política Internacional: reorientação do multilateralismo*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais – CEBRI, 2021.

RIOS, Sandra P.; MADURO, Lucia B. Mercosul: É hora de rever o modelo? *Breve Cindes*, v. 86, jun. 2014. Disponível em: <https://cindesbrasil.org/wp-content/uploads/2022/05/breves86_mercosul_e_hora_de_rever_o_modelo.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2025.

RIOS, Sandra; VEIGA, Pedro M. Notas para subsidiar o debate sobre uma eventual *Side Letter* ao acordo Mercosul-União Europeia. *Notas CINDES*, v. 9, set. 2022. Disponível em: <<https://cindesbrasil.org/wp-content/uploads/2023/03/Notas-Cindes-09-PDF.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2025.

RODRIK, Dani. *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

RUNDE, Daniel F.; BROADBENT, Meredith; ZIEMER, Henry. Taking the Americas Partnership for Economic Prosperity as an ‘Opening Bid’ to Go Bigger. *Center for Strategic and International Studies*, Washington, 29 jun. 2022. Disponível em: <<https://www.csis.org/analysis/taking-americas-partnership-economic-prosperity-opening-bid-go-bigger>>. Acesso em: 5 fev. 2025.

SANAHUJA, Jose Antonio. Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC. *Pensamiento Propio*, n. 39, p. 75-108, 2014. Disponível em: <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2014/06/007-Sanahuja.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2025.

SECEX. *Acordos Comerciais*. Disponível em: <<https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais>>. Acesso em: 12 set. 2024.

USTR. *Trade Agreements*. Disponível em: <<https://ustr.gov/trade-agreements>>. Acesso em: 15 out. 2024.

WTO. *WTO Stats*. Disponível em: <<https://stats.wto.org/>>. Acesso em: 15 out. 2024.

Capítulo 3

Política industrial nos EUA: possíveis efeitos no Brasil¹

Renato Baumann²

1. Introdução

O tema de política industrial tem começado a competir com as questões climáticas nas manchetes do noticiário econômico. Isso é uma novidade.

Tradicionalmente, o debate sobre política industrial esteve associado a economias em desenvolvimento e vinculado a questões como crescimento econômico, ganhos de produtividade e diversificação de estrutura produtiva. E o tema era tratado sistematicamente de maneira crítica, uma vez que a maior parte dos modelos econômicos dá ênfase às distorções de caráter estático derivadas da adoção de incentivos setoriais: ao privilegiar alguns setores prioritários, a ação governamental distorce a sinalização de preços via mercado, introduzindo custos desnecessários ao sistema econômico.

E mais: como o debate esteve mais focado na adoção de política industrial por parte de economias em desenvolvimento, que – por falta de fôlego fiscal – em lugar de prover subsídios financeiros, usam com mais frequência barreiras comerciais, essas políticas foram frequentemente estigmatizadas como ações de cunho protecionista, até mesmo mercantilista.

A própria racionalidade do sistema de regulação das trocas comerciais – o GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio), sucedido pela Organização Mundial do Comércio (OMC) – tem bases livre-mercadistas, e pune as

1 O presente texto estava pronto quando assumiu o atual governo estadunidense, alterando de forma substantiva as iniciativas do governo anterior e afetando a identificação de potenciais efeitos setoriais associados a tais iniciativas. No entanto, a análise apresentada aqui, na perspectiva de longo prazo, permanece válida.

2 Economista do IPEA, com doutorado em Economia pela Universidade de Oxford. Diretor (1995-2010) do Escritório da CEPAL no Brasil e professor (1983-2019) da Universidade de Brasília. Tem 17 livros e dezenas de artigos publicados.

eventuais distorções àquilo que se entende como livres forças de mercado, uma vez que as intervenções governamentais podem implicar vantagens adicionais aos produtores do país que as adota.

A aderência ao sistema mais livre de intervenções deveria assegurar alta probabilidade de desempenho econômico da forma mais eficiente possível. Como a explicitação das políticas setoriais sempre foi uma característica mais acentuada nas economias em desenvolvimento, o discurso contra essas distorções era mais encontrado nas economias de alta renda, como se elas tivessem alcançado os níveis de renda atuais sem quaisquer distorções.

A ironia dessa situação é a “revelação” – que tem se acentuado ultimamente – de medidas de política adotadas por esses países ao longo do tempo e que sempre tiveram efeitos de introduzir distorções no sistema econômico, em benefício de setores considerados prioritários.

E não apenas isso. A literatura econômica passa a ressaltar igualmente situações de intervenção expressiva e continuada tanto nos Estados Unidos (EUA) e na União Europeia como em economias emergentes que conseguiram atingir um nível de desempenho notável, e que eram consideradas exemplos liberais a serem seguidos, como as do Sudeste Asiático.

Mais recentemente, as pressões políticas internas nos EUA e na União Europeia com relação à exportação de postos de trabalho, dada a ênfase na produção em cadeias de valor, somadas aos traumas – em termos de dificuldade no acesso a insumos e de gargalos no sistema de transporte – vividos durante a epidemia da Covid, ao desconforto em relação à concorrência com produtos chineses e à corrida tecnológica com a China, e mais recentemente com as restrições derivadas da guerra entre a Rússia e a Ucrânia motivaram mudança expressiva de posicionamento dos governos em relação ao tema de política industrial.

A academia e os governos nesses países têm procurado construir novas linhas de argumentação, justificando a importância de poder contar com política industrial. E de forma surpreendente, os discursos oficiais passaram a incorporar o tema – com nova roupagem de racionalidade – de maneira explícita em uns quantos documentos oficiais. A preocupação

com a China é um *leit-motiv* presente em diversos desses textos. Mas as medidas adotadas vão além da competição bilateral, e em alguns casos podem ter efeitos sobre as relações econômicas com outros países.

Essa é a razão para o presente artigo. Os EUA têm adotado nos últimos anos postura proativa no comércio internacional contrária ao seu discurso tradicional, livre-mercadista, seja com a imposição de barreiras no comércio com a China, seja pelas iniciativas para esvaziar a OMC. A atual administração americana, em particular, tem adotado medidas envolvendo volumes expressivos de recursos para estimular setores produtivos internos.

Como a teoria mostra, incentivos a setores selecionados podem implicar danos sobre outros setores, via encarecimento de insumos ou condições diferenciadas de concorrência. Podem, também, ter impactos sobre outras economias, sejam negativos, através da adoção de barreiras comerciais, ou positivos, caso os programas de política industrial criem novas oportunidades para as vendas de mercadorias e serviços por parte de outros países.

Neste artigo se discutem algumas possíveis implicações da política industrial recente dos EUA para as relações bilaterais com o Brasil. A próxima seção traz algumas considerações de cunho geral sobre o tema da política industrial e da discussão recente sobre esse tema. A terceira seção apresenta, de forma resumida, as principais iniciativas de parte do governo dos EUA em relação à política industrial, com foco nos documentos da atual administração americana.

A quarta seção é sobre política industrial no Brasil. Este é um tema que alimentaria um volume inteiro, haja vista a longa e variada experiência do país com esse tema, e os indicadores de sucesso e de distorções derivados dessas intervenções. No entanto, aqui o foco é basicamente sobre os principais documentos oficiais dos últimos anos. A quinta seção debate os aspectos que podem ser ressaltados da postura norte-americana recente – seja em termos geopolíticos ou a partir da avaliação dos contenciosos entre o Brasil e os EUA no âmbito da OMC e com base na análise dos documentos recentes do governo americano sobre política industrial. O objetivo é procurar identificar os possíveis efeitos para a economia

brasileira, seja em termos de novas oportunidades, seja em termos de potenciais desencontros. A sexta seção traz considerações de cunho geral.

2. Breve nota sobre política industrial

Muito tem sido dito sobre política industrial (ou setorial, se em sentido amplo), mas nem sempre é fácil defini-la. Uma aproximação é proposta em Juhász, Lane e Rodrik (2024): trata-se de um conjunto de políticas governamentais com o propósito explícito de transformar a estrutura produtiva para atingir um objetivo, que por sua vez pode ser estimular inovação, elevar a produtividade ou promover o crescimento econômico.

Em formato mais simples³, política industrial refere-se a esforços de parte do governo para apoiar indústrias específicas consideradas estrategicamente importantes. A experiência de economias em desenvolvimento sugere acrescentar a esses o objetivo de implementar novos segmentos produtivos. Já Juhász *et alli* (2023) enfatizam que a política industrial procura alterar os preços relativos entre setores ou dirigir recursos em favor de certas atividades selecionadas.

As primeiras referências à adoção explícita de políticas nesse sentido remontam a Alexander Hamilton nos Estados Unidos ao final do século XVIII, com a lógica de proteção à “indústria nascente”: os incentivos ao setor manufatureiro permitiriam gradualmente competir com os concorrentes externos, em tempos da primeira Revolução Industrial, possibilitando o atingimento de produção em escala, ampliando a renda e a criação de postos de trabalho⁴.

A racionalidade econômica para justificar a adoção de tais políticas deriva da existência das chamadas “externalidades” – isto é, os benefícios e custos que a ação dos produtores pode gerar para o conjunto da sociedade – e das falhas de coordenação entre setores produtivos: a instalação de uma empresa automobilística em dado local dependerá da existência de infraestrutura de transporte, energia e comunicações, assim como

3 Siripurapu e Berman, 2023; Hufbauer e Jung, 2021.

4 A proteção à “indústria nascente” é também associada ao alemão Friedrich List, residente nos EUA e influenciado pelas ideias de Hamilton.

se beneficiará da proximidade de produtores de autopeças. Incentivos governamentais podem fazer diferença para viabilizar o investimento.

A política industrial pode ser explícita, exposta em documentos oficiais específicos. Tais documentos são mais frequentemente encontrados em economias em desenvolvimento, e no mais das vezes relacionados à implantação de setores ou segmentos produtivos específicos.

No caso das economias industrializadas, aparentemente a opção por mercados supostamente mais livres correspondia às críticas baseadas nas distorções apontadas pela teoria econômica, e os discursos políticos frequentemente questionavam a adoção de políticas supostamente distorcidas das forças de mercado. No entanto, a situação mais comum sempre foi a existência de algum tipo de intervenção dissimulada – via gastos militares ou atuação em fóruns multilaterais – de modo a beneficiar setores específicos.

Um instrumento de política frequentemente usado – tanto em economias em desenvolvimento quanto por aquelas de alta renda – é a elevação de barreiras a produtos importados, o que leva à associação de políticas industriais com protecionismo. Mas segundo Tyson e Zysman (2023), uma política industrial é protecionista se destinada a reduzir comércio e investimento para proteger alguns produtores, em uma ótica mercantilista. No entanto, é “apenas” preferencial se existe para promover a produção local em lugar da produção externa.

A experiência com substituição de importações não é necessariamente malsucedida. No caso da economia brasileira, por exemplo, grandes empresas como a Petrobras, Vale, Embraer e outras são resultantes de intervenções governamentais no passado. Nos EUA, a Defense Advanced Research Projects Agency criou as condições para as atuais “big techs” na Internet (Hufbauer e Jung, 2021). O risco está na generalização das políticas intervencionistas que permitiram esses casos para diversos setores escolhidos por critérios voluntaristas, e – sobretudo – a perpetuação dos incentivos por um tempo dilatado.

A maior parte das análises dos casos de política industrial sempre foi focada na dimensão de desenvolvimento econômico, com foco no desempenho da economia, alterações no nível de produtividade e diversificação das estruturas produtivas.

A novidade dos últimos anos é a adoção de maneira mais explícita de políticas industriais por parte das economias mais abastadas, com base em argumentos variados. Por exemplo, Rodrik (2022) enfatiza a insatisfação com o discurso de que a ausência da ação governamental asseguraria bem-estar para todos, o reconhecimento de que lidar com as mudanças climáticas requer intervenções na produção e nas decisões de investimento além de simplesmente criar um mercado de carbono, e a preocupação crescente – tangenciando questões de segurança nacional – com a concorrência da China, tanto como fornecedor quanto gerador de tecnologia de ponta. A ênfase recente em política industrial é classificada por ele como “produtivismo”, ao enfatizar a criação de bons empregos, com bons salários, distribuídos por todas as regiões e todos os segmentos da força de trabalho.

Não existe consenso sobre a importância da adoção de política industrial. Segundo Hufbauer e Jung (2021), a evidência quanto a resultados é mista, e dependente do formato da política: a proteção a setores não produtivos é um custo, ao mesmo tempo que incentivos a pesquisa e desenvolvimento têm dado frutos positivos. Os postos de trabalho criados como resultado de política industrial envolvem custos, e beneficiar empresas específicas raramente é bem-sucedido. Ao mesmo tempo, a existência de política industrial pode estimular a atração de empresas estrangeiras altamente competitivas no cenário internacional.

Já para Aghion *et alli* (2011), se as principais críticas à adoção de política industrial estão associadas à seleção de setores beneficiados e ao risco de captura por parte de grupos específicos, há que se considerar, em favor de tal opção política, a evidência no sentido de que o foco na produção e na inovação tem efeitos multiplicativos positivos sobre outros setores, e o fato de que onde o mercado de capitais é insuficiente, a carência de crédito limita a realocação de empresas nos novos setores. Assim, a intervenção pública deve ocorrer de modo a estimular concorrência e inovação.

Um novo argumento em prol de política industrial (Hufbauer e Jung, 2021) deriva de externalidade da informação. A lógica é que novas indústrias fazem investimentos insuficientes porque as empresas já em operação não lhes dão acesso à informação plena. Assim, incentivar

novas empresas através de proteção comercial e outras medidas poderia contribuir para compensar essa desvantagem.

De modo semelhante, como adquirir produtividade demanda tempo e recursos, a lógica de indústria nascente poderia proporcionar nova racionalidade para a intervenção governamental via política industrial.

A esses argumentos há que acrescentar ainda o fato de que através de política industrial o governo pode não apenas compensar falhas de mercado, como também lidar com desafios sociais e ambientais, âmbitos que frequentemente demandam ação mais direta de parte do setor público.

Acrescente-se que, de acordo com Jarsulic (2023), as intervenções no setor de defesa são justificadas pelas características de demanda incerta, o que limita a inovação no setor. Em que pesem os recursos expressivos do governo nesse setor, os produtores fora da área de defesa têm poucos incentivos para inovar em produtos com aplicação nessa área, o que torna o mercado para artigos de defesa relativamente pequeno, em comparação com outros produtos. Mais um motivo para justificar a presença atuante do governo.

Evenett *et alli* (2024) mapearam os padrões de intervenção estatal no ano de 2023 nos diversos países. Encontram que o principal instrumento de política nas economias de mais alta renda são os subsídios, enquanto as economias em desenvolvimento optam mais frequentemente por barreiras ao comércio externo. Em ambos os casos, a justificativa mais frequente (1/3 dos casos) é promover competitividade estratégica, seguida de alterações climáticas (28%) e segurança nacional (20%).

Os dados sugerem a existência de uma “guerra de subsídios”: há 74% de probabilidade de que os subsídios adotados por uma economia desenvolvida serão replicados por outra no espaço de um ano. Das 2.500 medidas associadas à política industrial⁵ ao nível global, 71% implicam distorções no comércio internacional (das quais 71% adotadas por economias de alta renda, sobretudo EUA, União Europeia e China). E a maior parte dos benefícios são dirigidos à proteção de setores produtivos já instalados, como sugere a literatura de economia política da proteção.

5 Segundo Irwin-Hunt (2024b), isso significa o triplo de medidas em relação às adotadas em 2019, revelando aumento intenso da adoção dessas medidas de política.

Some-se a isso o fato de que (Irwin-Hunt, 2023) o número de restrições ao comércio de bens e serviços, em como a fluxos de investimento foi, em 2022, seis vezes superior ao observado em 2013, e quatro vezes o número registrado em 2021, indicando um aumento significativo do nível de protecionismo.

Hufbauer e Jung (2021) ressaltam que a adoção de política industrial pode ter o efeito desejado de gerar empregos nos setores-alvo, mas que isso acontece ao custo de a) forçar outras empresas a adquirirem insumos a preços mais elevados; b) impedir que outras empresas empreguem a mão de obra liberada pelas empresas falidas e c) provocar desvio de investimento entre regiões, via “guerra fiscal”. A esses custos haveria que acrescentar que – dependendo do desenho das políticas de incentivo – essas políticas podem implicar custos a outros países, seja diretamente, via imposição de barreiras, seja indiretamente, caso envolvam medidas comerciais sem amparo no que foi acordado em organismos multilaterais, como a Organização Mundial de Comércio.

Da mesma forma que outras economias de alta renda, como na União Europeia, nos últimos anos os Estados Unidos têm mostrado surpreendente ativismo na adoção de medidas de política industrial, em uma intensidade sem precedentes de divulgação de medidas voltadas para setores específicos, bem como de identificação explícita de parceiros cujo desempenho tem motivado a adoção de medidas protetivas de setores produtivos internos.

Como lembra Bown (2023), a política industrial hoje difere das edições passadas porque tem participação ativa e explícita de parte das economias de alta renda, porque alguns governos coordenam suas políticas com parceiros selecionados, em lugar de simplesmente promover a realocização de unidades produtivas a nível nacional, e porque trata menos de elevar a produtividade ao nível micro ou gerar efeitos sobre outros setores e mais promover a diversificação sob o argumento de reforço das cadeias produtivas, preservação de supremacia tecnológica ou o desejo de aumentar o controle sobre a atividade econômica para fazer face a choques inesperados.

A próxima seção mostra de forma resumida as principais iniciativas de parte das administrações recentes nos Estados Unidos.

3. O caso dos EUA

Os EUA têm longo registro de política industrial (Stensrud, 2016). Seu Secretário do Tesouro Hamilton foi quem, em 1791, propôs iniciativa pioneira para desenvolver o setor manufatureiro. A guerra com a Inglaterra, em 1812, estimulou demanda por política industrial com forte componente de proteção comercial, o que foi importante para o desenvolvimento do setor. Em 1816, o Congresso aprovou estrutura tarifária com o objetivo explícito de beneficiar a indústria manufatureira, sobretudo têxteis. Entre 1861 e 1865 houve novo aumento de tarifas, e apoio governamental a pesquisa e desenvolvimento tecnológico. Na Depressão do início dos anos 1930, o *New Deal* foi exemplo claro de intervenção governamental. Em 1977, houve apoio explícito à indústria siderúrgica. Mesmo no governo liberal de Reagan houve intervenção no comércio externo e nas políticas de inovação, educação, e apoio a indústrias de alta tecnologia. A administração Obama interveio fortemente no setor financeiro e incentivou os setores de agricultura, construção militar e energia.

O governo americano tem apoiado de modo expressivo as empresas, de forma a obterem acesso aos mercados externos de compras governamentais. Várias agências governamentais criaram mecanismos para investir em empresas de tecnologia de tamanho médio. De fato, desde 1953, a Small Business Administration apoia pequenos negócios, de modo a melhorar o grau de concorrência. Sem falar nos mecanismos de apoio aos compradores externos de exportações americanas.

De acordo com Reich (1982), o governo americano compra mais da metade das aeronaves produzidas, assim como equipamentos de rádio e TV. Compra 25% de todos os instrumentos científicos e de engenharia e 1/3 das válvulas eletrônicas e manufaturas de não ferrosos. Além disso, o governo federal financia mais de 1/3 das pesquisas industriais e emprega direta ou indiretamente mais de 35% dos cientistas e engenheiros do país. A ênfase no setor manufatureiro é entendida ao se considerar que aí se concentram 3/4 das pesquisas e desenvolvimento de novos produtos por parte do setor privado, além de 86% das exportações totais de mercadorias.

Também a política comercial externa tem sido forma dissimulada de aplicação de política industrial. De acordo com Hufbauer e Jung

(2021), entre 1950 e 2000, os benefícios da proteção comercial foram capturados por indústrias de menor desempenho, como açúcar, alguns setores agrícolas específicos, vestuário, cerâmica, siderurgia, marinha mercante e outras. No entanto, o discurso oficial sempre foi pró-mercado e de preocupação com as distorções alocativas associadas com a presença ativa de parte do governo.

Mais recentemente, a preocupação com a perda de postos de trabalho com os processos produtivos em cadeias, com a concorrência chinesa no comércio internacional, assim como na corrida pelo desenvolvimento tecnológico⁶, e com as carências expostas – dificuldade no acesso a insumos, restrições na disponibilidade inicial de vacinas e equipamentos médicos, restrições no fluxo de transporte de mercadorias – quando da pandemia da Covid-19 estimularam, nos EUA como em outras economias de alta renda, a consideração de política industrial como objetivo explícito de política.

Assim, boa parte da racionalidade que justifica a existência de política industrial passou a ser associada a percepções com relação à segurança nacional. É o que explica, por exemplo, a preservação das medidas de apoio à siderurgia, já há vários anos, que passou a ser classificada como uma indústria “essencial”.

De acordo com Tyson e Zysman (2023), se no passado o foco da política industrial era autossuficiência em algum setor, frequentemente com objetivos mercantilistas, a nova política industrial tem de lidar com dois novos objetivos: garantir oferta adequada e competitiva dos produtos e tecnologia requeridos para a segurança e prosperidade econômica e assegurar o desenvolvimento de tecnologias de nova geração, essenciais para a segurança nacional e para a transição para uma economia neutra em carbono.

Segundo Posen (2023), a política industrial explícita nos EUA começou com o governo Trump e foi intensificada na administração Biden. Ambos atacaram o comércio e o investimento internacional como daninhos à segurança econômica dos EUA. De fato, o governo Biden adotou como lema

6 Particularmente preocupante foi o lançamento, em 2015, do programa “Made in China 2025”, com o objetivo de desenvolver capacidade produtiva em dez setores de alta tecnologia, como inteligência artificial, robótica, veículos elétricos e biofarmacêutica.

o “Build Back Better”, forte sinalização no sentido de reverter a saída de unidades produtivas para outros países, como observado na consolidação de cadeias de valor. Em abril de 2021, o Presidente anunciava ao Congresso sua iniciativa em relação a melhorar a infraestrutura, chamada de “American Jobs Plan”, e seu objetivo de intensificar a política de “Buy American”, existente desde a década de 1940.

Para a surpresa de alguns, a administração Biden manteve as tarifas sobre aço e alumínio, implementadas na gestão anterior. Na mesma direção, entre outros mecanismos de defesa comercial, os EUA iniciaram 132 ações na OMC desde 1995⁷, sendo 45% delas nos últimos anos: segundo Mildner e Schmucker (2023), foram 39 investigações de *antidumping* e 20 investigações de medidas compensatórias entre o início de 2021 e abril de 2022.

Em junho de 2021, o governo adotou medida de controle sobre investimentos em empresas chinesas, e em outubro daquele ano apresentou documento sobre as relações comerciais com a China. Referências explícitas ao “desafio chinês” passaram a justificar a adoção de diversas medidas. Por exemplo, em The White House (2022a) é dito que “a necessidade de um papel forte e com propósitos definidos para o papel da América no mundo nunca foi tão forte” e que “o risco de conflito entre grandes potências é crescente”. “Embora o ambiente internacional tenha se tornado mais contestado, os EUA permanecem como a potência líder” (tradução livre). Segundo o documento, Rússia e China são desafios à paz e à estabilidade internacionais.

Assim, ainda segundo esse documento, o governo dos EUA está identificando e investindo em áreas-chave onde o setor privado não se mobilizou para proteger os interesses econômicos e de segurança nacional. Os objetivos são melhorar a infraestrutura crítica do país, avançar na cibersegurança em setores críticos, como o suprimento de água, trabalhar com o setor privado para melhorar a segurança em produtos tecnológicos, bem como fortalecer as cadeias de suprimento.

Em novembro de 2021 foi aprovado no Congresso americano o Bipartisan Infrastructure Investment and Jobs Act (US\$ 415 bilhões),

7 Ver: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm>. Acesso em: 5 fev. 2024.

com o propósito de reconstruir estradas, portos, aeroportos, pontes e ferrovias, expandir o acesso a água potável, assegurar o acesso universal à internet de alta velocidade, construir rede nacional de carregadores de veículos elétricos, melhorar a matriz energética, tornar a infraestrutura de transportes e de saneamento resiliente a ataques cibernéticos e intempéries naturais, reduzir a poluição, lidar com a crise climática e investir em comunidades menos aquinhoadas. A expectativa é criar 1,5 milhão de novos postos de trabalho em dez anos.

Em agosto de 2022, o CHIPS and Science Act disponibilizou US\$ 280 bilhões para investimentos em pesquisa e desenvolvimento de semicondutores e computação avançada, sobretudo em comunicações, tecnologias limpas e biotecnologias, de modo a “manter os EUA como líder nas indústrias do amanhã, incluindo nanotecnologia, energia limpa, computação quântica e inteligência artificial”. A preocupação com a China é explícita no título do documento de divulgação da iniciativa (The White House, 2022b).

Essa preocupação com a concorrência chinesa é compreensível, quando os dados indicam que dada a escala de oferta chinesa seus semicondutores são ofertados a preços 30% mais baixos que os dos principais concorrentes. Mas essa é uma corrida desafiadora, uma vez que o investimento chinês em semicondutores passou de 7% do total mundial em 2012 para não menos que 34% em 2023, enquanto os investimentos nos EUA não superaram os 12%, mesmo com todos os incentivos (Irwin-Hunt, 2024a).

No mesmo mês, o governo americano aprovou o Inflation Reduction Act (IRA) (US\$ 370 bilhões), que apesar do nome representa investimentos na produção de energia e no setor manufatureiro (pesquisa e desenvolvimento, produção e consumo), de modo a reduzir as emissões de carbono em 40% até 2030, bem como reduzir os custos de energia para as famílias e as empresas. São duas dúzias de incentivos fiscais para a provisão de energia limpa e ações climáticas, assim como empréstimos e investimentos. As ações serão de forma coordenada, entre o governo federal e as administrações subnacionais, e são uma continuidade das ações previstas no Bipartisan Infrastructure Investment and Jobs Act.

Essa iniciativa provocou reações variadas. Já em setembro, autoridade sul-coreana estava em Washington demandando ajustes em nome dos interesses da indústria automobilística coreana (Bown, 2023a). O presidente francês disse que o IRA ameaçava fragmentar o Ocidente.

Um dos pontos mais controversos foi a condição de “Buy American” (conteúdo local) para acesso aos incentivos. De forma explícita, a lei exclui componentes originados na China, Irã, Coreia do Norte e Rússia. Em dezembro de 2022 foram adotadas medidas proibitivas do uso de semicondutores chineses por parte de instituições governamentais americanas. Mas pelo texto, os veículos elétricos fabricados na Europa não teriam acesso aos financiamentos ao consumidor, restritos aos produzidos nos EUA.

Para a União Europeia, em particular, o IRA é problemático, porque – além da condição “Buy American” – afeta diretamente suas políticas de transição energética, que envolvem uma redução dos incentivos ao longo do tempo, ao passo que o IRA assegura incentivos, em alguns casos, por até dez anos. Além disso, o IRA não é compatível com os princípios não discriminatórios adotados pela OMC. E foi adotado em conjuntura em que os EUA vêm, desde a administração Trump, boicotando o Comitê de Apelação daquela instituição, e em um momento no qual a Europa Ocidental se encontra com pesados compromissos no apoio à Ucrânia.

Para lidar com essas e outras questões, o governo americano flexibilizou o acesso ao crédito/ao consumo, agilizou negociações com a União Europeia em algumas áreas, como o comércio de minerais críticos, e foi ativado o US-EU Trade and Technology Council (criado em 2021), para coordenar a definição de regras para tecnologias e comércio em âmbito global, “baseado em valores democráticos”, segundo The White House (2022a).

4. O caso do Brasil

A economia brasileira tem registros alentados de políticas setoriais de diversos tipos. Desde a década de 1940 houve diversos Planos de Desenvolvimento que, se não usavam a expressão de forma explícita, certamente implicavam política industrial ativa. De fato, o sucesso obtido a partir de alguns desses Planos, em termos da instalação no país de

setores produtores desejados, via substituição de importações, influenciou algumas gerações de empresários, que passaram a esperar a sinalização de parte do governo para identificar os setores prioritários.

Essa lógica funcionou até meados da década de 1980. A partir do momento em que a “guerra fiscal” entre Estados passou a ser significativa, boa parte das decisões de investir deixou de seguir diretamente os textos de política industrial do governo federal, os quais, por sua vez, passaram a ser repetitivos na sinalização dos mesmos setores prioritários. A Constituição de 1988 consolidou essa situação ao explicitar as fontes de recursos dos três níveis da administração pública.

A extinção do Ministério da Indústria e Comércio em 1990, quando foram fundidos os ministérios da área econômica em um único Ministério da Economia (experiência que se repetiria em 2018), contribuiu para o desestímulo à elaboração de novos documentos com a explicitação de política industrial específica. A Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), junto com o Programa Nacional de Desestatização, não chegaram a caracterizar nova política industrial em sentido estrito. Certamente implicou mudança expressiva em relação aos objetivos anteriores: em lugar de construir parque produtivo ampliado, a ênfase foi no aumento da eficiência e da competitividade. O que não significa que não tenha havido efeitos sobre o processo produtivo. Mas tais efeitos – expressivos – foram mais o resultado da política comercial externa do que propriamente o atingimento de resultados setoriais pré-definidos.

Em 1994, a lógica subjacente ao Plano Real, por sua vez, partia da premissa de evitar qualquer indexação de preços. O suposto excesso de indexadores até então tornava essencial que os preços – portanto as sinalizações aos investidores – passassem a depender basicamente das forças livres do mercado. Foi dito que se estaria vivendo uma “política industrial dos consumidores, e não dos produtores”, com a queda da inflação e a maior “realidade” dos preços.

Uma consequência desses movimentos foi que por algum tempo a explicitação do que seria a política industrial do país – mesmo quando eventualmente referida em algum texto governamental – não recuperou o nível de importância anterior.

Essa situação foi alterada em 2004, com o lançamento da PITCE (Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior). Em que pese o nome parecido com a política de 1990, agora passou a se explicitar novamente os setores a serem beneficiados com incentivos fiscais e creditícios. A perspectiva era de formar grandes empresas líderes do crescimento econômico (os chamados “campeões nacionais”). Havia medidas de cunho horizontal, como estímulos à inovação e modernização industrial e vertical, beneficiando os setores de geração de software, semicondutores, bens de capital, fármacos e medicamentos, biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis. Ao longo do ano, essa política foi complementada pela criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), e por um conjunto de leis na mesma direção: Lei da Inovação, Lei de Criação de Regime Especial de Tributação para Serviços de Informática, Lei de Informática e Lei de Biossegurança (Comin Rocha, 2019).

Em 2007, essa política foi reforçada pelo lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento. Não se tratava de documento de política industrial especificamente, mas de um conjunto de medidas institucionais (estímulo ao crédito, melhora do ambiente de investimentos, desoneração tributária, incentivos fiscais), complementadas por expressivos investimentos em infraestrutura por parte do governo federal, o que certamente daria respaldo às políticas industrial e de comércio exterior (Nunes, 2018).

Em 2008, foi lançada a Política de Desenvolvimento Produtivo, com metas para 2010 com relação ao aumento da taxa de investimento, ao aumento do gasto privado em pesquisa e desenvolvimento, ao aumento da participação das exportações no mercado mundial, ao aumento dos investimentos diretos no exterior e ao aumento do número de empresas de menor porte.

Seriam adotadas políticas fiscais, tributárias e de financiamento, além de “programas estruturantes” para os setores de saúde, tecnologias de informação, energia nuclear, nanotecnologia, biotecnologia, defesa, aeronáutico, petróleo, gás natural, petroquímica, bioetanol, mineração, celulose e papel, siderurgia, carnes, automobilística, bens de capital, indústria naval, têxtil, confecções, calçados, móveis, agroindústria, construção civil, serviços, perfumaria e plásticos (Comin Rocha, 2019).

O número e a dispersão de setores-objetivos desde logo tornava difícil a identificação de prioridades.

Em 2011, foi divulgado o Plano Brasil Maior, com dez metas a serem atingidas em três anos, de modo a promover “a inovação e o adensamento produtivo da indústria”, através de “dimensões estruturantes”, como o fortalecimento de cadeias produtivas via aumento dos investimentos fixo e em pesquisa e desenvolvimento, a diversificação de exportações, inclusive de serviços, o aumento do número de empresas de menor porte e a internacionalização de empresas. Pela primeira vez há referência aos objetivos de não apenas promover o crescimento e a inovação, mas também proteger a indústria nacional das incertezas do mercado internacional, em particular as questões cambiais, enfatizadas pelo então Ministro da Fazenda em diversos fóruns.

O semimandato presidencial de 2016-2018 foi mais focado na adoção de limites aos gastos futuros do governo federal, na reforma trabalhista, com alteração de diversos pontos da Consolidação das Leis do Trabalho, e na liberação da terceirização para atividades-fim. Em termos de política industrial especificamente, em 2018 foi criado o Programa Rota 2030, que desenvolve nova política para o setor automotivo por 15 anos, com incentivos tributários e creditícios e metas mensuráveis de investimentos em pesquisa e desenvolvimento, eficiência energética e outros.

O quadriênio seguinte focou em promover reformas pró-mercado e medidas que levassem a aumento da produtividade e competitividade, em lugar de pré-selecionar setores-objetivo. Foi dada ênfase ao marco regulatório para segurança jurídica de investimentos de longo prazo, à privatização de empresas, à desburocratização, à ampliação no acesso a crédito, aos estímulos horizontais à inovação e tecnologia, à redução de barreiras à importação de bens de produção e à desburocratização do comércio externo. Uma lógica distinta da política industrial convencional.

No ano seguinte, a Confederação Nacional da Indústria divulgou documento (CNI, 2023) com diversas sugestões de medidas de política, centradas em quatro “missões”: descarbonização, transformação digital, saúde e segurança sanitária e defesa e segurança nacional. Trata-se de novidade em relação a propostas anteriores, sempre focadas na instalação ou

ampliação de setores produtivos específicos. Agora, os objetivos procuram refletir a necessidade de lidar com novos desafios, como nas duas primeiras missões, ou lidar com as adversidades expostas na pandemia da Covid.

Em julho de 2023, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, vinculado ao recriado Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, divulgou documento considerado pilar para o que seria a “neointustrialização” do país. Esse processo estará baseado em não menos que oito princípios: inclusão socioeconômica, equidade, em particular de gênero, cor e etnia, promoção do trabalho decente e melhoria de renda, desenvolvimento produtivo e tecnológico e inovação, incremento da produtividade e da competitividade, redução das desigualdades, inclusive as regionais, sustentabilidade e inserção internacional qualificada. São destinados mais de R\$ 106 bilhões em quatro anos para atingir os objetivos do plano, provenientes do BNDES, da FINEP e da EMPRAPII.

Para tanto, o desenvolvimento industrial deverá promover: cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para a segurança alimentar, nutricional e energética; complexo econômico industrial da saúde para reduzir as vulnerabilidades do SUS e ampliar o acesso à saúde, infraestrutura, saneamento, moradia e mobilidade sustentáveis; transformação digital da indústria, bioeconomia, descarbonização e transição e segurança energéticas; e tecnologias de interesse para a soberania e a defesa nacionais.

Trata-se – assim como o documento da CNI – de ótica propositiva distintada experiência histórica brasileira com política industrial, essencialmente focada na instalação ou ampliação de setores prioritários. Às preocupações com desenvolvimento produtivo, ganhos de produtividade e competitividade, esperáveis em propostas de políticas industriais, agora as dimensões de inclusão social e redução de desigualdades ganham destaque entre os princípios da política, como refletido nos objetivos relacionados com a segurança alimentar, o acesso à saúde e a provisão de saneamento, moradia e mobilidade.

Mesmo com esse conjunto de novidades de enfoque, o foco propositivo continua sendo implicitamente o mercado interno: apesar de a “inserção internacional qualificada” ser um dos princípios, o documento não esclarece

o que se entende por essa expressão, nem especifica ações diretamente identificáveis com a inserção internacional da economia.

No último dia de 2023, foi divulgada a Medida Provisória 1205, que disciplina a comercialização de veículos novos produzidos no país e importados, definindo incentivos fiscais e creditícios para investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação, assim como os estímulos à produção de novas tecnologias, à produção de biocombustíveis e outros de baixo teor de carbono, ao aumento da capacidade produtiva instalada no país e capacitação técnica e qualificação profissional no setor de mobilidade e logística.

Não cabe aqui avaliar tais medidas. Para os presentes propósitos, basta registrar que uma comparação entre a política industrial adotada nos EUA e a brasileira indica semelhanças e notáveis diferenças.

A lógica de seleção de setores prioritários para as benesses de tratamento diferenciado em termos fiscais e creditícios sempre foi mais explícita na experiência brasileira, mas não deixou de existir nos EUA. Uma diferença é que no caso brasileiro o recurso à adoção de barreiras tarifárias sobre importações sempre foi mais usado. O que não elimina o fato de que as duas economias tenham se utilizado com alguma frequência de barreiras não tarifárias variadas para os mesmos propósitos.

Os incentivos representados pela política de compras públicas como forma de assegurar fonte de demanda, e assim permitir o atingimento de escala produtiva em alguns setores, têm sido igualmente adotados pelos dois países. Uma diferença é que no Brasil isso é talvez mais transparente, via atuação das empresas estatais e compras diretas por parte do setor público, enquanto nos EUA esse processo é mais dissimulado em programas de políticas públicas variadas. No entanto, se nos EUA é possível, como foi mencionado, identificar o quanto as compras públicas representam enquanto fonte de demanda pela produção de alguns setores, no Brasil essa dimensão ainda não é muito clara.

Os dois países incluíram, nos documentos recentes de política industrial, ações para a promoção da competitividade em setores internacionalizados, bem como medidas para mitigar problemas universais, como as questões climáticas. Desnecessário lembrar que as dimensões são muito distintas,

e que as motivações igualmente diferem: se no Brasil trata-se de viabilizar melhor formato de inserção internacional por via de maior competitividade, nos EUA a lógica é mais relacionada à defesa em relação a competidores externos, considerados não cumpridores das regras gerais acordadas. Tanto em um caso como no outro, a racionalidade tangencia a dimensão de defesa nacional.

Em suma, o notável nos documentos recentes nos dois países é a incorporação explícita da opção por política industrial ativa, de referencial de análise que incorpora dimensões do mercado internacional, assim como preocupações com as mudanças climáticas.

5. Possíveis efeitos sobre as relações bilaterais

As relações econômicas entre o Brasil e os Estados Unidos se intensificaram desde o pós-Segunda Guerra, tanto nos fluxos comerciais como nos investimentos. Não são muitos os registros de maiores desencontros ao longo dessas décadas.

É possível identificar, nas leis recentes nos EUA, um potencial de efeitos positivos diretos para a economia brasileira.

O Bipartisan Infrastructure Investment and Jobs Act prevê US\$ 60,5 bilhões para a reforma de estradas, pontes e outros projetos, mais US\$ 273 bilhões de ajuda federal para os Estados melhorarem sua malha rodoviária, US\$16,7 bilhões para melhora de infraestrutura de portos, mais outros projetos específicos que envolvem construções. Esse conjunto pode ser uma oportunidade para a exportação de novos materiais, insumos e maquinaria para a construção civil.

O Inflation Reduction Act define igualmente programas que podem vir a representar estímulos adicionais às exportações de insumos e maquinaria para a construção civil: IRA Location 50144 (US\$ 5 bilhões para investimento em infraestrutura de energia), IRA Location 50151 (US\$ 2 bilhões para financiamento de construção de rede de transmissão de energia) e IRA Location 30002 (US\$ 897,5 bilhões para um programa de retrofit de construções, para torná-las ambientalmente amigáveis). Além desses, os IRA Location 13201 e 13202 concedem incentivos fiscais para

o uso de combustíveis alternativos, o que pode significar oportunidade para a exportação de etanol.

A se confirmarem tais expectativas, essas exportações associadas ao setor de construção reforçariam tendência observada desde já. De fato, os atritos recorrentes entre os EUA e a China têm levado os primeiros a buscar alternativas de fornecedores. Em 2023, por exemplo, o México superou a China como o maior fornecedor de mercadorias aos EUA, depois de muitos anos de predominância chinesa. O Brasil tem igualmente se beneficiado, seja por essa busca de diversificação, seja pelos incentivos à indústria de construção civil. As exportações brasileiras para os EUA bateram recorde em 2023, e com grau expressivo de diversificação. Segundo levantamento da AMCHAM⁸, houve destaque para os semiacabados de ferro e aço, assim como equipamentos de engenharia, uma tendência que poderá vir a se consolidar em vista dos programas de estímulo às obras de infraestrutura.

Isso não significa que não exista potencial para desencontros nas relações comerciais bilaterais.

Os ruídos nas relações bilaterais podem ser de ao menos dois tipos. Uma possibilidade é a atuação sistemática e expressiva em ações formais de denúncia junto à Organização Mundial do Comércio, sob a alegação de que medidas adotadas por um país de fato comprometem os fluxos comerciais e não estão conformes com o acordado ao nível da OMC. Outra possibilidade é – em uma linha de raciocínio próxima à sugerida em Hufbauer e Jung (2021) – identificar, nas medidas adotadas por um dos países, elementos que possam representar dificuldades para a outra economia, mesmo que não justifiquem iniciar ação de denúncia junto à OMC.

Seguindo essa segunda linha de raciocínio, pode-se argumentar que a ênfase dos documentos do governo norte-americano revistos aqui é, grosso modo, focada na capacitação em tecnologias de ponta e nos efeitos ambientais. Em relação à primeira, esse é um debate que passa a anos-luz da economia brasileira. O país não participa de forma ativa nesse mercado, por uma série de razões. Já o fato de o Inflation Reduction Act fornecer incentivos para a produção interna de combustíveis alternativos pode vir

8 Ver Watanabe, 2024.

a representar limite para as expectativas de vendas brasileiras de etanol e biocombustíveis, como sugerido nos parágrafos acima.

O consenso aparente em Washington, no sentido de que a OMC falhou em defender os interesses econômicos norte-americanos, o que motivou uma série de iniciativas – a exemplo da negativa de indicar novos juizes para o sistema de solução de controvérsias desde 2016, inviabilizando na prática seu funcionamento – tem crescentemente forçado a realização de entendimentos ao nível bilateral. A repetida adoção de tarifas em diversos produtos tem provocado pressão política sobre economias em desenvolvimento para retaliar essas iniciativas (Panagariya, 2023). Ao mesmo tempo, contudo, os ruídos nas relações entre os Estados Unidos e a China têm proporcionado à economia brasileira – sobretudo ao agronegócio – oportunidades significativas de mercado. O Brasil tem podido ocupar fatias de mercado e tornar-se o principal fornecedor de uma série de produtos.

O Brasil e os Estados Unidos assinaram um Acordo de Comércio e Cooperação Econômica em março de 2011. Em novembro daquele ano, o Congresso brasileiro ratificou o Protocolo Brasil-EUA sobre Transparência e Regras Comerciais, atualizando as provisões sobre corrupção, boas práticas regulatórias, facilitação de comércio e administração aduaneira (USTR, 2023).

Visto desde Washington, contudo, o fato de as tarifas consolidadas pelo Brasil serem bem superiores às tarifas praticadas impõe insegurança aos exportadores norte-americanos, uma vez que há frequentes alterações nas alíquotas, em vista da flexibilidade permitida no âmbito do Mercosul. As empresas americanas continuam a se queixar do volume e da inconsistência da documentação requerida para a importação de certos produtos, tais como equipamentos pesados, que incidem mesmo quando a importação é em caráter temporário (USTR, 2023). Essa percepção pode ser uma fonte potencial de demandas pela imposição pontual de restrições a produtos brasileiros.

Em novembro de 2023 dois senadores americanos propuseram uma lei (Foreign Pollution Fee Act) pela qual seria imposta uma taxa sobre produtos importados cujo processo produtivo está associado à

poluição mais intensa do que quando fabricados nos EUA. Isso afetaria as exportações de cimento, alumínio, biocombustíveis, vidro, hidrogênio, metanol, ferro e aço, baterias de lítio, diversos minerais, gás natural, alguns produtos petroquímicos, plásticos, papel e celulose, células solares, produtos refinados de petróleo e turbinas eólicas. Como a taxa será tão mais elevada quanto maior a diferença em relação aos processos produtivos nos EUA, é entendido que isso viola os princípios da OMC, por dar uma vantagem diferenciada aos produtores locais. Boa parte dos produtos a serem afetados, caso essa proposta venha a ser aprovada, são de interesse exportador brasileiro.

Desde que os EUA começaram a mostrar insatisfação com as decisões da OMC, e sobretudo a partir do momento em que não foram indicados os juízes para os painéis de solução de controvérsias, os EUA passaram a não registrar acusações contra outros países, optando por relações bilaterais. De qualquer forma, uma visão geral das ações efetivamente cursadas naquela instituição até então dá uma ideia geral do nível de contenciosos entre os EUA e o Brasil.

O Quadro a seguir mostra as ações iniciadas por cada um dos dois países em relação ao outro desde 1995. O registro dos processos iniciados no âmbito da OMC não é muito expressivo em termos do número de ações.

O Brasil foi autor, junto com a Venezuela, do primeiro processo, no primeiro ano de existência da OMC. Tratava-se de questionar a legislação da Califórnia em relação ao tipo de gasolina que podia ser comercializado. Essa ação merece destaque porque foi o primeiro teste da capacidade impositiva da nova instituição.

A lista dos casos não é muito extensa, mas compreende algumas ações notáveis, como o questionamento aos subsídios ao algodão, com impactos que transcendem as relações bilaterais, assim como as políticas em relação a exportações agrícolas e produtos siderúrgicos. Do lado americano, o questionamento (junto com outros países) da política brasileira de estímulo à indústria automobilística forçou o redesenho dos incentivos setoriais.

Tabela 1. Contencioso EUA-Brasil na OMC

Denunciante	Ano	Código	Assunto
Brasil	1995	DS4	Normas para tipos de gasolina
	2000	DS17	Offset Act (<i>antidumping</i>)
	2000	DS18	Medidas compensatórias sobre aço carbono
	2001	DS224	Discriminação no Código de Patentes
	2001	DS239	Antidumping sobre silício
	2002	DS250	Imposto da Flórida sobre laranja e derivados
	2002	DS259	Salvaguardas sobre produtos siderúrgicos
	2002	DS267	Subsídios ao algodão
	2007	DS365	Subsídios a exportações agrícolas
	2008	DS382	Antidumping e outras medidas sobre suco de laranja
EUA	2016	DS514	Medidas Compensatórias sobre produtos siderúrgicos
	1996	DS52	Incentivos à indústria automobilística
	1997	DS65	Incentivos à indústria automobilística
	2000	DS197	Preço mínimo para valoração aduaneira
	2000	DS199	Conteúdo local para registro de patente

Fonte: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm>. Acesso em: 10 fev. 2025.

O esvaziamento da OMC é preocupante, ainda mais quando ocorre em paralelo ao momento em que a maior parte das economias de alta renda passa a assumir abertamente programas de incentivo a produtores locais, assumindo a adoção de política industrial, como discutido acima. É fundamental, para economias de renda menos elevada, poder contar com

mecanismo disciplinador das regras de comércio, para não estar sujeita a relações bilaterais desiguais de poder econômico.

A OMC define os procedimentos que podem ser adotados pelos países membros quando um dos parceiros viola as regras da organização, sobretudo o princípio de nação-mais-favorecida, um dos pilares da existência mesma da organização. No entanto, essas mesmas regras permitem graus de liberdade para os países adotarem medidas que infringem algumas dessas normas, se baseadas em ações necessárias para preservar a segurança nacional, mesmo que elas violem acordos explícitos de determinação de tarifas.

De fato, o que se observa hoje, com a atual frequência de documentos de política industrial, é que boa parte da justificativa para sua adoção está relacionada com o argumento de segurança nacional, em grande medida associada à competição – considerada desigual, por subsídios envolvidos e pela participação de empresas estatais beneficiadas com acesso privilegiado a crédito e outros benefícios – com países específicos. Na linha de argumentação de Tyson e Zysman (2023), isso permite evitar que essas medidas possam ser caracterizadas como protecionismo ou mercantilismo.

A rigor, a identificação explícita de países em relação aos quais há desconforto por parte das autoridades de comércio nos EUA não é novidade. Ela segue a tradição iniciada com o chamado Art. 301 da Lei de Comércio, que indica, a cada ano, as práticas consideradas abusivas de países específicos, com efeitos imediatos sobre os fluxos de importação.

Ao mesmo tempo, como são iniciativas que se distanciam das normas básicas da OMC, elas naturalmente estimulam a tendência ao bilateralismo: países incomodados com algumas dessas medidas são convidados a negociar de modo específico, bilateral, em lugar de procurarem incorrer aos trâmites consolidados para recursos junto à OMC.

Como já mencionado, a pesquisa de Evenett *et alli* (2024) mostrou que as economias mais abastadas adotam preponderantemente como medida de incentivo os subsídios aos produtores nacionais. A esse respeito, Bown (2023) contribui com um argumento significativo.

No âmbito da OMC, o acordo sobre subsídios e medidas compensatórias define como subsídio uma contribuição financeira por parte de um governo,

que confere um benefício a um produtor atuante nesse país. No entanto, argumenta Bown (2023), os subsídios economicamente impactantes podem ocorrer fora dessa definição.

Por exemplo, diversos programas de governo priorizam o apoio à educação e qualificação de mão de obra como forma de assegurar aos setores prioritários disponibilidade de oferta de trabalhadores devidamente qualificados, sobretudo nas atividades de maior sofisticação tecnológica. Isso é considerado explicitamente nos documentos Bipartisan Infrastructure Investment and Jobs Act, no CHIPS and Science Act e no Inflation Reduction Act.

Os investimentos direcionados para capacitação nos setores-objetivo das políticas naturalmente beneficiam alguns setores mais que outros. A questão que essa situação coloca é se a aquisição de capital humano diferenciado não deveria ser considerada como subsídio no âmbito da OMC, uma vez que dá vantagem específica a alguns setores de um país, introduzindo um elemento de distorção no comércio internacional. Segundo Bown (2023), entre 1995 e 2019, os membros da OMC registraram 593 disputas, das quais 129 envolveram a questão de subsídio. Dessas, apenas 80 questionaram os subsídios subjacentes.

Da mesma forma que a redução de tarifas resultante das diversas rodadas de negociações multilaterais no âmbito do GATT motivou, ao longo do tempo, crescente variedade de barreiras não tarifárias, estamos observando agora um conjunto crescente de modalidades de políticas internas com efeitos sobre os fluxos de comércio, mas protegidas sob a capa da preocupação com a soberania nacional.

De um modo geral, boa parte das iniciativas recentes por parte dos EUA são reações ao desempenho de parte da China. O problema que isso coloca é que, mesmo tornando explícito que diversos incentivos não podem ser adotados para produtos ou componentes elaborados por empresas chinesas e de outros países mencionados de forma explícita, o impacto que eles podem provocar sobre terceiros países pode não ser insignificante.

6. Considerações finais

Tem sido considerado como uma surpresa o fato de que economias de alta renda – que sempre tiveram discurso crítico em relação à política industrial – tenham passado, nos últimos anos, a adotar documentos específicos com medidas nessa direção, embora com algumas diferenças em relação aos documentos tradicionalmente associados a economias de menor dimensão econômica.

O recurso explícito à imposição de tarifas permanece limitado, o grosso das medidas é de apoio fiscal e creditício, e a justificativa básica para sua adoção está blindada nos argumentos de defesa da soberania nacional. No caso dos EUA, a isso se soma a explicitação dos países em relação aos quais é preciso se defender.

Mudam as formas, mas as consequências são parecidas. São medidas que introduzem distorções sobre os fluxos de comércio, com a novidade adicional de induzirem à intensificação de negociações bilaterais, em lugar dos recursos junto à OMC. A relação de poder econômico passa a ser determinante no resultado dos processos, precisamente o que se procurou evitar com a criação do GATT e da OMC.

Neste texto foi considerada a evolução das iniciativas de estímulo ao setor industrial nos EUA e no Brasil, e ficou clara a diferença entre os formatos dissimulados no primeiro e a explícita adoção de políticas no segundo. Com resultados igualmente distintos, evidentemente.

O atual governo americano tem adotado, de maneira mais aberta do que no passado, iniciativas de estímulos ao setor industrial através de reserva de mercado para alguns setores, como veículos elétricos, microprocessadores e outros, da promoção de qualificação dos trabalhadores para as novas tecnologias, de recursos maciços para o desenvolvimento tecnológico, investimentos em infraestrutura e outras iniciativas. O volume de recursos envolvidos dificilmente pode ser replicado por outras economias.

Neste texto procuramos identificar se essas medidas podem ter efeitos para as relações econômicas com o Brasil, mesmo com sua ênfase sendo em setores tecnologicamente sofisticados, onde o país não participa de forma significativa.

Foi sugerido que poderá haver impactos positivos, via demanda por bens e serviços associados à construção civil e eventualmente através da demanda estimulada por combustíveis não fósseis, como o etanol. Do lado negativo, os incentivos à produção desses combustíveis podem representar um limite para eventuais exportações brasileiras. Mas talvez o efeito mais preocupante seja que o processo de concessões pontuais, negociadas de forma bilateral, reforça o debilitamento da OMC e passa a condicionar os resultados de eventuais negociações às diferenças de poder econômico.

Referências

AGHION, Philippe; BOULANGER, Julian; COHEN, Elie. Rethinking Industrial Policy. *Bruegel Policy Brief*, v. 2011/04, jun. 2011.

BOWN, Chad P. Industrial Policy for Electric Vehicle Supply Chains and the US-EU Fight Over the Inflation Reduction Act. *Peterson Institute for International Economics*, Working Papers 23-1, maio 2023a. Disponível em: <<https://www.piie.com/publications/working-papers/2023/industrial-policy-electric-vehicle-supply-chains-and-us-eu-fight>>. Acesso em: 7 abr. 2025.

BOWN, Chad P. Modern Industrial Policy and the WTO. *Peterson Institute for International Economics*, Working Papers 23-15, dez. 2023b. Disponível em: <<https://www.piie.com/publications/working-papers/2023/modern-industrial-policy-and-wto>>. Acesso em: 7 abr. 2025.

CNI. Plano de Retomada da Indústria. Brasília, maio 2023. Disponível em: <https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/99/4c/994c17a5-e837-4aea-9de5-54048ec499b5/plano_de_retomada_9mai23_web.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2025.

COMIN ROCHA, Daniela Cristina. Estado e Desenvolvimento: as políticas industriais brasileiras (2003-2014). *Revista Cadernos de Campo*, n. 27, p. 59-82, jul./dez. 2019. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/cadernos/article/download/13132/9063/41752>>. Acesso em: 7 abr. 2025.

EVENETT, Simon; JAKUBIK, Adam; MARTÍN, Fernando; RUTA, Michele. The Return of Industrial Policy in Data. *International Monetary Fund*, Working Paper 24/1, jan. 2024. Disponível em: <<https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2024/English/wpiea2024001-print-pdf.ashx>>. Acesso em: 7 abr. 2025.

HUFBAUER, Gary C.; JUNG, Euijin. Scoring 50 Years of US Industrial Policy, 1970–2020. *Peterson Institute of International Economics*, PIIE Briefing 21-5, nov. 2021. Disponível em: <<https://www.piie.com/publications/piie-briefings/2021/scoring-50-years-us-industrial-policy-1970-2020>>. Acesso em: 7 abr. 2025.

IRWIN-HUNT, Alex. Protectionism: trade restrictions reach an all-time high. *fDi Intelligence*, 21 jun. 2023. Disponível em: <<https://www.fdiintelligence.com/content/data-trends/protectionism-trade-restrictions-reach-an-alltime-high-82637>>. Acesso em: 10 fev. 2025.

IRWIN-HUNT, Alex. China semiconductor capex adds to overcapacity risks. *fDi Intelligence*, 22 jan. 2024a. Disponível em: <<https://www.fdiintelligence.com/content/dde451f9-f7df-5129-89fa-b60ae8b189f7>>. Acesso em: 10 fev. 2025.

IRWIN-HUNT, Alex. Industrial policies are mostly motivated by protectionism, not geopolitics. *fDi Intelligence*, 17 jan. 2024b. Disponível em: <<https://www.fdiintelligence.com/content/news/industrial-policies-are-mostly-motivated-by-protectionism-not-geopolitics-83358>>. Acesso em: 10 fev. 2025.

JARSULIC, Marc. Investing To Be Competitive: The New U.S. Industrial Strategy. *American Progress*, 12 jun. 2023. Disponível em: <<https://www.americanprogress.org/article/investing-to-be-competitive-the-new-u-s-industrial-strategy/>>. Acesso em: 10 fev. 2025.

JUHÁSZ, Réka; LANE, Nathan; RODRIK, Dani. The New Economics of Industrial Policy. *Annual Review of Economics*, v. 16, p. 213-242, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-081023-024638>.

JUHÁSZ, Réka *et alli*. The Who, What, When, and How of Industrial Policy: A Text-Based Approach. *STEG Working Paper* 050, SRG 78, jan. 2023.

LESTER, Simon. Is the Foreign Pollution Fee Bill WTO-Compliant? *International Economic Law and Policy Blog*, 5 nov. 2023.

MILDNER, Stormy-Annika; SCHMUCKER, Claudia. The EU, the United States, and China: On the Brink of a New Global Industrial Policy and Trade War? In: GILI, Alessandro; TENTORI, Davide (eds.) *The Comeback of Industrial Policy – The Next Geopolitical Great Game*. Milan: ISPI, 2023.

NUNES, Maria. O Programa de Aceleração do Crescimento e as Fronteiras. In: PÊGO, Bolívar; MOURA, Rosa (orgs.). *Fronteiras do Brasil: uma avaliação de Política Pública – Volume I*. Rio de Janeiro: IPEA, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8791>>. Acesso em: 7 abr. 2025.

PANAGARIYA, Arvind. Developing Countries Should Reject American-Style Protectionism. *Project Syndicate*, 13 dez. 2023.

POSEN, Adam. America's Zero-Sum Economics Doesn't Add Up. *Foreign Policy*, 24 mar. 2023. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2023/03/24/economy-trade-united-states-china-industry-manufacturing-supply-chains-biden/>>. Acesso em: 10 fev. 2025.

REICH, Robert B. Why the U.S. Needs an Industrial Policy. *Magazine*, jan. 1982. Disponível em: <<https://hbr.org/1982/01/why-the-us-needs-an-industrial-policy>>. Acesso em: 7 abr. 2025.

RODRIK, Dani. An Industrial Policy for Good Jobs. *The Hamilton Project Policy Proposal*, set. 2022. Disponível em: <https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/rodrik_-_an_industrial_policy_for_good_jobs.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2025.

SIRIPURAPU, Anshu; BERMAN, Noah. Is Industrial Policy Making a Comeback? *Council on Foreign Relations*, 18 set. 2023. Disponível em: <<https://www.cfr.org/background/industrial-policy-making-comeback>>. Acesso em: 10 fev. 2025.

SLAUGHTER, Anne-Maria; GARLOW, Elizabeth. Beyond Industrial Policy. *Project Syndicate*, 27, mar. 2023.

STENSRUD, Christian. Industrial policy in the United States. *CIVITAS*, out. 2016. Disponível em: <<https://www.civitas.org.uk/content/files/IndustrialpolicyintheUnitedStates.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2025.

THE WHITE HOUSE. *National Security Strategy*, out. 2022a.

THE WHITE HOUSE. Fact Sheet: *CHIPS and Science Act will lower costs, create jobs, strengthen supply chains, and counter China*. Briefing Room Statements and Releases, 9 ago. 2022b.

TYSON, Laura; ZYSMAN, John. The New Industrial Policy and Its Critics. *Project Syndicate*, 17 nov. 2023.

USTR. *2023 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*, Washington D.C. Disponível em: <<https://ustr.gov/sites/default/files/2023-03/2023%20NTE%20Report.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2025.

WATANABE, Marta. Exportação de bem industrial para os EUA bate recorde. *Valor Econômico*, São Paulo, 12 jan. 2024.

Capítulo 4

A agenda de mudança do clima: oportunidades e desafios nas relações Brasil e Estados Unidos

Cíntya Feitosa¹

A agenda de meio ambiente e mudança do clima é hoje uma das mais relevantes do multilateralismo, por seu impacto sobre ecossistemas, sociedade, sistemas econômicos e políticos. “A mudança do clima se tornou um tema estruturante da geopolítica e tem mudado os moldes da cooperação bilateral e multilateral entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

O relatório mais recente do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima das Nações Unidas (IPCC) aponta que a emissão de gases de efeito estufa decorrente das atividades humanas já levou a um aumento inequívoco de 1,1 °C da temperatura média do planeta em relação aos níveis pré-industriais². O ano de 2023 foi o mais quente já registrado, com uma sequência de meses alcançando temperaturas médias próximas a 1,5 °C acima da média pré-industrial – limite considerado perigoso pela ciência³. O aumento da frequência e intensidade dos eventos climáticos extremos é mais acelerado que as previsões feitas anteriormente, tornando ainda mais urgente uma ação coordenada para redução acelerada da emissão de gases de efeito estufa, gerados principalmente pela queima de combustíveis fósseis para energia, mas também pela perda de florestas e por atividades de agricultura e pecuária.

O relatório do IPCC também aponta que para manter viva a possibilidade de limitar o aumento da temperatura média do planeta a 1,5 °C até o

1 Cíntya Feitosa é mestre em Gestão, na linha de sustentabilidade, pela Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP); especialista em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília; e bacharel em Comunicação Social pelo Centro Universitário IESB. Atualmente, lidera a área internacional do Instituto Clima e Sociedade (ICS).

2 IPCC, 2023.

3 WMO, 2024. Copernicus Climate Change Service, 2023.

fim do século, a meta de mitigação mais ambiciosa do Acordo de Paris sobre mudança do clima, é necessário reduzir emissões em 43% até 2030 na comparação com o nível de emissões de 2019. As atuais metas de redução de emissões apresentadas pelos países signatários do Acordo, se totalmente implementadas, levam a um aquecimento entre 2,5 °C e 2,9 °C até o final do século⁴.

Como um tema de abrangência global de longo prazo, sem fronteiras e que requer ação coletiva, todos os países são relevantes no debate e nas ações de mitigação (redução de emissões de gases de efeito estufa, causadores da mudança global do clima) e de adaptação (medidas para conter os piores impactos da mudança do clima). No entanto, alguns países têm maior peso quando se trata de frear o aumento da temperatura média do planeta: os maiores emissores de gases de efeito estufa historicamente, assim como os que mais emitem agora ou que podem vir a emitir mais em breve.

Também importante neste equilíbrio geopolítico é considerar os que detêm maior capacidade de mudar a agenda econômica rumo à descarbonização e resiliência. Os países mais vulneráveis e pobres do chamado Sul Global, que menos contribuíram para o problema, são também os mais expostos aos impactos da mudança do clima. Mesmo que assumam medidas ambiciosas em relação à redução de suas próprias emissões, não é o suficiente para resolver o problema ou reduzir sua vulnerabilidade. Em outras palavras, apesar de todos os países terem que mudar sua forma de produção e consumo, são os países membros do G20 os responsáveis por 80% das emissões e 85% do Produto Interno Bruto global e, portanto, dos recursos necessários para a transição⁵.

Além da priorização da agenda climática domesticamente nos países para a formulação de políticas públicas e a adequada destinação de recursos para reduzir emissões e buscar resiliência, é possível recorrer a parcerias internacionais para acelerar e viabilizar a implementação dessas políticas. Da mesma forma, no caso de países com capacidade de transferência de tecnologia e recursos, a cooperação internacional e os investimentos

4 IPCC, 2023.

5 New Climate Institute e Council on Energy, Environment and Water, 2023.

umentam a possibilidade de exercer influência sobre as decisões de outros países em matéria de clima e meio ambiente.

Enquanto o Brasil é um país em desenvolvimento, o que faz com o que o país tenha obrigações diferentes dos países desenvolvidos no âmbito da UNFCCC, também é o sexto maior emissor histórico de gases de efeito estufa, e o sétimo emissor atualmente. Já os Estados Unidos são o maior emissor histórico, e atualmente ocupam a segunda posição no *ranking* de maiores emissores, atrás da China. No caso do Brasil, as emissões são majoritariamente advindas da mudança de uso do solo, e é importante considerar também os seus ativos florestais como o que o coloca definitivamente no tabuleiro geopolítico do clima – em especial por deter a maior parte da floresta Amazônica, mas também pela produção agropecuária. No caso dos Estados Unidos, as emissões históricas são associadas ao modelo de desenvolvimento que levou também o país a ser a maior economia global, altamente industrializada e dependente de energia de matriz fóssil. São, portanto, dois países essenciais para o debate acerca de medidas de redução de emissões.

Este capítulo busca analisar os principais temas de colaboração entre Brasil e Estados Unidos na agenda de mudança do clima na última década, e as principais tendências para as relações entre os dois países neste momento crucial para a redução de emissões de gases de efeito estufa e adoção de medidas de adaptação aos impactos da mudança do clima. Para a análise, foram utilizados dados sobre a parceria entre os dois países publicados pelo governo brasileiro, governo dos Estados Unidos e pela representação dos Estados Unidos no Brasil; notícias e artigos em jornais; e artigos acadêmicos. O capítulo se divide em três seções: a primeira, sobre o perfil de ambos os países em relação a decisões estratégicas sobre mudança do clima; a segunda aborda os acordos e parcerias firmados entre Brasil e Estados Unidos nesta área na última década; por fim, a terceira se concentra em áreas em que os dois países podem aprofundar as relações de colaboração nos próximos anos, bem como os desafios para avançar. Embora mencione algumas questões econômicas como parte do contexto, este capítulo não tem a pretensão de explorar as relações de cooperação, comércio e investimentos entre os dois países, sendo esta uma lacuna.

1. Brasil e Estados Unidos no contexto do debate global sobre mudança do clima

O Brasil é o sexto maior emissor de gases de efeito estufa atualmente⁶, e quarto emissor historicamente⁷ (os Estados Unidos são o maior emissor histórico e o segundo em emissões atualmente, atrás da China). A maior parcela de emissões do Brasil vem do desmatamento e mudança de uso da terra, diferentemente da maior parte dos países, que têm como principal fonte de emissões a queima de combustíveis fósseis para geração de energia – que é o caso dos Estados Unidos, como mostram os dados apresentados a seguir. Devido às extensas florestas do Brasil, a relevância do país no debate de clima se dá também pela capacidade de absorção e pelo estoque de carbono contido nas florestas, e em especial na Amazônia⁸, o desmatamento, além dos choques também sofridos pela floresta por efeito da mudança do clima, que reduzem a capacidade de absorção de carbono pela floresta, podem anular esforços de mitigação do Brasil e de outros países.

De acordo com os dados mais recentes do Sistema de Estimativa de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SEEG), do Observatório do Clima, considerando informações de 2022, o desmatamento é a fonte de 48% das emissões do país, e a produção agropecuária responde por 27% das emissões⁹. Energia (contabilizando eletricidade e combustíveis) responde por 18% das emissões. O fato de deter a maior parte da maior floresta tropical do planeta e a vantagem de ter sua matriz elétrica limpa (89% da energia elétrica do Brasil vem de fontes renováveis)¹⁰ são os dois fatores que posicionam o Brasil como potência ambiental globalmente.

Desde pelo menos a década de 1990, o Brasil é reconhecido como um relevante ator internacional em relação à geopolítica da mudança do clima, e a diplomacia ambiental é um ativo de *soft power* do país. A realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992, conhecida como Rio 92 ou Eco 92, que deu

6 Climate Watch, 2023.

7 Evans, 2021.

8 Agência FAPESP, 2022.

9 Observatório do Clima, 2023.

10 EPE, 2024.

origem a três Convenções ambientais das Nações Unidas – sobre Mudança do Clima, sobre Diversidade Biológica e sobre Desertificação – reforçou o papel estratégico do Brasil nesta matéria.

Foi desta conferência que surgiu o princípio das Responsabilidades Comuns, porém Diferenciadas (CBDR, na sigla em inglês para *Common but differentiated responsibilities*), que preconiza que todos os países têm certo papel em solucionar crises ambientais, mas em níveis diferentes a depender do histórico de responsabilidade pela degradação ambiental, bem como seu nível de desenvolvimento. O princípio também foi reconhecido no documento da UNFCCC. Este conceito é relevante para a discussão aqui apresentada por ser um tema em que as posições de Brasil e Estados Unidos são divergentes. Desde as negociações da Rio 92 este é um tema contencioso e divide países em desenvolvimento e países desenvolvidos, tendo os Estados Unidos sido explicitamente contrários ao princípio quando de sua adoção, e reagindo a ele em negociações posteriores¹¹, e em especial do Protocolo de Quioto para redução de emissões de GEE.

A Rio92 e a atuação do Brasil no início da década de 1990 são um marco para o reconhecimento do papel do Brasil, pela comunidade internacional, como um país capaz de aproximar países desenvolvidos de países em desenvolvimento para a busca de consensos nas questões ambientais e climáticas, sem abandonar as agendas caras aos países menos desenvolvidos¹².

A reunião foi relevante para o fortalecimento da discussão ambiental domesticamente. Com histórico de legislação ambiental desde a década de 1930, o tema ganhou impulso no Brasil a partir das discussões internacionais, em especial a partir da Conferência de Estocolmo sobre Meio Ambiente, em 1972. No início da década de 1980 foi estabelecido o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), e a Constituição de 1988 deu mais relevância ao tema. E, para a preparação para a Rio 92, foi criada uma Secretaria Especial de Meio Ambiente sob a Presidência da República. Ainda em 1992, foi criado o Ministério do Ambiente¹³.

11 Ver: <<https://climatenexus.org/climate-change-news/common-but-differentiated-responsibilities-and-respective-capabilities-cbdr-rc/>>. Acesso em: 12 ago. 2024.

12 Chatin, 2016; Franchini e Viola, 2019.

13 Moura, 2016.

Os anos 2000 marcaram um ponto de virada no combate ao desmatamento no Brasil, com programas coordenados para a proteção da Amazônia, e isso também mudou a percepção sobre o País em fóruns internacionais¹⁴.

O Brasil também se destacou na busca por consensos na agenda climática na transição entre o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris, apresentando uma meta voluntária de redução de emissões em 2009, na COP15, quando não era obrigado pela UNFCCC a apresentar tais metas¹⁵. Foi uma mudança de posição do país que o alçou à posição de destaque entre países em desenvolvimento, instando o grupo a demonstrar compromisso com o esforço global para reduzir emissões, e assim constringendo países desenvolvidos a serem mais ousados em suas contribuições¹⁶. Dando coerência ao compromisso internacional, foi instituída neste mesmo ano a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC).

O Brasil foi um dos países em desenvolvimento que apresentou, desde sua primeira Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC, na sigla em inglês)¹⁷, um compromisso de redução de emissões que cobre toda a economia (*economy wide*) de forma incondicional – ou seja, sem depender de recursos externos para implementação.

A política ambiental brasileira e o controle do desmatamento são marcados por altos e baixos em diferentes administrações federais, a depender da composição do governo e do Congresso Nacional e de forças políticas que levam a avanços ou retrocessos na regulação ambiental, na implementação de políticas climáticas e em medidas relacionadas à proteção

14 Corrêa, 2014. Butler, 2010.

15 Na UNFCCC, os países são divididos entre Anexo I e “não Anexo I” – o primeiro compreende o grupo de países desenvolvidos, e o segundo, os demais países. Até o Acordo de Paris, apenas os países do Anexo I eram obrigados a apresentar metas de redução de emissões e contribuições financeiras aos esforços de mitigação e adaptação de outros países. O tratado de 2015 mudou esta lógica ao demandar que todos os países signatários apresentem as suas contribuições de redução de emissões e informem seus esforços de adaptação, de forma *bottom-up*, ou seja, definidas pelos próprios países, em vez de determinadas pela Convenção.

16 Angelo, 2024.

17 As NDCs (Nationally Determined Contribution) são a espinha dorsal do Acordo de Paris sobre mudança do clima, adotado sob a UNFCCC em 2015. É por meio deste instrumento que os países apresentam seus planos nacionais para contribuir com o objetivo coletivo de limitar o aquecimento do planeta a bem abaixo dos 2 °C em comparação à temperatura no período pré-industrial, com esforços para limitar a 1,5 °C.

de biomas – como a demarcação de Terras Indígenas e titulação de territórios quilombolas, que vão além da matéria ambiental. O período mais marcante em termos de retrocessos foi o governo do ex-presidente Jair Bolsonaro, de 2019 a 2022. Além dos impactos sobre a política doméstica, o período marcou retrocesso também no uso da questão ambiental como *soft power* internacionalmente, o que levou o Brasil a sofrer pressões internacionais e a perda de credibilidade no debate climático global.

Já os Estados Unidos têm seu perfil de emissões majoritariamente decorrente da queima de combustíveis fósseis para transporte, energia elétrica, processos industriais e uso residencial e de serviços (como aquecimento). O setor de energia, considerando eletricidade e transportes, responde nos EUA por 53% das emissões. Quanto às florestas, desde a década de 1990 são reportadas pelos Estados Unidos como sumidouro de carbono – ou seja, absorvem mais carbono do que emitem, sendo responsáveis por um abatimento de 13% das emissões¹⁸.

Em relação ao seu papel na discussão global, é inegável que o país ainda é uma grande potência, por sua economia e influência em outras regiões do mundo, mas também é evidente que já não se trata de uma hegemonia, em especial desde a crise econômica de 2007-2008, mas também pela volatilidade política dos últimos anos, e em especial após a presidência de Donald Trump, de 2016 a 2021. Na discussão sobre mudança do clima, seu papel é relevante pelo volume de emissões de gases de efeito estufa e pelo seu papel em influenciar outros países do mundo, seja por suas decisões econômicas relacionadas à descarbonização, por seu posicionamento em negociações multilaterais ou por seu papel na cooperação e comércio internacional.

Historicamente, o país se posicionava contrariamente a regramentos internacionais que impusessem medidas de redução de emissões. Em especial, os Estados Unidos sempre se manifestaram contrariamente à diferenciação de países no regime multilateral. Isso mudou no caminho de construção do Acordo de Paris. Além de uma postura colaborativa sob a administração de Barack Obama para buscar consensos, um fato marcante foi uma declaração conjunta entre Estados Unidos e China, alguns

18 EPA, 2024a.

meses antes da COP21, demonstrando boa vontade em não só assumir nacionalmente suas metas de redução de emissões como cooperarem para lidar com a mudança global do clima¹⁹.

Os Estados Unidos foram pioneiros em regulação ambiental, inspirando diversos outros países. Sua Agência de Proteção Ambiental (EPA, *Environmental Protection Agency*) foi criada em 1970 – na esteira da publicação de “Primavera Silenciosa”, de Rachel Carson, um marco para a discussão sobre meio ambiente e poluição química globalmente, e também como resposta a um incêndio no rio Cuyahoga, em Ohio, por consequência da poluição química²⁰. A oficialização da EPA também responde à mobilização de milhões de cidadãos norte-americanos nas ruas na primavera de 1970 no primeiro Dia da Terra, criado pelo senador Gaylord Nelson para estimular o debate nacional sobre questões ambientais, e celebrado até hoje globalmente, todo 22 de abril²¹. Já nos primeiros anos do estabelecimento da EPA, diversos atos e normativas foram publicados, formando a base do regramento ambiental do país em diversas matérias – pesticidas, qualidade do ar, qualidade da água, proteção de espécies etc.²²

Em plena Guerra Fria, ainda em 1972 os Estados Unidos assinaram com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) um acordo de cooperação para questões ambientais, já mencionando “influência das mudanças ambientais no clima” como uma das áreas para trabalho conjunto²³.

No cenário doméstico, houve dois momentos claros em que a administração pública buscou tornar mais brandas as regulações ambientais: no governo George W. Bush, de 2001 a 2009, e na administração de Donald Trump, de 2017 a 2021. No plano internacional, os Estados Unidos exerceram grande influência nos debates a respeito da camada de ozônio, que levou ao acordo de Montreal na década de 1990, e no regime internacional de clima – no primeiro caso, bastante positiva; no segundo, com aspectos positivos e negativos.

19 Buzan e Falkner, 2022.

20 EPA, 2024b.

21 EPA, 2024c.

22 EPA, 2024c.

23 EPA, 2024c.

Em um cenário diferente do Brasil, os Estados Unidos são relevantes para o contexto internacional por seu alto impacto direto em termos de emissões por uso de combustíveis fósseis – isto é, se não houver esforço para transição energética pelo país, não será possível atingir coletivamente as ações necessárias para a contenção do aumento de temperatura média global. Além disso, como um país desenvolvido, não é possível prescindir globalmente do financiamento da ação climática por parte dos Estados Unidos. O país está entre aqueles que têm obrigações de apoio aos demais países em seus esforços de mitigação e de adaptação.

Brasil e Estados Unidos são, portanto, dois países cruciais para o debate climático global e implementação de medidas efetivas de redução de emissões.

2. Relações EUA-Brasil em mudança do clima

Nos 200 anos de relações entre Brasil e Estados Unidos, a parceria em matéria de meio ambiente e mudança do clima é recente, mas configura um relevante aspecto da cooperação entre os dois países. Esta seção trará informações sobre declarações e relações políticas no tema de mudança do clima na última década, sem uma busca aprofundada por acordos de cooperação técnica e dados de comércio exterior e investimento direto. Também não abordamos nesta seção acordos em outras áreas, como agricultura, que poderiam ser classificados como cooperação em matéria de clima e meio ambiente, a depender do propósito de tais acordos.

Embora o foco desta seção seja o relacionamento mais recente entre os dois países, é válido considerar que a primeira celebração de acordo entre os dois países para questões ambientais é da década de 1970, o “Memorando de Entendimento sobre Cooperação Científica e Técnica em Assuntos Ambientais”, de 1975 – na esteira do debate ambiental nos Estados Unidos, como apresentado na seção anterior, e globalmente (pós-Estocolmo). Nas décadas de 1980 e 1990, os Estados Unidos também estiveram entre os atores internacionais que exerceram pressão sobre o Brasil devido aos altos índices de desmatamento e falta de proteção a ativistas. O assassinato de Chico Mendes em 1988, as ameaças a povos

indígenas e a falta de um plano nacional para a proteção da floresta amazônica foram alguns desses fatores²⁴.

É somente nos anos 2000 que a parceria entre os dois países nesta agenda ganha relevância no plano político, em especial no período de sobreposição entre os governos Lula e Obama, e impulsionados por um momento em que se buscava a transição do Protocolo de Quioto para um novo acordo global. No entanto, não havia norteamento estratégico para a agenda bilateral em meio ambiente e clima, e os posicionamentos internacionais de Brasil e Estados Unidos eram divergentes, com o Brasil se posicionando como guardião dos interesses dos países em desenvolvimento e os Estados Unidos buscando pressionar para um acordo de clima que trouxesse obrigações a todos os países – diferentemente do que havia sido acordado em Quioto, e que levou ao fracasso de sua implementação.

Os governos de Lula de 2003 a 2010, e o governo de Dilma Rousseff, de 2010 a 2014, mantiveram estratégia similar em relação aos Estados Unidos. Havia diversos pontos de convergência, sem alinhamento automático, e a cooperação ambiental não era ainda um tema estratégico, ou ao menos não tão relevante quanto atualmente.

Um dos principais eixos de colaboração entre os dois países se dá na relação entre suas agências ambientais, o Instituto Nacional do Meio Ambiente (Ibama), do Brasil, e a EPA²⁵. Os tópicos compreendem ações de conservação florestal, combate a incêndios e prevenção de desastres. Segundo as informações oficiais da representação dos Estados Unidos no Brasil, as ações envolvem capacitação de órgãos públicos e comunidades locais, bem como apoio no desenvolvimento de cadeias produtivas em bioeconomia.

O período em que a política ambiental teve um completo revés foi a gestão do ex-presidente Jair Bolsonaro (de 2019 a 2022), quando houve desmantelamento das estruturas de governança ambiental e climática e instaurou-se uma política externa negacionista (Toni e Chaves, 2022; Casarões e Farias, 2021). Bolsonaro buscou alinhamento narrativo ao

24 Casarões, 2024.

25 CEBRI, 2022.

presidente estadunidense Donald Trump, que tinha o pilar ambiental como um dos eixos de ataque.

Junto às discussões de direitos humanos, direitos das mulheres e LGBTQIAP+ e as pautas de “valores”, a agenda ambiental e climática passou a ser vista e narrada pelos presidentes de Estados Unidos e Brasil como temas impostos pelo “globalismo”, que ameaçava a soberania nacional.

Ainda durante a campanha eleitoral, Bolsonaro ameaçou sair do Acordo de Paris, copiando o que fez Trump. Entretanto, pressões domésticas e internacionais impediram que o governo brasileiro concretizasse o plano. Ainda assim, ao longo do governo, sem pragmatismo e ignorando o fato de que o Brasil detém a maior parte da maior floresta tropical do mundo, e ignorando também o histórico da diplomacia e do ativo de *soft power* conferido ao Brasil pela questão ambiental, Jair Bolsonaro repetiu os argumentos e a maioria dos atos de Trump sobre a questão climática. No plano doméstico, enfraqueceu as agências ambientais de fiscalização, levando a altos índices de desmatamento e ilegalidade, em especial na Amazônia, mas com reflexos nos demais biomas. Jair Bolsonaro apoiou abertamente o ex-presidente Trump na sua campanha à reeleição em 2020²⁶.

Com a eleição de Joe Biden à presidência e o tema de mudança do clima ao cerne de sua campanha, os Estados Unidos voltaram pressionar o Brasil por relevantes mudanças em relação à retórica da administração Bolsonaro na agenda climática e ambiental, levando inclusive à troca do ministro de Relações Exteriores (Ernesto Araújo foi substituído por Carlos França). Também se deve à colaboração dos Estados Unidos a uma investigação da Polícia Federal a saída do então ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles, devido a uma possível exportação de madeira ilegal para os EUA²⁷. Isso demonstra que direta ou indiretamente a política climática negacionista do governo Bolsonaro era altamente dependente da política negacionista de Trump.

Com a reeleição do Presidente Lula em novembro de 2022 houve um realinhamento dos EUA e do Brasil na questão climática e ambiental. Os primeiros discursos de Luiz Inácio Lula da Silva logo que eleito ao

26 Toni e Chaves, 2022; Casarões e Farias, 2021.

27 Magri, 2021.

seu terceiro mandato de presidente da República, em 2022, colocaram também a questão ambiental como prioridade. Poucas semanas após o segundo turno de uma eleição polarizada, seu primeiro compromisso internacional foi a 27ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP27), em Sharm El-Sheikh, no Egito.

Ainda antes de assumir o cargo, Lula usou este momento para sinalizar o reestabelecimento de relações de colaboração em matéria de clima e meio ambiente – inclusive com os Estados Unidos. No Egito, o presidente se encontrou com John Kerry, à época enviado especial de clima dos Estados Unidos²⁸. Mesmo antes do encontro, logo após o resultado das eleições no Brasil, Kerry afirmou que estava confiante no compromisso do presidente eleito com a retomada do controle do desmatamento na Amazônia e sinalizou que os Estados Unidos se uniriam a outros parceiros internacionais, como Alemanha e Noruega (maiores contribuidores do Fundo Amazônia) para apoiar os esforços brasileiros²⁹.

Ao assumir a presidência em janeiro de 2023, Lula também reforçou a priorização em seu governo da agenda climática e ambiental, bem como a retomada do relacionamento com a sociedade civil brasileira. Com a declaração, desde a campanha eleitoral, de uma política de desmatamento zero, a relação EUA-Brasil se intensificou para outras áreas de mitigação, como metano, energia e indústria.

A sinalização de retomada das políticas climáticas sob o governo Lula gerou ainda no primeiro semestre de 2023 uma intensa agenda internacional – tanto em viagens do presidente quanto no recebimento de delegações no Brasil. A visita aos Estados Unidos, em fevereiro, acompanhada de delegação de ministros que incluía a ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, foi a segunda viagem internacional de Lula, e resultou em uma declaração conjunta que incluiu o compromisso de reforçar a cooperação em matéria de clima e meio ambiente, retomando o Grupo de Trabalho de Alto Nível Brasil-EUA sobre Mudança do Clima (GTMC),

28 Valor, 2022.

29 DW, 2022.

criado em 2015, e com esforços para aprovação no Congresso norte-americano de recursos para o Fundo Amazônia³⁰.

Ainda em fevereiro, após o encontro presidencial, John Kerry esteve no País, e as prioridades elencadas pelos presidentes foram reafirmadas³¹. Após encontro com a ministra do Meio Ambiente Marina Silva, foi reforçado o compromisso de atuar em parceria para eliminar o desmatamento e promover uma transição energética inclusiva. Além do fortalecimento de espaços de diálogo, foi reafirmado o compromisso de buscar recursos para o Fundo Amazônia – o que depois foi confirmado por doações dos EUA ao Fundo³². Percebe-se também uma sofisticação do debate, com a inclusão de temas como mercados de carbono de alta integridade e menção a bioeconomia, agricultura de baixo carbono e energia limpa – ou seja, temas econômicos, para além de ambientais.

3. Tendências e desafios para a cooperação entre Brasil e Estados Unidos em clima

As vantagens comparativas dos dois países na transição energética são destacadas por especialistas como uma área de tendência de aprofundamento das relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos. Ou seja, para além da categorização no nicho “relações em meio ambiente e mudança do clima”, este poderá ser um eixo relevante da cooperação econômica bilateral. Politicamente, esta relação lógica já foi percebida – tanto é que os dois países têm se aproximado nos últimos anos em declarações políticas sobre o tema, tendo sido prioridade nos diálogos bilaterais. A dúvida é sobre como esta cooperação se materializará em termos de fluxos comerciais, de investimentos e intercâmbio tecnológico.

Além de potências agrícolas que dependerão de maior eficiência e sustentabilidade em sua produção para se manterem relevantes, os dois países são os maiores produtores de biocombustíveis e têm potencial

30 Brasil, 2023a.

31 Embaixada dos Estados Unidos no Brasil, 2023.

32 BNDES, 2023.

para a produção de novas tecnologias apontadas como soluções para a transição climática, como o hidrogênio verde³³.

A mudança do papel e relevância dos Estados Unidos no contexto global multipolar oportuniza buscar relações que sejam de fato mais estratégicas. No início do terceiro mandato do presidente Lula, o relacionamento com Biden deu os contornos dos temas que podem aproximar os dois países e moldar uma cooperação estratégica: a defesa da democracia, o combate à mudança do clima e o relacionamento com os trabalhadores por meio de sindicatos³⁴. Este último tema pode ser uma abertura interessante para refletir sobre uma questão contemporânea relevante no combate à mudança do clima: a transição justa. No contexto do trabalho, este conceito indica a necessidade de acomodar a força de trabalho na nova economia, menos intensiva em carbono, e em especial apoiando a transição dos trabalhadores do setor de combustíveis fósseis em outras atividades³⁵.

O momento dos dois países é propício ao desenvolvimento de parcerias estratégicas voltadas à descarbonização. Nos Estados Unidos, o *Inflation Reduction Act* (IRA) repaginou o componente de combate à mudança do clima do plano de reconstrução econômica após a pandemia da Covid-19 nos anos de 2020 a 2022³⁶. Embora não seja uma política climática *per se*, a área em que o IRA mais avançou é a de investimentos e incentivos à descarbonização. O plano prevê investimentos na ordem de US\$ 400 bilhões para redução de emissões.

Já no Brasil, a renovada priorização da agenda climática restabeleceu mecanismos de governança para formulação de políticas públicas e gerou debates interministeriais sobre a oportunidade de transformação econômica pela descarbonização. O carro-chefe do governo federal neste tema é a discussão do Plano de Transformação Ecológica (PTE), do Ministério da Fazenda. Ainda em estágio de amadurecimento, o Plano pretende utilizar instrumentos financeiros, fiscais e regulatórios

33 Seminário “Encontros 200 anos de amizade Brasil-Estados Unidos”. *YouTube*, 28 maio 2024. Disponível em: <<https://www.youtube.com/live/uJsrqNge9Qk?si=zBWYrV3fIDFRFzWU>>. Acesso em: 22 ago. 2024; Statista, 2024; International Energy Agency, 2021.

34 Embaixada dos Estados Unidos no Brasil, 2023b; Brasil, 2023b.

35 Grantham Institute, 2024.

36 The Economist, 2023.

para alavancar políticas e investimentos em atividades benéficas para o desenvolvimento sustentável³⁷. Outras políticas em elaboração ou em andamento poderiam ser harmonizadas com este objetivo – não só a política climática sob coordenação do Ministério do Meio Ambiente, mas também os planos de reindustrialização e de transição energética, além das já bem desenvolvidas políticas voltadas à produção agropecuária de baixo carbono e o Plano de Aceleração do Crescimento, que direciona os investimentos em infraestrutura, entre outras áreas.

Diferentemente do IRA, o PTE ainda não alcançou o estágio de maturidade para apresentar dados claros em relação às oportunidades de investimentos e as indicações de geração de recursos e redução de emissões a partir de sua implementação. O Brasil deve aproveitar o momento de liderança em caminhos internacionais relevantes (G20, o BRICS+ e a COP30) para apresentar concretamente a sua visão estratégica para os temas de mudança do clima e meio ambiente, de forma mais ampla. Sendo este um dos grandes norteadores das dinâmicas geopolíticas em um momento de reorganização da ordem multilateral, uma grande economia com ativos ambientais terá papel destacado. Esta oportunidade, no entanto, poderá ser perdida se não houver direcionamento estratégico, não só em relação à política climática doméstica, mas em especial em relação a ações de outros países, como os Estados Unidos, que buscam reposicionar suas cadeias de valor para atividades menos emissoras de gases de efeito estufa – e, em breve, tecnologias que possam sequestrar carbono.

Considerações finais

Este capítulo não é uma análise exaustiva das relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos no tema de mudança do clima. Mesmo assim, traz evidências de que a matéria ambiental é um tema relevante na relação entre os dois países e que cada vez mais há espaço e oportunidades para aprofundamento. Este poderá ser o eixo de uma agenda estratégica na cooperação bilateral, em agendas de ciência, tecnologia e inovação para os setores de energia, agricultura e florestas.

37 Brasil, 2024.

Fica clara a priorização da cooperação para conservação florestal, e em especial da Amazônia, o que é uma escolha lógica devido à relevância da floresta para manutenção das condições climáticas globalmente, bem como as oportunidades de avanços científicos a partir do uso sustentável da floresta. Porém, é possível avançar na cooperação científica e tecnológica para transição energética e industrialização verde. Um desafio para este aprofundamento é o contexto geopolítico atual em que a agenda de redução de emissões pode levar a maior protecionismo ou isolamento em vez de aumento das possibilidades de cooperação, sobretudo em setores em que os dois países podem ser concorrentes em mercado, como biocombustíveis e tecnologia para transição energética. O próprio *Inflation Reduction Act* (IRA) dos Estados Unidos é apontado como um eixo de isolamento do país, privilegiando a sua economia doméstica e impactando a competitividade de outros países.

A liderança do Brasil em relevantes fóruns multilaterais no biênio 2024-2025 traz inúmeras oportunidades de ações conjuntas, sobretudo em se tratando de dois países com diferentes capacidades de liderança, como já abordado. Uma retomada efetiva ou uma repaginação do Grupo de Trabalho de Alto Nível Brasil-EUA sobre Mudança do Clima (GTMC), que completará 10 anos em 2025, poderão dar um sinal relevante de colaboração e despolarização do debate climático às vésperas da COP30. É importante que o grupo avance em pautas concretas em que ambos os países podem colaborar, como o debate a respeito do financiamento climático necessário à transição no Brasil e em países em desenvolvimento; as oportunidades de alavancar a bioeconomia e outras chamadas “soluções baseadas na natureza”, com valorização e distribuição de recursos a povos indígenas e comunidades tradicionais; bem como temas de fronteira, como o nexo entre agenda ambiental e tecnologia.

Por outro lado, também é preciso pragmatismo. Em um momento no qual diversos países do mundo enfrentam espaço fiscal reduzido e dificuldade de aprovação de medidas climáticas domésticas, é preciso traçar estratégias de cooperação bilateral que gerem benefícios mútuos; e reforçar o vínculo com outros parceiros em agendas que sejam caras ao Brasil e não encontrem espaço na relação com os Estados Unidos. Além de energia, um grande tema que poderá nortear essa relação é a agenda

de segurança alimentar e bioeconomia – para além da conservação e restauração florestal.

Até aqui, a estratégia de política externa brasileira tem se mantido coerente com o seu histórico de buscar relações equidistantes com países que disputam a liderança global – nomeadamente Estados Unidos e China, mas em um contexto de diversas mudanças e reequilíbrio de forças políticas que envolvem também outros países em desenvolvimento, como a Índia. A condução do País em momentos-chave de protagonismo internacional – em especial o legado de sua presidência do G20 e relação com a África do Sul (que assume a presidência *pro tempore* do fórum em 2025), a presidência do BRICS+ e a presidência da COP30 – poderão dar sinais mais claros sobre como o Brasil quer desenvolver os próximos passos da relação com os Estados Unidos em um contexto de multipolaridade também na agenda ambiental e climática.

Referências

PROTEGER o estoque natural de carbono das florestas é vital para atingir o net zero. *Agência Fapesp*, 4 nov. 2022. Disponível em: <https://agencia.fapesp.br/proteger-o-estoque-natural-de-carbono-das-florestas-e-vital-para-atingir-o-net-zero/39979#:~:text=Ag%C3%AAncia%20FAPESP*%20%E2%80%93%20Mesmo%20que%20se,estoque%20de%20CO2%20do%20planeta.>. Acesso em: 12 ago. 2024.

ANGELO, Claudio. Brasil arma ofensiva para acordo de Copenhague. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 9 ago. 2009. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/ciencia/fe0908200901.htm>>. Acesso em: 15 ago. 2024.

FUNDO Amazônia recebe nova doação dos EUA, de US\$ 47 milhões. *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)*, 30 maio 2023. Disponível em: <[https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/Fundo-Amazonia-recebe-nova-doacao-dos-EUA-de-US\\$-47-milhoes/](https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/Fundo-Amazonia-recebe-nova-doacao-dos-EUA-de-US$-47-milhoes/)>. Acesso em: 22 ago. 2024.

BIOFUEL Production By Country, Region and Fuel Type (2016-2022). *International Energy Agency*, 11 maio 2021. Disponível em: <<https://www.iea.org/data-and-statistics/charts/biofuel-production-by-country-region-and-fuel-type-2016-2022>>. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. 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 ago. 2024.

BRASIL. Pronunciamento do presidente Lula no lançamento da Parceria pelos Direitos dos Trabalhadores e Trabalhadoras. *Presidência da República*, 20 set. 2023b. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/pronunciamento-do-presidente-lula-no-lancamento-da-parceria-pelos-direitos-dos-trabalhadores-e-trabalhadoras>>. Acesso em: 25 ago. 2024.

BRASIL. Plano de Transformação Ecológica. *Ministério da Fazenda*, 16 maio 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/transformacao-ecologica/saiba-mais>>. Acesso em: 30 ago. 2024.

BUTLER, Rhett. Brasil: o rei da conservação, o desmatamento para os anos 2000. *Mongabay Brasil*, 27 jan. 2010. Disponível em: <<https://brasil.mongabay.com/2010/01/brasil-o-rei-da-conservacao-o-desmatamento-para-os-anos-2000/>>. Acesso em: 15 ago. 2024.

BUZAN, Barry; FALKNER, Robert. Great Powers and Environmental Responsibilities: A Conceptual Framework. In: BUZAN, Barry; FALKNER, Robert (eds.). *Great Powers, Climate Change, and Global Environmental Responsibilities*. Oxford: Oxford University Press, 2022, p. 14-48.

CASARÕES, Guilherme. A política externa da redemocratização brasileira (1985-1992): tensões e oportunidades na relação entre Brasil e Estados Unidos. In: MAGNOTTA, Fernanda (org.). *Uma parceria bicentenária: passado, presente e futuro das relações Brasil-Estados Unidos*. Brasília: FUNAG, 2024, p. 133-151.

CASARÕES, Guilherme; FARIAS, Déborah. Brazilian Foreign Policy Under Jair Bolsonaro: Far-right Populism and the Rejection of the Liberal International Order. *Cambridge Review of International Affairs*, p. 741-761, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1080/09557571.2021.1981248>.

CHATIN, Mathilde. Brazil: Analysis of a Rising Soft Power. *Journal of Political Power*, v. 9, n. 3, p. 369-393, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1080/2158379X.2016.1232286>.

CLIMATE WATCH. *Historical Emissions Data Explorer*, 2023. Disponível em: <<https://www.climatewatchdata.org/data-explorer/historical-emissions?historical-emissions-data-sources=climate-watch&historical-emissions-gases=all-ghg&historical-emissions-regions=All%20Selected&historical-emissions-sectors=total-including-lucf%2Ctotal-including-lucf&page=1>>. Acesso em: 12 ago. 2024.

COPERNICUS: 2023 is the Hottest Year On Record, With Global Temperatures Close to the 1.5°C Limit. *Copernicus Climate Change Service*, 9 jan. 2024. Disponível em: <<https://climate.copernicus.eu/copernicus-2023-hottest-year-record>>. Acesso em: 22 jul. 2024.

CORRÊA, Alessandra. Desmatamento no Brasil: relatório aponta aumento. *BBC Brasil*, 5 jun. 2014.

EMBAIXADA DOS ESTADOS UNIDOS NO BRASIL. Comunicado conjunto Brasil-EUA, mar. 2023a. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/comunicado-conjunto-por-ocasio-do-encontro-entre-a-ministra-do-meio-ambiente-e-mudanca-do-clima-marina-silva-e-o-enviado-especial-do-presidente-dos-estados-unidos-para-o-clima-john-kerry>>. Acesso em: 7 abr. 2025.

EMBAIXADA DOS ESTADOS UNIDOS NO BRASIL. Declaração conjunta da reunião entre os presidentes Lula e Biden, 10 fev. 2023b. Disponível em: <<https://2021-2025.state.gov/translations/portuguese/declaracao-conjunta-da-reuniao-entre-os-presidentes-lula-e-biden/>>. Acesso em: 25 ago. 2024.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). *Balanço Energético Nacional –Relatório Síntese 2024: ano base 2023, 2024*. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-819/topico-715/BEN_Síntese_2024_PT.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2024.

ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY (EPA). Sources of Greenhouse Gas Emissions, 2024a. Disponível em: <<https://www.epa.gov/ghgemissions/sources-greenhouse-gas-emissions>>. Acesso em: 15 ago. 2024.

ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY (EPA). Milestones in EPA and Environmental History, 2024b. Disponível em: <<https://www.epa.gov/history/milestones-epa-and-environmental-history>>. Acesso em: 15 ago. 2024.

ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY (EPA). EPA History: Earth Day, 2024c. Disponível em: <<https://www.epa.gov/history/epa-history-earth-day>>. Acesso em: 15 ago. 2024.

ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY (EPA). U.S. and USSR Sign Environmental Cooperation Treaty, 23 maio 1972. Disponível em: <<https://www.epa.gov/archive/epa/aboutepa/us-and-ussr-sign-environmental-cooperation-treaty.html>>. Acesso em: 7 abr. 2025.

EVANS, Simon. Analysis: Which Countries are Historically Responsible for Climate Change? *Carbon Brief*, 10 maio 2021. Disponível em: <<https://www.carbonbrief.org/analysis-which-countries-are-historically-responsible-for-climate-change/>>. Acesso em: 12 ago. 2024.

FRANCHINI, Matías; VIOLA, Eduardo. Myths and Images in Global Climate Governance, Conceptualization, and the Case of Brazil (1989-2019). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 62, n. 2, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7329201900205>.

GRANTHAM INSTITUTE. What is the Just Transition and What Does it Mean for Climate Action? *London School of Economics and Political Science*, 20 fev. 2024. Disponível em: <<https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/explainers/what-is-the-just-transition-and-what-does-it-mean-for-climate-action/>>. Acesso em: 25 ago. 2024.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). *Climate Change 2023: Synthesis Report*. Genebra: IPCC, 2023, p. 35-115. DOI: [10.59327/IPCC/AR6-9789291691647](https://doi.org/10.59327/IPCC/AR6-9789291691647).

LEADING Countries Based on Biofuel Production Worldwide in 2023. *Statista*, 2024. Disponível em: <<https://www.statista.com/statistics/274168/biofuel-production-in-leading-countries-in-oil-equivalent/>>. Acesso em: 10 fev. 2024.

LULA está comprometido com o clima, diz John Kerry. *DW*, 3 nov. 2022. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/lula-est%C3%A1-comprometido-com-o-clima-diz-john-kerry/a-63635956>>. Acesso em: 17 ago. 2024.

LULA se encontra com John Kerry, dos EUA, e Xie Zhenhua, da China, na COP 27. *Valor*, 15 nov. 2022. Disponível em: <<https://valor.globo.com/mundo/noticia/2022/11/15/lula-se-encontra-com-john-kerry-dos-eua-e-xie-zhenhua-da-china-na-cop-27.ghtml>>. Acesso em: 17 ago. 2024.

MAGRI, Diogo. EUA entregaram ao Brasil detalhes que levaram PF a Salles por suspeita de contrabando de madeira ilegal. *El País*, 19 maio 2021. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2021-05-20/eua-entregaram-ao-brasil-detalhes-que-levaram-pf-a-salles-por-suspeita-de-contrabando-de-madeira-ilegal.html>>. Acesso em: 17 ago. 2024.

MOURA, Adriana Maria. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. In: MOURA, Adriana Maria (org.). *Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2016, p. 13-43.

NEW CLIMATE INSTITUTE; COUNCIL ON ENERGY, ENVIRONMENT AND WATER. *Assessment of the G20 members' long-term strategies: commonalities, gaps and areas for cooperation*, ago. 2023. Disponível em: <https://newclimate.org/sites/default/files/2023-09/assessment_of_the_g20_members_long-term_strategies_web.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2024.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. *Relatório SEEG: gases de efeito estufa*, 2023. Disponível em: <https://oc.eco.br/wp-content/uploads/2023/11/Relatorio-SEEG_gases-estufa_2023FINAL.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2024.

TONI, Ana; CHAVES, Cíntya. Bolsonaro's Far-Right Populist Environmental and Climate Diplomacy. *Latin American Policy*, v. 13, p. 464-483, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1111/lamp.12268>.

WHAT the Inflation Reduction Act Has Achieved in its First Year. *The Economist*, 17 ago. 2023. Disponível em: <<https://www.economist.com/the-economist-explains/2023/08/17/what-the-inflation-reduction-act-has-achieved-in-its-first-year>>. Acesso em: 10 fev. 2024.

WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION (WMO). *WMO confirms that 2023 smashes global temperature record*. 12 jan. 2024. Disponível em: <<https://wmo.int/news/media-centre/wmo-confirms-2023-smashes-global-temperature-record>>. Acesso em: 15 jul. 2024.

Capítulo 5

Um diálogo incipiente entre Brasil e Estados Unidos: litígio e incidência internacionais em Direitos Humanos

Eduardo Baker¹

1. Introdução

O presente texto tem como objetivo comparar e contrastar as posições do Brasil e dos Estados Unidos da América no campo do direito internacional dos direitos humanos, buscando enfatizar não o campo mais amplo da política internacional dos direitos humanos, mas sim a área mais restrita do litígio e incidência internacional na matéria e como ambos os países têm respondido às interpelações provocadas por tais mecanismos.

Os órgãos internacionais de proteção dos direitos humanos possuem alguns instrumentos à sua disposição. Uma das formas de classificá-los é entre instrumentos litigiosos, ou quase-litigiosos, e instrumentos não litigiosos.

O instrumento litigioso é aquele que permite a apresentação de uma denúncia contra determinado país em relação a fatos concretos e pode levar a uma decisão, por parte de um órgão internacional, analisando se houve violação a determinados direitos humanos internacionalmente protegidos ou não. Por outro lado, o mecanismo não litigioso não permite a análise de casos específicos, habilitando outras formas de controle quanto ao respeito aos direitos humanos. O instrumento litigioso possui a vantagem de, em regra, trazer a defesa do Estado denunciado, o que permite a

1 Eduardo Baker é doutor em Direito pela PUC-Rio, com doutorado-sanduiche no Departamento de História da Université Paris-Nanterre, e mestre em Direito pela UERJ. Entre 2019 e 2023, realizou estágio pós-doutoral na PUC-Rio na área de filosofia e história do direito. Atualmente, é defensor público no estado de São Paulo e coordenador-auxiliar do Núcleo Especializado de Promoção da Igualdade Racial e de Defesa dos Povos e Comunidades Tradicionais para o biênio 2024-2026.

identificação da posição oficial daquele Estado quanto à interpretação do tratado internacional de direitos humanos que embasou aquela denúncia, assim como a posição daquele país sobre a função e papel dos próprios mecanismos litigiosos de proteção dos direitos humanos.

No âmbito do Sistema de Proteção das Nações Unidas, os tratados costumam trazer, diretamente ou através de seus protocolos facultativos, ambos os instrumentos. Por exemplo, o Pacto Internacional sobre Direitos Civil e Políticos traz, no seu texto-base, o instrumento não litigioso de relatórios periódicos (a obrigação do Estado-parte de apresentar a sua situação interna no que diz respeito à garantia e promoção dos direitos humanos abarcados por aquele tratado), enquanto o mecanismo litigioso de denúncias individuais consta no seu Protocolo Facultativo n. 1.

O termo “incidência internacional” será utilizado de forma restrita, apenas para abarcar aqueles espaços nos quais a sociedade civil possui lugar, formal ou informal, de influência na decisão dos mecanismos internacionais, e apenas aqueles nos quais haja algum tipo de decisão final sendo adotada em relação a determinado país.

No âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, relativo à Organização dos Estados Americanos (OEA), temos dois documentos-base. A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, que funda a própria OEA, e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Diferentemente do Sistema ONU, no Sistema Interamericano, a Carta da OEA criou um órgão específico de proteção dos direitos, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que possui competência para receber e processar denúncias sobre casos individuais, ainda que não seja um órgão propriamente jurisdicional.

A proposta de tema traz uma primeira dificuldade que pode não parecer, à primeira vista, a quem não atua no campo relativamente reduzido do litígio internacional em direitos humanos. Apesar de os Estados Unidos da América se colocarem no cenário internacional como um suposto protetor dos direitos humanos, como expresso por exemplo na sua candidatura de 2016 ao Conselho de Direitos Humanos da ONU², o país possui uma

2 “The deep commitment of the United States to championing the human rights enshrined in the Universal Declaration of Human Rights is driven by the founding values of our nation and the conviction that

baixíssima adesão aos mecanismos litigiosos de proteção dos direitos humanos. Os internacionalistas não deixam de apontar a não assinatura ou ratificação de outros tratados importantes, como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais³.

Entretanto, no campo específico dos mecanismos litigiosos ou quase-litigiosos de direitos humanos, o quadro é ainda mais grave. Conforme se pode constatar na base de dados de tratados das Nações Unidas, os Estados Unidos não aceitaram nenhum procedimento de denúncia individual para nenhum dos tratados do Sistema das Nações Unidas de proteção dos direitos humanos⁴.

Maia, por exemplo, explica essa postura dos EUA pela via da teoria realista, segundo a qual os mecanismos internacionais seriam moldados pelas potências, mas “não servem para restringir ou limitar o próprio comportamento”⁵, assim como pela estrutura federativa dos EUA, que dificultaria a responsabilização internacional, já que os mecanismos internacionais avaliam o Estado como um todo, porém quem responde perante tais mecanismos é apenas o Governo Federal, que possui um poder de influência limitado em relação aos Estados.

A não aceitação não impede os outros mecanismos de controle previstos nos tratados, porém, mesmo em relação a esses, há pouca incidência em relação aos Estados Unidos, já que apenas três tratados tiveram o procedimento de adesão finalizado, ainda que o país tenha assinado sete tratados. De acordo com as regras que governam o direito dos tratados, não basta a assinatura do tratado pelo país, havendo, em muitos casos, uma segunda fase que depende da anuência de algum órgão interno.

No caso dos Estados Unidos, isso depende de uma aceitação pelo Senado, conforme o artigo II, seção 2, da Constituição do país. Por vezes, o

international peace, security, and prosperity are strengthened when human rights and fundamental freedoms are respected and protected. As the United States seeks to advance human rights and fundamental freedoms around the world, we do so cognizant of our own commitment to address challenges and to live up to our ideals at home and to meet our international human rights obligations” (Department of State, 2016).

3 Wahal, 2022.

4 Ver <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=187>. Acesso em: 11 fev. 2025.

5 Maia, 2017, p. 105.

Senado, ao invés de rejeitar o tratado, opta simplesmente por não decidir, o que faz com que o tratado continue no escaninho do Senado. É o caso, por exemplo, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, assinado pelos Estados Unidos em 1977 e pendente de decisão pelo Senado desde então⁶. Em tese, o Senado poderia voltar ao documento e optar pela aceitação. A Convenção Americana é o documento interamericano que prevê a competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Com a não decisão pelo Senado, os Estados Unidos da América não podem ser objeto de atenção da corte internacional.

Em sua introdução ao livro *American Exceptionalism and Human Rights*, Ignatieff sintetiza qual seria a posição dos EUA nos cenários internacionais de direitos humanos em três noções-chave: excepcionalismo em sentido estrito (expresso em posturas como a adotada em relação à CADH de incentivar a adoção do documento, mas não adotá-lo); aplicação de parâmetros distintos conforme o país-alvo do mecanismo internacional (cobrando o respeito dos demais países aos tratados que os EUA buscam justificativas para não cumprir); e isolacionismo legal (a recusa em incorporar o *corpus iuris* internacional de direitos humanos sob o argumento de que “a terra de Jefferson e Lincoln não tem nada a aprender sobre direitos com nenhum outro país”)⁷.

Esses elementos estão exemplificados, por exemplo, em um pronunciamento de 1989 de um membro do Departamento de Estado dos EUA em relação à Opinião Consultiva n. 10/89, na qual a Corte Interamericana reconheceu o valor jurídico da Declaração Americana, enquanto os EUA haviam defendido sua natureza não vinculante:

Dado o forte apoio dos EUA à Declaração Americana e compromisso em zelar por seus princípios, nossa discordância em relação à decisão da Corte pode parecer meramente técnica. Porém, ela está ligada ao cerne do direito internacional. É um aspecto importante da igual soberania dos Estados que, de forma geral, eles aceitem livremente obrigações jurídicas

6 Para uma análise mais detalhada do papel e histórico do Senado no tema, ver Committee on Foreign Relations – United States Senate, 2001.

7 Ignatieff, 2005, p. 8 (tradução livre).

internacionais. Resoluções e declarações internacionais não vinculantes, independentemente de quão centrais sejam do ponto de vista moral e político, não se transformam em instrumentos legais vinculantes sem a ação estatal.⁸

Por outro lado, o Brasil tem um alto nível de adesão aos tratados internacionais de direitos humanos. Dos dezesseis tratados e protocolos listados no banco de dados das Nações Unidas, o Brasil não aceitou apenas dois. Em relação aos procedimentos de denúncias individuais, o Brasil aceitou seis dos procedimentos existentes⁹. O Brasil também é signatário da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e, com isso, já teve diversos casos levados à atenção da Corte Interamericana¹⁰.

Apesar desse cenário, é possível tentar estabelecer um diálogo Brasil-Estados Unidos da América tendo em vista o campo do litígio e incidência internacionais em matéria de direitos humanos. Para esse fim, o presente artigo enfocará principalmente um instrumento que alcança ambos os países: as denúncias individuais por violações de direitos humanos no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos¹¹. De forma complementar, também será brevemente analisada a Revisão Periódica Universal (“RPU”) que se dá no âmbito do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas quando da apresentação das considerações finais ao argumento desenvolvido do longo deste artigo.

2. Denúncias Individuais na Comissão Interamericana de Direitos Humanos

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos foi estabelecida em 1959 e possui seu mandato definido na Carta da Organização dos Estados Americanos, sendo detalhado no seu regulamento. Além da Comissão

8 Deputy Legal Adviser Alan J. Kreczko *apud* U.S. Department, 2003, p. 168 (tradução livre).

9 Cf. Ver: <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=24>. Acesso em: 11 fev. 2025.

10 A lista completa de casos julgados pela Corte Interamericana, sendo possível a filtragem apenas daquelas relativos ao Brasil, está disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm?lang=pt>. Acesso em: 11 fev. 2025.

11 Nesse sentido, o presente artigo se inspira e complementa a contribuição de Maia (2017) sobre o tema ao buscar uma definição dos argumentos técnico-jurídicos apresentados pelos EUA perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Interamericana, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos também é composto pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, estabelecida pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos¹².

Para países que ratificaram a Declaração Americana e a Convenção Americana, a OEA fornece um sistema de denúncia em duas camadas¹³. Toda denúncia é enviada à Comissão Americana, não sendo possível a remessa direta de um caso à Corte Interamericana, como ocorre no Sistema Europeu. A Comissão Interamericana, conforme o artigo 23 de seu Regulamento, pode analisar petições alegando violação à Declaração Americana, à Convenção Americana e a diversos dos outros tratados redigidos no âmbito interamericano¹⁴.

Perante a Comissão Interamericana, são elaborados até dois relatórios sobre o caso. O primeiro é o relatório sobre a admissibilidade, no qual a Comissão verifica se o caso cumpre os requisitos formais para que as violações alegadas sejam analisadas – por exemplo, se os fatos alegados se referem a um dos países signatários dos tratados interamericanos de direitos humanos. Vencida essa barreira, o caso ingressa na sua fase de mérito que terminará com o Relatório de Mérito, no qual a Comissão irá dar sua decisão final sobre se os fatos alegados caracterizam, ou não, uma violação a um dos documentos interamericanos de proteção dos direitos humanos.

Se a Comissão reconhecer a existência de uma violação e a questão não for resolvida a partir das recomendações feitas pelo órgão ao país concernido no Relatório de Mérito, o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e o artigo 45 do Regulamento da Comissão Interamericana sobre Direitos Humanos trazem a possibilidade de o caso ser submetido à Corte Interamericana de Direitos Humanos, caso o país seja signatário da Convenção Americana. Como os Estados Unidos da América não ratificaram esse tratado, a tramitação de casos litigiosos cessa

12 Para uma apresentação geral, mas suficientemente detalhada, dos Sistema Interamericano, ver Ventura-Robles, 2014.

13 Para uma descrição geral desse funcionamento, ver Reinsberg, 2014.

14 O Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos pode ser consultado em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/jsForm/?File=/pt/cidh/mandato/basicos/reglamentocidh.asp>>. Acesso em: 11 fev. 2025.

no âmbito da Comissão Interamericana e, portanto, não será necessário apresentar como se dá a tramitação perante a Corte Interamericana¹⁵.

Assim, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e seu sistema de petições individuais é um dos poucos, se não o único espaço, onde é possível acompanhar a tramitação de uma denúncia de violação a um tratado internacional de direitos humanos em relação aos Estados Unidos da América.

O primeiro Relatório de Mérito relativo aos Estados Unidos da América data de 1981, na Petição 2141, conhecido como o caso “Baby Boy”, no qual a Comissão Interamericana declarou não haver violação à Declaração Americana em um caso de aborto¹⁶. No caso do Brasil, o primeiro Relatório de Mérito é de 1974 – o caso Olavo Hansen. O caso trata da execução do dirigente sindical Olavo Hansen, encontrado morto perto do Museu do Ipiranga, pela sua família, no dia 13 de maio de 1970, após ter sido levado ao Departamento de Ordem Política e Social (DOPS) na cidade de São Paulo no dia 1º de maio daquele ano¹⁷.

Um número considerável de casos relativos aos Estados Unidos diz respeito à pena de morte, seja sua aplicação, seja às condições de detenção daquelas e daqueles no “corredor da morte”¹⁸. Dentre os casos que fogem dessa regra, dois que podem ser utilizados para mais facilmente contrastar com a posição do Brasil são o caso *Jessica Lenahan (Gonzales) e outros*, de 2011, e *Mary e Carrie Dann*, de 2001, que tratam, respectivamente, de um caso de violência doméstica e de proteção dos direitos territoriais de um povo indígena. No caso brasileiro, foram escolhidos os casos *Márcia Barbosa de Souza* e do *Povo Indígena Xucuru* – com relatórios de mérito pela Comissão Interamericana, respectivamente em 2019 e em 2015, e sentenças pela Corte Interamericana em 2021 e 2018.

O caso *Jessica Lenahan*¹⁹ diz respeito às ameaças e violências sofridas por Jessica e suas filhas por parte do seu então marido, Simon Gonzales,

15 Para um panorama da Corte Interamericana e seu papel, ver Legale, 2020.

16 CIDH, 1981.

17 CIDH, 1974.

18 Segundo levantamento feito por Maia e Lima (2017, p. 87), 52,22% das denúncias contra os EUA perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos são relativas à pena de morte.

19 CIDH, 2011.

levando Jessica a dar início ao procedimento de divórcio e a obter medidas protetivas contra Simon, obtidas em 21 de maio de 1999. Apesar da ordem judicial, Simon continuou perturbando a paz de Jessica e suas filhas, levando a redução de seu tempo de visita.

Em 22 de junho de 1999, Simon sequestrou suas filhas e uma de suas amigas. Jessica buscou o apoio da autoridade policial por sete vezes, que se recusou a realizar uma busca pelas crianças, desde aproximadamente 17h30. Às 3h15 do dia seguinte, Simon estacionou em frente à delegacia de polícia e iniciou uma troca de tiros. Após sua morte durante o confronto, os corpos de suas três filhas foram encontrados no carro com marcas de tiro por arma de fogo. Não foi verificado se os disparos que as vitimaram vieram da arma de Simon ou dos policiais.

Jessica e sua família buscaram a condenação do Estado, mais precisamente da cidade onde se deram os fatos, Castle Rock, porém tiveram sua ação rejeitada, inclusive através de uma decisão da Suprema Corte em 27 de junho de 2005. Na petição que apresentou o caso à Comissão Interamericana, foram alegadas violações aos artigos I, II, IV, V, VI, VII, XVIII e XXIV da Declaração Americana²⁰.

A posição dos Estados Unidos da América no caso foi de que a polícia “respondeu de forma profissional e razoável à informação fornecida por Jessica Lenahan, e que a informação disponível no momento não revelava indício algum de que Simon Gonzales poderia cometer um crime contra suas filhas”²¹. A partir das gravações das ligações telefônicas de Jessica à delegacia, o Estado alegou que não havia indícios de que havia um risco real e que a própria ordem de proteção previa um tempo de paternidade periódico.

Especificamente em relação à competência da Comissão Interamericana, os Estados Unidos da América argumentaram que

20 Respectivamente, referem-se aos direitos à vida, liberdade, segurança e integridade; igualdade; liberdade de investigação e opinião; honra; proteção da família; proteção da maternidade e infância; direito à justiça; e direito de petição. A íntegra da Declaração se encontra em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.declaracao_americana.htm>. Acesso em: 11 fev. 2025.

21 CIDH, 2011, p. 10 (tradução livre). Não temos acesso à defesa do Estado, assim como à petição apresentada. Portanto, esse texto se baseia no resumo dessas posições conforme consta no próprio Relatório de Mérito.

[...] este não é um órgão judicial formal completamente dotado de um firme conjunto de autoridade e ferramentas de investigação. O processo de petições e audiências da Comissão não envolve um procedimento para a determinação da prova e nem conta com normas formais sobre prova ou interrogatório [...].²²

Na mesma linha, seguindo a posição que vem sustentando desde a década de 1980²³, também defendeu o Estado que a Declaração Americana não criaria obrigações substantivas para seus signatários e tampouco poderiam ser deduzidas obrigações dos precedentes dos órgãos interamericanos para o Estado em relação à eventual conduta delitativa de particulares. Segue afirmando que o dever de diligência estatal não criaria o que chamou de deveres “putativos” de prevenir a violência privada para além das medidas gerais de prevenção de crimes, que o país já cumpriria de forma adequada.

São menos relevantes, para os efeitos deste texto os detalhes das diferenças sobre como as partes apresentaram os fatos, ou mesmo como a própria Comissão os apresentou. Apenas vale destacar que, segundo os Estados Unidos da América, havia outras vias legais disponíveis à Jessica que não foram tentadas, como uma denúncia civil contra os oficiais de polícia de Castle Rock, e que o país investe milhões de dólares em programas de combate à violência doméstica.

No caso brasileiro correlato selecionado também temos um episódio de violência contra a mulher, mas em um contexto bastante diferente. O caso *Márcia Barbosa de Souza e seus Familiares* teve seu relatório de mérito publicado em 2019, tendo sido posteriormente submetido à Corte Interamericana, com sentença do órgão emitida em 2021.

Quanto aos fatos do caso, de forma sucinta, trata-se do assassinato de Márcia Barbosa de Souza por um deputado federal e ausência de uma

22 Resposta do Governo dos Estados Unidos de América às Observações Finais dos peticionários em relação ao mérito do caso *apud* CIDH, 2011, p. 12 (tradução livre).

23 Em sua contribuição à supramencionada Opinião Consultiva n. 10/89 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, os EUA defenderam que “a Declaração não foi redigida como um instrumento legal e não possui a precisão necessária para resolver questões jurídicas complexas. Seu valor normativo está no fato de que é uma declaração de princípios básicos de natureza moral e política [...] não no fato de que traz um conjunto de obrigações vinculantes” (U.S. Department, 2003, p. 166).

resposta estatal adequada, em parte devido à existência da imunidade parlamentar formal e a não anuência de sua Casa Legislativa para que a ação penal pudesse prosseguir, conforme a legislação vigente à época²⁴.

Na defesa do Estado, resumida no Relatório de Mérito, o Brasil alega que os familiares da vítima poderiam ter apresentado uma ação civil, tendo optado por não fazê-lo, e que o Brasil já vem adotando medidas promovendo a igualdade de gênero e combatendo a violência contra a mulher, citando a Lei Maria da Penha como demonstração desse suposto compromisso²⁵. Em outro paralelo com a posição apresentada pelos Estados Unidos da América no caso *Jessica Lenahan*, o Brasil afirma que não houve violação do direito à vida, pois o crime foi cometido por um particular.

Os mesmos argumentos são repetidos perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos. O Brasil alegou que não foram esgotados os recursos internos quando da apresentação do caso perante a Comissão Interamericana, em referência à não apresentação da ação civil pelos familiares. O paralelo com a defesa dos Estados Unidos da América perante a Comissão Interamericana é evidente, mas há uma pequena diferença no que consta nos documentos já publicados.

O Brasil, não apenas nesse caso, alegou que havia ações em andamento quando da apresentação do caso perante a Comissão Interamericana, logo não houve o prévio esgotamento dos recursos internos, conforme exigido pelo artigo 46(1)a da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. A regra do esgotamento dos recursos internos, em síntese, exige que, antes de acionar um organismo internacional, a parte envolvida tenha buscado uma solução através do Poder Judiciário nacional e não obtido uma decisão de acordo com os parâmetros do direito internacional dos direitos humanos²⁶. O Brasil, em uma defesa que vem sendo reiteradamente rechaçada pela Corte Interamericana, afirma que esse esgotamento deve ser prévio à própria apresentação do caso ao Sistema Interamericano.

24 A imunidade parlamentar formal consta no artigo 53, §2º e §3º, da Constituição da República Federativa do Brasil. O §3º, atualmente, permite que sua respectiva Casa Legislativa suspenda eventual ação penal movida contra o Parlamentar. Na época dos fatos, porém, o §3º exigia a anuência prévia da Casa. O controle apenas passou a ser *a posteriori* em 2001, com a aprovação da Emenda Constitucional n. 35.

25 CIDH, 2019, par. 8.

26 Para uma análise detalhada do tema, ver Ledesma, 2007.

Antes de apresentar os outros dois casos e seguir para a análise conjugada dos quatro casos, cabe destacar os pontos dos dois últimos que serão retomados adiante. São eles: defesa formal e o requisito de esgotamento dos recursos internos; existência de políticas públicas como defesa de mérito; responsabilidade do Estado pela atuação de particulares; e natureza supostamente não vinculante de documentos internacionais de direitos humanos.

O caso *Mary e Carrie Dann* teve seu Relatório de Mérito publicado em 2002 pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Mary e Carrie eram membras do Povo Indígena Western Shoshone, em Nevada, e integravam o grupo Dann²⁷, parte dos Western Shoshone. Ambos teriam posse atual do território e dele fariam uso. A alegação feita pelas autoras da demanda internacional é de que seu território ancestral teria sido apropriado por autoridades federais, ameaçando e removendo os animais dos Danns e permitindo a exploração de ouro no território²⁸ – inclusive com a chancela da expropriação pela *Indian Claims Commission*²⁹. Em razão disso, e da forma como foram conduzidos os procedimentos internos, os demandantes alegaram violação aos artigos II, III, VI, XIV, XVIII e XXIII da Declaração Americana³⁰.

Em sua defesa, os Estados Unidos da América alegaram que não haveria violação à Declaração Americana, mas uma disputa fundiária que estaria sendo adequadamente tratada pelos diferentes ramos do Estado. Em relação aos animais, esses utilizaram terras públicas devido à aquiescência do Estado e na medida em que cumpridas as exigências do órgão administrativo competente. Apenas a partir de quando deixaram de cumprir tais exigências é que o Estado teria iniciado medidas administrativas contra os interesses das demandantes e apenas após não conseguir resolver administrativamente junto com elas³¹.

27 Carrie Dann faleceu recentemente e um histórico de outras lutas das irmãs pode ser consultado em Associated Press, 2021.

28 CIDH, 2002, par. 2 e pars. 39-40.

29 CIDH, 2002, par. 43.

30 Respectivamente, relativos aos direitos de: igualdade; liberdade religiosa; proteção da família; direito ao trabalho e remuneração adequada; direito a um julgamento justo; e direito à propriedade.

31 CIDH, 2002, par. 78.

Os Estados Unidos da América alegaram que não haveria uma Nação Western Shoshone, mas apenas tribos pertencentes aos povos Western Shoshone. Apenas as nações indígenas têm direito à soberania sobre seu território e o grupo Dann não faria parte das tribos Western Shoshone reconhecidas como Nações³². Ademais, alegou que os Danns e os Western Shoshone “havia perdido todo o interesse nas terras em questão em 1872 como resultado da invasão por não Nativo-Americanos e foram devidamente compensados conforme o procedimento legalmente previsto”³³. A Comissão ainda afirma que o Estado teria sugerido que “a extinção do título dos Western Shoshone foi justificada pela necessidade de fomentar a colonização e desenvolvimentos agrícolas no Oeste dos Estados Unidos”³⁴.

Segundo a defesa estatal, tratar-se-ia apenas da discordância dos Danns com a decisão final do órgão administrativo e o procedimento legalmente estabelecido para resolver esse tipo de contenda³⁵. Por fim, também alegou o Estado que o artigo XXIII da Declaração Americana apenas protege o direito à propriedade individual e não abarca coletivos como tribos indígenas e que as demandantes não poderiam fazer uso da Convenção n. 169 da OIT para embasar suas alegações de direito.

Ainda que não faça parte do expediente do caso, cabe trazer à baila a manifestação feita pelo Departamento de Estado após a publicação do Relatório de Mérito, no qual a Comissão Interamericana reconheceu as violações alegadas. Na manifestação, repete-se a alegação de que a demanda dos Danns já haveria sido processada internamente e, portanto, não poderia se litigada novamente perante a Comissão Interamericana, sob pena de violar a regra do procedimento da quarta instância. Segundo os Estados Unidos, “a Comissão avançou nos mesmos argumentos que foram adjudicados, revisados e rejeitados pelas cortes federais”³⁶ e segue supostamente rebatendo a decisão da Comissão Interamericana citando o conteúdo das decisões judiciais internas.

32 CIDH, 2002, par. 79.

33 CIDH, 2002, par. 3 (tradução livre).

34 CIDH, 2002, par. 145.

35 CIDH, 2002, par. 88.

36 Department of State, 2002 (tradução livre).

Por fim, na manifestação, os Estados Unidos repetem um dos argumentos que havia sido já apresentado no caso Jessica Lenahan, de que a autorização para que a Comissão examine comunicações e faça recomendações “não transforma um documento não vinculante, como a Declaração Americana, em um trato que pode ser considerado legalmente vinculante em relação aos Estados Unidos”³⁷.

O último caso selecionado, *Povo Indígena Xukuru*, também trata dos direitos territoriais de povos indígenas. As partes peticionárias no caso alegaram que o Estado do Brasil teria falhado em garantir o direito à propriedade coletiva do Povo Indígena Xukuru devido à demora na demarcação territorial e ineficácia na proteção judicial para a garantia desse direito. O Estado, por sua parte, alegou que não haveria violação, pois o procedimento administrativo de demarcação já havia sido finalizado e o fora dentro de um prazo razoável. O Brasil reconheceu que o processo de desintrusão ainda não teria sido finalizado, mas que isso não modificaria a afirmativa de que o direito territorial do Povo Xukuru teria sido respeitado³⁸.

Em relação à questão do esgotamento dos recursos internos, o Brasil alegou que a Comissão Interamericana deveria ter considerado os recursos judiciais interpostos por terceiros interessados, que se encontravam pendentes, na análise desse requisito. Ou seja, que a demora na demarcação seria consequência, além da complexidade do caso, da atividade processual de terceiros e, portanto, seria justificada.

Perante a Corte Interamericana, o Estado do Brasil retoma o tema do não esgotamento dos recursos internos, mencionando a existência de ações pendentes há pouco tempo quando da apresentação da demanda perante a Comissão Interamericana e a possibilidade de os demandantes terem apresentado outros tipos de ações de direito interno. Logo, ao não fazer uso dos instrumentos disponíveis para a proteção dos direitos em discussão, não teria se cumprido o requisito do esgotamento dos recursos internos³⁹.

37 Department of State, 2002 (tradução livre).

38 CIDH, 2015, par. 19.

39 Corte IDH, 2018, par. 38.

Ainda perante a Corte Interamericana, o Brasil apresenta um argumento muito semelhante ao avançado pelos Estados Unidos no caso *Mary e Carrie Dann*, de que os órgãos do sistema interamericano não poderiam se fazer uso, ainda que interpretativo, da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho, que trata de direitos dos povos indígenas, pois o instrumento não faz parte do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Em outro paralelo com a defesa estadunidense, a contestação do Brasil critica a interpretação historicamente dada pela Corte Interamericana ao artigo 21 da Convenção Americana: “a jurisprudência desse Tribunal construiu o conceito de propriedade coletiva de suas terras ancestrais, o que foi realizado, no entender do Estado brasileiro, de forma distante do texto da Convenção Americana”⁴⁰.

Apesar de Brasil e Estados Unidos da América terem posições bastante distintas quanto à adesão a tratados internacionais de direitos humanos e seus mecanismos de controle contencioso, suas posições nos processos são bastante semelhantes. Em seguida, analisaremos esses paralelos e o que eles podem nos dizer sobre a forma como esses países olham para os próprios mecanismos litigiosos de proteção de direitos humanos.

Antes de analisar os pontos comuns, é importante destacar a principal diferença nas posições sustentadas por Brasil e Estados Unidos no âmbito do litígio internacional em direitos humanos. Diferentemente do Brasil, os Estados Unidos da América sistematicamente afirmam que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos não seria um órgão internacional dotado de competência para analisar denúncias sobre violações de direitos humanos.

Tanto no caso *Lenahan*, quanto no caso *Dann*, a defesa técnica apresentada pelo país toca nesse mesmo ponto, ainda que sob perspectivas ligeiramente distintas. Condensando ambas as defesas, podemos afirmar que o país sustenta que a CIDH não seria um “órgão judicial formal”, pois a Declaração Americana apenas lhe teria dado o poder de examinar comunicações. Esse poder não transformaria a DADDH em um instrumento

40 Brasil, 2016, par. 246.

vinculante, logo a Comissão Interamericana não poderia declarar que determinado país violou o instrumento internacional.

A posição está alinhada com o excepcionalismo estadunidense mencionado na seção anterior deste texto. Do ponto de vista da técnica jurídica, o argumento está alinhado com as posições mais tradicionais no âmbito do direito internacional público e é a posição usualmente apresentada pelos órgãos oficiais das Nações Unidas. Por exemplo, é a descrição feita na página oficial do/a Relator/a Especial para Defensores/as de Direitos Humanos acerca da Declaração sobre Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e da própria ONU sobre a Declaração Universal⁴¹.

No âmbito da teoria do direito internacional dos direitos humanos, porém, é aceito que declarações e instrumentos similares podem assumir força vinculante. Mesmo em relação à Declaração Universal, há vozes afirmando seu caráter vinculante, inclusive com força de *jus cogens*⁴² e a Conferência de Teerã de Direitos Humanos explicitamente declarou que a Declaração “constitui uma obrigação para todos os membros da comunidade internacional”⁴³.

Especificamente em relação à Declaração Americana, apesar de o instrumento ter de fato nascido sem força vinculante, a doutrina do direito internacional dos direitos humanos entende que o documento assumiu sim um caráter vinculante ao longo dos anos. Nikken afirma que “a Declaração Americana foi incorporada à Carta da OEA. Segundo o outro [argumento] constitui uma prática consuetudinária no bojo da OEA, que reúne todas as características assinaladas pelo artigo 31.8.b) do Estatuto da Corte Internacional de Justiça”⁴⁴. Na mesma linha, Buergenthal, ex-juiz da Corte Interamericana, afirma que o instrumento “converteu-se com o tempo na Carta Magna do sistema interamericano [...] Hoje, a Declaração é ao mesmo tempo um manifesto político e um instrumento normativo”⁴⁵.

41 Ver: <<https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-human-rights-defenders/declaration-human-rights-defenders>> e <<https://www.un.org/en/about-us/udhr/foundation-of-international-human-rights-law>>. Acesso em: 11 fev. 2025.

42 McDougal, Lasswell e Chen, 1980, p. 274.

43 1968 United Nations International Conference on Human Rights *apud* Levin, 2018.

44 Nikken, 1987, p. 286, tradução livre.

45 Buergenthal, 1989, p. 111, tradução livre.

Apesar do Brasil não repetir a argumentação apresentada pelos EUA sobre o caráter não vinculante da DADDH, sustenta algo análogo ao tratar da possibilidade dos órgãos do Sistema Interamericano valerem-se de outros instrumentos internacionais para interpretar aqueles firmados no âmbito interamericano.

No caso Xukuru acima descrito, o Brasil afirmou que os órgãos do SIDH não poderiam fazer um uso interpretativo da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho. Esse documento trata de alguns direitos dos povos indígenas e tribais e o foco da discussão estava em torno dos direitos territoriais e o conceito de consulta e consentimento prévios⁴⁶. O mesmo argumento aparece na pena dos EUA no caso Mary e Carrie Dann através da defesa, no sentido de que a DADDH apenas protegeria a propriedade individual, não podendo a Comissão fazer uso da Convenção n. 169 para embasar alegações de direito – argumento que o Brasil também insinua no caso Xukuru ao afirmar que o conceito de propriedade coletiva não estaria no texto da CADH⁴⁷.

Esse primeiro ponto comum entre ambos os países é sua visão estreita do *pacta sunt servanda*, sustentando, em último análise, que qualquer evolução jurisprudencial do conteúdo normativo de tratados internacionais de direitos humanos seria violação daquele princípio, devendo seu sentido ser congelado no tempo. Se a argumentação poderia convencer no campo da política internacional, não se sustenta no plano jurídico.

O pano de fundo é uma tentativa, por parte de ambos os países, de retirar das decisões dos organismos internacionais de direitos humanos o poder de identificar e declarar as obrigações vinculantes decorrentes dos instrumentos internacionais de proteção de direitos humanos para além daqueles que poderiam, em tese, ser retiradas de uma leitura supostamente literal.

46 Para uma análise mais detalhada do tema, ver Serejo, 2022.

47 “No caso dos povos indígenas, a jurisprudência desse Tribunal construiu o conceito de propriedade coletiva de suas terras ancestrais, o que foi realizado, no entender do Estado brasileiro, de forma distante do texto da Convenção Americana. Sem entrar no mérito desse distanciamento entre a jurisprudência da Corte e a Convenção e sua eventual congruência ou incongruência com o disposto no artigo 31.1 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados [...]” (Brasil, 2016, par. 246).

A noção geral presente nessa e nas convergências a serem expostas adiante está na tentativa por parte de ambos os países de reduzir ao máximo o escopo de interpretação desses instrumentos e, por conseguinte, de proteção dos direitos humanos. Neste sentido, Brasil e EUA adotam a mesma postura e a mesma forma de construir sua argumentação. Os tratados de direitos humanos devem ser lidos de forma restritiva e os organismos internacionais de direitos humanos têm um poder limitado de interpretação.

Por exemplo, no caso *Lehanan* e no caso *Márcia Barbosa*, os países sustentam a mesma tese de que atos cometidos por particulares não poderiam gerar violações de direitos humanos atribuíveis aos Estados nos quais se deram os fatos. Os EUA incorporam essa mesma *ratio* em suas defesas. Com base na visão geral de um poder interpretativo restritivo dos órgãos de proteção dos direitos humanos, os EUA afirmam que os precedentes do SIDH não poderiam criar obrigações de devida diligência sobre a conduta de particulares.

O penúltimo ponto comum fundamental gira em torno do debate sobre o esgotamento dos recursos internos. Esse é um dos principais – se não o principal – argumentos utilizados pelos países em suas defesas perante os organismos internacionais de proteção dos direitos humanos. A ideia de que tais organismos são de atuação subsidiária à jurisdição nacional é incontroversa. O que é controverso é como delimitar o sentido dessa subsidiariedade.

Tanto Brasil como EUA adotam uma postura beligerante no debate e sustentam que qualquer via que ainda estivesse disponível no direito interno para a solução do problema deveria ser tentada antes de acionado o organismo internacional. No caso *Lehanan*, os EUA, e no caso *Márcia Barbosa*, o Brasil, argumentaram que a vítima não tentou resolver a questão na esfera cível e que, portanto, não haviam sido esgotados os recursos internos. Ambos os casos envolviam crimes e atos violentos, questões que não são resolvidas internamente na esfera cível, mas sim penal.

O último ponto comum ainda está ligado à noção de subsidiariedade. Nos casos *Mary e Carrie Dann e Xukuru*, EUA e Brasil, respectivamente, argumentaram que a questão apresentada já estaria resolvida no âmbito

interno. Os EUA evocam expressamente o argumento da fórmula da quarta instância, afirmando que se tratava de uma questão fundiária já resolvida no âmbito interno e não uma questão de direitos humanos, logo a apreciação pela Comissão Interamericana violaria aquela regra. E o Brasil argumentou que o procedimento administrativo de demarcação fora finalizado em prazo razoável, considerando as peculiaridades do direito interno. Em ambos os casos, os países se defendem argumentando, em suma, que o direito interno já havia resolvido o problema de forma adequada, logo um organismo internacional de direitos humanos não poderia analisar os fatos apresentados como violações de direitos humanos.

Foi possível constatar, portanto, que apesar de os EUA serem tipicamente identificados em matéria de direito internacional dos direitos humanos pelo seu excepcionalismo, e o Brasil pela sua postura dialogal e engajada, a posição adotada por ambos os países quando submetidos ao escrutínio dos órgãos internacionais responsáveis por processar o litígio internacional em direitos humanos é fundamentalmente a mesma. Os mesmos argumentos são apresentados e a mesma posição quanto ao escopo e poderes dos organismos internacionais é defendida, com a única diferença relevante sendo a negação expressa do caráter vinculante da Declaração Americana pelos EUA.

Nas considerações finais, iniciaremos por uma breve apresentação sobre a posição desses países no âmbito da Revisão Periódica Universal antes de concluir construindo uma análise abarcando ambos os espaços de proteção dos direitos humanos.

3. Considerações finais

A Revisão Periódica Universal foi criada no contexto da reforma da Comissão de Direitos Humanos e sua transformação em Conselho de Direitos Humanos. O objetivo declarado foi superar a crítica que era levantada contra a antiga Comissão, por supostamente abrigar países notoriamente violadores de direitos humanos e não desempenhar seu papel de monitor dos direitos humanos de forma isenta e adequada.

Se há dúvida sobre a eficácia da reforma⁴⁸, para o debate aqui proposto não é necessário engajar-se na controvérsia.

Durante a RPU, todos os países que fazem a parte das Nações Unidas são avaliados em ciclos de cinco anos, alternando quais países são analisados em cada uma das sessões de forma a garantir o rodízio necessário. Os países que naquele momento compõem o Conselho de Direitos Humanos são responsáveis por essa revisão e formulam recomendações em matéria de direitos humanos para os países analisados, considerando a análise do cumprimento das recomendações anteriormente aceitas apresentado pelo próprio país e os relatórios pertinentes elaborados pelos órgãos da ONU em matéria de direitos humanos⁴⁹. Os EUA já passaram por três ciclos e o Brasil por quatro ciclos. Essas considerações limitar-se-ão aos três primeiros ciclos.

Os EUA receberam um número consideravelmente maior de recomendações. Enquanto o país recebeu 1.025 durante os três ciclos somados, o Brasil recebeu 444. Outra diferença fundamental é na proporção de recomendações notadas – o termo utilizado quando o país em revisão não aceita a recomendação feita. Os EUA tomaram nota de 483 recomendações, enquanto o Brasil tomou nota de apenas quatro. Em termos proporcionais, os EUA rejeitaram 47,12% das recomendações feitas, enquanto o Brasil apenas não se comprometeu em relação a 0,9% das que recebeu. Das doze recomendações feitas pelo Brasil aos EUA, esse tomou nota de quatro (33%), enquanto todas as cinco recomendações feitas pelos EUA ao Brasil foram apoiadas pelo país latino-americano.

Assim como no caso das denúncias individuais no Sistema Interamericano, um número considerável de recomendações feitas aos EUA, e rejeitadas, dizem respeito à pena de morte. Um outro grupo das recomendações rejeitadas refere-se a práticas de direito internacional correntemente adotadas pelo país e criticadas pela comunidade internacional, como a aplicação extraterritorial do seu direito interno (recomendação

48 Ver Chilton e Golan-Vilella, 2016, e, para uma visão mais crítica, Short, 2008.

49 Para uma apresentação um pouco mais detalhada da RPU e para conhecer o principal coletivo de organizações da sociedade civil no tema, consultar a página da Plataforma RPU, em especial a entrada “O que é RPU?”, em: <<https://plataformarpu.org.br/o-que-e-rpu>>. Acesso em: 11 fev. 2025.

feita pelo Irã durante o primeiro ciclo) e a adoção de medidas unilaterais (recomendação feita pela China e outros países durante o terceiro ciclo).

Para a nossa discussão, o mais relevante são as recomendações que espelham parte da postura adotada pelo país nos casos litigiosos e dizem respeito aos instrumentos de proteção dos direitos humanos. Uma das recomendações típicas feitas a quaisquer países é sobre a ratificação de instrumentos de direitos humanos. Os EUA sistematicamente tomam nota de tais recomendações. Por exemplo, a assinatura do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (recomendadas em todos os três ciclos por países de diversos alinhamentos, como Austrália, China, França e Gana) e do Estatuto de Roma (recomendada em mais de um ciclo pelo Chipre e Nova Zelândia). O Chile, no terceiro ciclo, inclusive recomendou a assinatura da Convenção Americana e a aceitação da competência contenciosa da Corte Interamericana.

Uma das poucas recomendações nesse sentido não rejeitadas pelo país foi a feita pelo Brasil, no primeiro ciclo, para a assinatura de tratados de direitos humanos, citando nominalmente os instrumentos interamericanos e a competência da Corte Interamericana. A aceitação deve ser lida mais com uma expressão do caráter político das respostas às recomendações e menos como uma intenção dos EUA de incorporá-las de fato, considerando a posição sistematicamente adotada pelo país na matéria.

Já as poucas recomendações rejeitadas pelo Brasil dizem respeito a temas politicamente sensíveis no âmbito interno, como a abolição da política militar (recomendação da Dinamarca no primeiro ciclo) e temas ligados ao impedimento da Presidenta Dilma e ao governo de Michel Temer durante o terceiro ciclo.

O que vemos se reproduzir no âmbito da RPU é a mesma postura que embasava parte da defesa do EUA perante a Comissão Interamericana: a tentativa de desvincular os EUA de normas vinculantes em matéria de direitos humanos. A postura dos EUA, em seus relatórios nacionais, é de referir ao arcabouço jurídico interno como demonstração da proteção dos direitos humanos, mencionar o sistema federativo e não se pronunciar diretamente sobre as recomendações de ratificações de tratados⁵⁰.

50 Conselho, 2022a, p. 4.

A lógica de buscar garantir que os EUA não fiquem sob a lupa dos organismos internacionais de direitos humanos é expressa também pela rejeição da recomendação para que os EUA adotem o sistema de *standing invitation* para a visita de órgãos do Sistema ONU – feita pela Holanda e outros países no primeiro ciclo e Alemanha e Guatemala no segundo ciclo.

Na prática, a adoção do convite aberto não significa a vinda a qualquer momento desses órgãos, pois a eventual vinda é sempre coordenada com a diplomacia do país, o que pode significar, na prática, uma barreira para que haja a visita. O Brasil, por exemplo, adota o sistema, mas possui visitas solicitadas e pendentes desde 2007 (relatoria especial sobre moradia) e 2008 (no caso do especialista independente sobre dívida externa), em um total de quase vinte pedidos pendentes⁵¹.

Ou seja, a rejeição parece ter mais relação com a manutenção de uma postura sobre os instrumentos e órgãos internacionais de proteção dos direitos humanos do que necessariamente com as consequências jurídicas concretas para o país. O Brasil, por outro lado, tende a aceitar esse gênero de recomendações, ainda que se esquive em seu relatório nacional afirmando que a ratificação dos tratados indicados naquelas estão “ainda sendo consideradas”⁵².

Assim, ainda que na RPU vejamos uma volta à diferenciação usual entre a posição dos EUA e do Brasil em temas de direito internacional dos direitos humanos, sob o viés do excepcionalismo do primeiro e de uma diplomacia de consenso pelo segundo, o efeito concreto da suposta maior abertura brasileira não parece se materializar em uma mudança de rota a partir das provocações internacionais.

Concluindo, esse texto demonstrou como as posturas adotadas por Brasil e EUA em litígio internacionais em direitos humanos são muito semelhantes em termos de estrutura e de conteúdo. O baixo índice de adoção de tratados vinculantes pelos EUA não faz com que o país não entre no jogo tradicional da defesa técnico-jurídica em direitos humanos da mesma forma que um país declaradamente defensor da lógica dos

51 Ver: <<https://spinternet.ohchr.org/ViewCountryvisits.aspx?visitType=pending&lang=En>>. Acesso em: 11 fev. 2025.

52 Conselho, 2022b, p. 4, tradução livre.

tratados vinculantes como o Brasil. Ao mesmo tempo, a postura enunciada do Brasil tampouco se reflete em uma posição de maior aceitabilidade das demandas internacionais⁵³.

Ainda que uma explicação possível seria o fato de que os Estados tendem a reproduzir as mesmas defesas, pois possuem o mesmo objetivo de evitar uma condenação internacional, o fato de a posição isolacionista do EUA não refletir na sua postura no litígio propriamente dito é relevante e indica que uma maior abertura do país a tais mecanismos provavelmente não impactaria na forma como os EUA se coloca em tais espaços.

Isso não quer dizer que o excepcionalismo estadunidense não possa enfraquecer o *corpus iuris* internacional de proteção dos direitos humanos. As reiteradas recomendações para que o país ratifique seus documentos é um sinal de que a comunidade internacional entende relevante a mudança de conduta do país para que o sistema de proteção ganhe maior robustez.

Ao mesmo tempo, a demonstração da proximidade da posição do Brasil com os EUA indica uma possível insuficiência na abertura brasileira a esses espaços. A convergência não deve ser vista como mera consequência da vontade estatal de se eximir da responsabilidade internacional e deve nos fazer olhar com outros olhos tanto para a conduta desses países em outros espaços de proteção e promoção dos direitos humanos, como é o caso da RPU, como um outro olhar para interpretar a própria conduta desses países no bojo de um processo internacional litigioso de direitos humanos.

Referências

BRASIL. *Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Povo Indígena Xucuru Vs. Brasil, Contestação*, set. 2016.

BUERGENTHAL, Thomas. La relación conceptual y normativa entre la Declaración Americana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, v. 5, p. 111-119, 1989.

53 Esse ponto poderia ser conectado ao debate sobre a relativa baixa implementação de decisões internacionais pelo Brasil em relação aos pontos de mudanças de políticas públicas ou mudanças legislativas, mas fugiria do escopo mais restrito deste texto.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Caso 1.683, Olavo Hansen*, 1974. Disponível em: <<https://cidh.oas.org/annualrep/73sp/sec.1.Brasil.htm>>. Acesso em: 11 fev. 2025.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Informe No. 80/11, Caso 12.626, Fondo, Jessica Lenahan (Gonzales) y Otros*. Estados Unidos, 21 jul. 2011.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Relatório no. 10/19, caso 12.263, Relatório de Mérito, Márcia Barbosa de Souza e Familiares*. Brasil, OEA/Ser.L/V/II.171, doc. 13, 12 fev. 2019.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Relatório No. 44/15, Caso 12.728, Relatório de Mérito, Povo Indígena Xucuru*. Brasil, OEA/Ser.L/V/II.155, doc. 24, 28 jul. 2015.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Report No. 75/02, Case 11.140, Merits, Mary and Carrie Dann*. United States, 27 dez. 2002.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Resolución No. 23/81, caso 2.141, Estados Unidos da América*, 6 mar. 1981.

CHILTON, Adam S.; GOLAN-VILELLA, Robert. Did the Creation of the United Nations Human Rights Council Produce a Better “Jury”? *Harvard International Law Journal Online*, n. 7, 2016.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS. *National Report Submitted in Accordance With Paragraph 5 of the Annex to Human Rights Council Resolution 16/2. United States of America*. A/HRC/WG.6/41/BRA/1, 2022a.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS. *National report submitted pursuant to Human Rights Council resolutions 5/1 and 16/21. Brazil*. A/HRC/WG.6/41/BRA/1. 2022b.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). *Caso Barbosa de Souza e outros Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 7 de setembro de 2021, Série C No. 435, 2021.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 5 de fevereiro de 2018, Série C No. 346, 2018.

COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS – UNITED STATES SENATE. *Treaties and Other International Agreements: The Role of the United States Senate*, 2001. Disponível em: <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/CPRT-106SPRT66922/pdf/CPRT-106SPRT66922.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2025.

DEPARTMENT OF STATE. *Human Rights Commitments and Pledges of the United States of America*, 2016. Disponível em: <<https://2009-2017.state.gov/p/io/humanrights>>. Acesso em: 12 jun. 2024.

DEPARTMENT OF STATE. *Observations of the Government of the United States to the Inter-American Commission on Human Rights Report No. 113/01 of October 15, 2001 concerning Case No. 11.140 (Mary and Carrie Dann)*, 17 dez. 2002.

IGNATIEFF, M. (ed.) *American Exceptionalism and Human Rights*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

LEDESMA, Héctor Faúndez. El agotamiento de los recursos internos en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos. *Revista IIDH*, n. 46, p. 43-122, 2007.

LEGALE, Siddharta. *Corte Interamericana de Derechos Humanos como Tribunal Constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

LEVIN, Leah. Human Rights and the International Community: Twenty Questions. *UNESCO*, 14 fev. 2018. Disponível em: <<https://courier.unesco.org/en/articles/human-rights-and-international-community-twenty-questions>>. Acesso em: 5 ago. 2024.

MAIA, Marielle. Um peso e duas medidas: as interações entre o Departamento de Estado dos Estados Unidos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. In: MAIA, Marielle; MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei (org.). *Os Estados Unidos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos: denúncias, interações, mobilizações*. Brasília: FUNAG, 2017, p. 103-132.

MCDUGAL, Myres S.; LASSWELL, Harold; CHEN, Lung-Chu. *Human Rights and World Public Order*. New Haven: Yale University Press, 1980.

MAIA, Marielle; LIMA, Rodrigo Assis. Denúncias de violações de direitos na CIDH contra os Estados Unidos: acolhimento, processamento e respostas às petições. In: MAIA, Marielle; MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei (org.). *Os Estados Unidos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos: denúncias, interações, mobilizações*. Brasília: FUNAG, 2017, p. 77-102.

NATIVE American Land Activist Carrie Dann Dies in Nevada. *Associated Press*, Reno (EUA), 11 jan. 2021. Disponível em: <<https://apnews.com/general-news-516fc568a9f8f8afdbc46da31abfb39a>>. Acesso em: 11 fev. 2025.

NIKKEN, Pedro. *La Protección Internacional de los Derechos Humanos: su desarrollo progresivo*. Madrid: Civitas: 1987.

REINSBERG, Lisa. *Prevenindo e Reparando Violações de Direitos Humanos através do Sistema Internacional: Atuação Perante o Sistema Interamericano – Manual para Advogados e Ativistas*. São Francisco: International Justice Resource Center, 2014.

SEREJO, Danilo. *A Convenção no 169 da OIT e a questão quilombola: elementos para o debate*. Rio de Janeiro: Justiça Global, 2022.

SHORT, Katherine. Da Comissão ao Conselho. *SUR*, n. 9, jan. 2008. Disponível em: <<https://sur.conectas.org/da-comissao-ao-conselho/>>. Acesso em: 8 ago. 2024.

UNITED STATES OF AMERICA. U.S. Department of State. *Digest of United States Practice in International Law: 1989-1990*. Washington D.C.: International Law Institute, 2003.

VENTURA-ROBLES, Manuel E. El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, n. 14, p. 257-280, 2014.

WAHAL, Anya. On International Treaties, the United States Refuses to Play Ball. *Council on Foreign Relations*, 7 jan. 2022. Disponível em: <<https://www.cfr.org/blog/international-treaties-united-states-refuses-play-ball>>. Acesso em: 10 jun. 2024.

Capítulo 6

Relações militares entre Brasil e Estados Unidos: mudanças e assimetrias

Marco Cepik¹

Monica Hirst²

Introdução

A conexão baseada em assuntos militares constitui um pilar relevante da história do relacionamento entre a República Federativa do Brasil e os Estados Unidos da América (EUA). Este vínculo é reconhecido e destacado pelos dois países. E também construiu memória no âmbito das forças armadas, principalmente desde a colaboração durante a Segunda Guerra Mundial, um marco recorrente nas narrativas oficiais dos dois lados³. Ao longo dos últimos setenta anos, os laços bilaterais nesta área experimentaram etapas de aproximação e distanciamento, em sintonia com os ânimos políticos mais gerais do relacionamento entre os dois países.

Neste texto discutiremos o lugar e o peso dos temas militares na agenda bilateral no período 2016-2023⁴. O trabalho foi dividido em

-
- 1 Marco Cepik é professor titular do Instituto de Relações Internacionais da UnB. Foi professor de Política Comparada e Segurança Internacional na UFMG (1995-2003) e na UFRGS (2003-2023). Foi diretor-adjunto da ABIN (2024).
 - 2 Monica Hirst é historiadora formada na PUC-RJ e doutora em Estudos Estratégicos pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atualmente é professora de política internacional na Universidad Torquato di Tella, em Buenos Aires (Argentina), pesquisadora colaboradora no IESP-UERJ e *Senior Fellow* do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI).
 - 3 A valorização da atuação conjunta na Segunda Guerra Mundial não se deixou afetar por sua excepcionalidade. Mesmo nos períodos de maior proximidade e alinhamento, as respostas do Brasil aos convites feitos pelos Estados Unidos para que participasse ao seu lado em conflitos militares internacionais foram, de modo geral, negativas. Após a presença na Segunda Guerra Mundial, o governo brasileiro recusou envolver-se na Guerra da Coreia, do Vietnã, do Iraque e, mais recentemente, na Ucrânia, para mencionar apenas alguns exemplos.
 - 4 Por exemplo, desde 1940 foi estabelecida em Washington D.C. uma missão militar brasileira, denominada desde 1984 como Comissão do Exército Brasileiro em Washington (CEBW), voltada para a prospecção e

quatro seções, além desta Introdução e da Conclusão. A próxima seção discute, principalmente, o período de maior alinhamento e intensidade dos intercâmbios militares, verificado entre 2016 e 2022. Na seção seguinte do texto, comentaremos as continuidades e mudanças observadas no primeiro ano do governo Lula III (2023-2026), no contexto do governo Biden (2021-2024). Uma terceira seção destacará as assimetrias de poder e as instituições mais relevantes para a compreensão do relacionamento militar bilateral. A última seção do texto discutirá os riscos para o Brasil, decorrentes da eventual continuidade de relações tão assimétricas sem que haja clareza estratégica acerca de objetivos e meios. Antes de prosseguirmos, porém, é importante registrar três ponderações sobre aspectos que não teremos condições de discutir sistematicamente neste texto.

A primeira ponderação diz respeito ao fato de que as relações militares dos Estados Unidos formam uma parte (importante) dos relacionamentos bilaterais mais amplos daquele país na área de segurança. O próprio desenvolvimento de burocracias especializadas e de políticas governamentais específicas nas áreas de inteligência, segurança institucional, fronteiras, segurança marítima, policiamento, justiça criminal, segurança cibernética, crimes financeiros e outras, criam oportunidades e mecanismos de interação. Não poderemos tratar destes temas na agenda bilateral neste texto, mas resta como uma tarefa posterior na agenda de pesquisa sobre o bilateralismo entre os Estados Unidos e o Brasil compreender e sistematizar as evidências empíricas e interpretar o volume, a arquitetura institucional e o significado deste campo mais amplo de relacionamentos na área de segurança.

A segunda ponderação é que, em se tratando dos Estados Unidos e da sua inserção no continente e áreas correspondentes (oceanos, espaço sideral e ciberespaço), todos os relacionamentos bilaterais daquele país são parte de uma política externa que, desde Washington, envolve toda a América Latina e o Caribe e que, historicamente, é autorreferida como panamericana. Neste sentido, as relações militares dos Estados Unidos com o Brasil dependem, também, de variações no relacionamento bilateral de Washington com outros países da região, como a Venezuela,

aquisições de material bélico e suprimentos para as forças armadas e o Ministério da Defesa, bem como para a promoção da indústria de defesa brasileira naquele país.

a Colômbia e a Argentina. Também se poderia avaliar a evolução dos fóruns e organizações multilaterais como parte do contexto e como um fator causal na dinâmica bilateral. Por exemplo, no que concerne à Organização dos Estados Americanos (OEA) ou iniciativas regionais, como a da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac)⁵. Infelizmente, tais variáveis não poderão ser analisadas diretamente neste trabalho, mas gostaríamos de reconhecer desde já a sua importância e a necessidade de incorporá-las quando possível.

A terceira ponderação é sobre a crescente importância da China e, em menor escala, da Rússia e da Índia, no contexto político e econômico da América Latina e Caribe. Sobretudo no caso da China, mesmo que suas relações militares com a região sejam deliberadamente mantidas em um nível que não prejudiquem os interesses e a posição hegemônica dos Estados Unidos, desde 2016 há uma reiterada presença do país asiático na retórica dos atores e nos documentos estadunidenses de segurança sobre a região. Comentaremos sobre o papel da China na retórica de segurança dos Estados Unidos mais adiante, mas não trataremos neste texto das dimensões econômicas e diplomáticas do relacionamento trilateral entre Estados Unidos, China e a América Latina⁶. Feitos os necessários destaques, passemos para a próxima seção.

As relações militares bilaterais entre 2016 e 2022

Após um período de maior afastamento (2003-2015) e, da parte do Brasil, de busca por uma inserção internacional mais autônoma e diversificada (em termos de parcerias), desde a derrubada de Dilma Rousseff na metade do seu segundo mandato presidencial, as relações militares do Brasil com os Estados Unidos nos governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022) se tornaram mais próximas e mais alinhadas com a narrativa estratégica do governo norte-americano. Este período correspondeu, nos Estados Unidos, ao final do segundo mandato presidencial de Obama (20 de janeiro de 2013 a 20 de janeiro de 2017), ao mandato de Trump

5 Klaveren, 2020.

6 Schneider e Teixeira, 2023.

(20 de janeiro de 2017 a 20 de janeiro de 2021) e ao atual mandato de Biden (iniciado em 20 de janeiro de 2021 e com duração prevista até 20 de janeiro de 2025).

Já em 2015, entrava em vigor o Acordo de Cooperação em Matéria de Defesa que havia sido assinado em Washington em 2010 pelos governos dos dois países. Bastante genérico e abrangente, o acordo tem como objetivo:

A cooperação entre as Partes em assuntos relativos à Defesa, particularmente nas áreas de pesquisa e desenvolvimento, apoio logístico, segurança tecnológica e aquisição de produtos e serviços; a troca de informações e experiências adquiridas no campo de operações e na utilização de equipamento militar de origem nacional e estrangeira, bem como as relacionadas a operações internacionais de manutenção de paz; a troca de experiências na área de tecnologia de defesa; a participação em treinamento e instrução militar combinadas, exercícios militares conjuntos e o intercâmbio de informações relacionado a esses temas; a colaboração em assuntos relacionados a sistemas e equipamentos militares; e a cooperação em quaisquer outras áreas militares que possa ser de interesse mútuo das Partes. ARTIGO 2 – A cooperação entre as Partes pode incluir: visitas recíprocas de delegações de alto nível a entidades civis e militares; conversações entre funcionários e reuniões técnicas; reuniões entre as instituições de Defesa equivalentes; intercâmbio de instrutores e pessoal de treinamento, assim como de estudantes de instituições militares; participação em cursos teóricos e práticos de treinamento, orientações, seminários, conferências, mesas-redondas e simpósios organizados em entidades militares e civis com interesse na Defesa, de comum acordo entre as Partes; visitas de navios militares; eventos culturais e desportivos; facilitação de iniciativas comerciais relacionadas à área de Defesa; e implementação e desenvolvimento de programas e projetos de aplicação de tecnologia de defesa,

considerando a participação de entidades militares e civis estratégicas de cada Parte.⁷

O acordo prevê que os Agentes Executivos (Ministério da Defesa do Brasil e Departamento de Defesa dos Estados Unidos) facilitarão a implementação diplomática de Protocolos Complementares e Acordos de Implementação das iniciativas derivadas, respeitando a soberania e se abstendo de interferir nos assuntos internos da outra Parte. Com base no acordo, diversas iniciativas bilaterais avançaram desde 2016, sujeitas às oscilações de política externa, às dificuldades orçamentárias, ao contexto social (principalmente no período da pandemia da Covid-19) e às turbulências políticas nos dois países. Do ponto de vista diplomático, destacam-se alguns mecanismos bilaterais como o diálogo político-militar, no âmbito do *Global Partnership Dialogue* entre os dois países, o *Defense Cooperation Dialogue* (derivado do Acordo) e um grupo de trabalho permanente, o *Department of Defense Bilateral Working Group and Joint Staff Talks (JST)*⁸.

Da parte dos Estados Unidos, destaca-se o protagonismo do *U.S. Southern Command* (SOUTHCOM), dentre outras estruturas institucionais que analisaremos adiante no texto. Desde 2016, os comandantes do SOUTHCOM já vinham enfatizando na postura oficial e na avaliação dos desafios de segurança estadunidenses uma forte securitização de temas que não se relacionam diretamente com ameaças militares, além de um enquadramento bipolar das relações internacionais na região⁹. Tal percepção identifica a *troika* Rússia-Irã-China como adversários globais que obrigam a um estado de alerta permanente pelos diferentes atores e agências que atuam e colaboram com o complexo de defesa e segurança na América Latina. Esta visão vem sendo renovada pelos sucessivos Comandantes em Chefe, com menção aos Almirante Kurt Tidd (2015-2018), Craig Faller (2018-2021) e Laura Richardson (2018-até o presente), os quais têm

7 United States of America, 2010.

8 Ver: <<https://br.usembassy.gov/our-relationship/policy-history/bilateral-mechanisms>>. Acesso em: 15 jun. 2024.

9 Ver: <<https://cenital.com/la-preponderancia-militar-de-estados-unidos-en-america-latina>>. Acesso em: 15 jul. 2024.

ênfatisam o t3pico da suposta “menor aten33o denotada 33 regi33o” pela pol33tica estrat33gica norte-americana na d33cada anterior¹⁰.

A partir de 2019, durante os governos de Donald Trump (2017-2021) e Jair Bolsonaro (2019-2022), o Brasil solicitou e passou a integrar, ao lado da Col33mbia e Argentina, o grupo sul-americano de aliados preferenciais extra-OTAN dos Estados Unidos¹¹. Ainda em 2019, o Brasil firmou acordo com a Guarda Nacional do estado de Nova York¹². Tamb33m em 2019 entrou em vigor o Acordo sobre Salvaguardas Tecnol33gicas Relacionadas 33 Participa33o dos Estados Unidos da Am33rica em Lan33amentos a partir do Centro Espacial de Alc33ntara. Em abril de 2022, o Congresso Brasileiro aprovou, por meio de Decreto Legislativo, o Acordo entre o Governo da Rep33blica Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da Am33rica referente a projetos de pesquisa, desenvolvimento, teste e avalia33o (Acordo RDT&E), prevendo parcerias entre empresas no campo da tecnologia de defesa. Estes s33o exemplos importantes do perfil e das expectativas de colabora33o e alinhamento em temas militares naquele momento¹³.

O complexo Seguran33a e Defesa do governo Bolsonaro se vinculou positivamente com as premissas ideol33gicas de sua pol33tica externa, convertendo-se em um instrumento de fortalecimento de suas prioridades. O estreitamento da colabora33o militar com os Estados Unidos se manifestou em quatro dire33o33es simult33neas; a) um abrangente di33logo entre o Minist33rio da Defesa e o Comando Sul, b) arranjos bilaterais com inclus33o de setores estrat33gicos como as 33reas espacial e nuclear, c) a expectativa de que o Brasil alcan33aria novo *status* internacional como aliado

10 Ver o relat33rio publicado em 2022 pela Rand Corporation para o Departamento de Defesa, visando a fornecer orienta33o33es estrat33gicas aos Comandos Norte e Sul sobre os riscos colocados pela presen33a econ33mica e militar da China, Ir33 e R33ssia na Am33rica Latina. Cf. <https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR847-1.html>. Acesso em: 21 jun. 2024.

11 O *status* de Aliado preferencial extra-Otan foi criado em 1987 pelos Estados Unidos, sendo atualmente outorgado a um grupo de 19 pa33ses: Argentina, Austr33lia, Bahrain, Brasil, Catar, Col33mbia, Coreia do Sul, Egito, Filipinas, Kuwait, Israel, Jap33o, Jord33nia, Marrocos, Paquist33o, Qu33nia, Tail33ndia e Tun33sia. Al33m de consider33-lo um fator de prest33gio, o governo americano o utiliza como um facilitador bilateral para interc33mbio e apoio militar. Em 2019, o governo Bolsonaro buscou, sem sucesso, que o Brasil se tornasse um s33cio Global da pr33pria OTAN.

12 Ver: <<https://exame.com/brasil/brasil-assina-acordo-com-guarda-nacional-em-ny-para-treinamento-militar/>>. Acesso em: 10 ago. 2024.

13 Para um levantamento mais detalhado, baseado na Teoria da Depend33ncia, dos acordos e relacionamentos militares do Brasil com os Estados Unidos nos governos Temer e Bolsonaro, ver Oliveira e Milani, 2023.

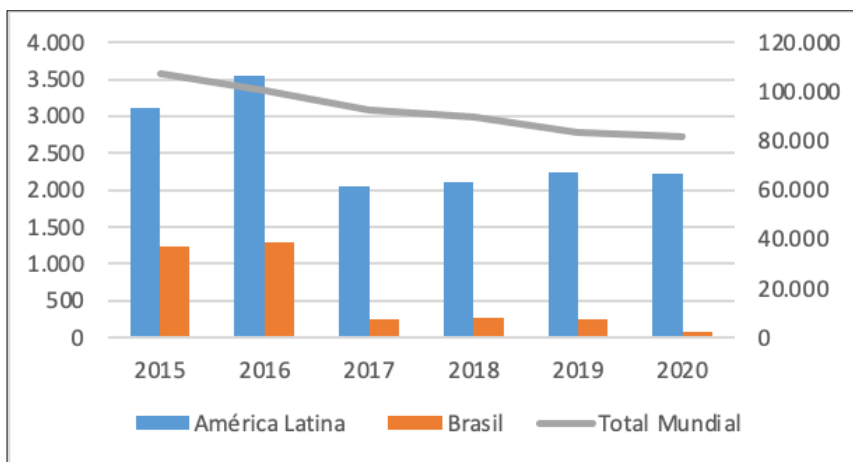
extra-OTAN dos EUA, d) a colaboração militar na região da fronteira brasileira com a Venezuela para isolar o governo de Nicolás Maduro e securitizar o tratamento da questão migratória. Além do adensamento dos programas de cooperação militar, percebe-se o propósito de ampliar o intercâmbio em áreas de importância estratégica, como a espacial e nuclear. Em ambos os casos, avançaram as ações de desestatização e maior abertura à presença tecnológica internacional.

Cabe uma breve nota sobre a articulação, nos anos recentes, entre o diálogo brasileiro-americano e os compromissos do Brasil em missões militares multilaterais. Este nexos ganhou visibilidade nos primeiros anos do século XXI quando o Brasil assumiu o comando militar da MINUSTAH, a quinta missão de paz sob a chancela da ONU a desembarcar no Haiti. Esta responsabilidade, que perdurou de 2004 a 2017, significou um novo patamar de projeção brasileira em cenários de desestabilização e escalada de violência administrados por mandato do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Não obstante, ela resultou de um entendimento bilateral com Washington que buscava uma solução que compensasse as limitações impostas por sua intervenção no Iraque.

Depois de uma fase inicial de protagonismo em solo, o Comando Sul cumpriu um papel essencial como correia de transmissão de sua experiência e informação sobre a realidade haitiana para as autoridades militares brasileiras. A experiência na MINUSTAH foi central para a internacionalização do Ministério da Defesa (MD), o que ampliou sua interlocução com a burocracia encarregada das missões de Paz na ONU e estreitou a sua colaboração com o Ministério das Relações Exteriores (MRE). Ao mesmo tempo, a MINUSTAH representou uma oportunidade para aprofundar relações *inter pares* com o Comando Sul do Exército norte-americano. Atendia-se a um pedido que significava tomar o bastão da condução de uma intervenção previamente sob o controle dos Estados Unidos. Na ocasião, a retirada do contingente norte-americano devia-se à necessidade de os EUA concentrarem suas ações militares na intervenção ao Iraque no mesmo período. Constata-se, portanto, uma lógica sobreposta entre a narrativa do MRE de que a presença no Haiti se fazia para evitar atos de intervenção de potências militares e a presteza do MD em atender ao governo norte-americano. Como consequência, a presença brasileira em

solo haitiano se tornou fonte de prestígio e enaltecimento em Washington, com efeitos relevantes no diálogo bilateral. Durante a administração Trump, a participação do Brasil em operações de paz multilaterais perdeu funcionalidade no relacionamento com os Estados Unidos. Por coincidência reduz-se notavelmente a presença brasileira nas missões da ONU, logo que é desativada a operação no Haiti, conforme indica o Gráfico 1.

Gráfico 1. Contingentes militares brasileiros, latino-americanos e totais em Missões da ONU



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis em: <<https://peacekeeping.un.org/en>>. Acesso em: 21 jun. 2024.

A partir do governo Bolsonaro, portanto, reconfiguram-se as preferências da política internacional do Brasil, alinhando-as às dos Estados Unidos em temas de defesa e na política regional. Ganhou velocidade a militarização das fronteiras na região norte, em parte associada às reações do Estado brasileiro à migração produzida pela crise da Venezuela, mas também à presença ampliada das forças armadas na área amazônica. O tratamento do tema migratório nas fronteiras norte do país desde um prisma securitizado encontra eco na necessidade de fortalecimento das capacidades de enfrentamento contra as ações do narcotráfico, do contrabando e do crime organizado em território nacional. Estas mesmas

ameaças constam do rol de apreensões compartilhadas pelos exércitos norte e latino-americanos em âmbitos interamericanos de cooperação militar. Na sequência, a agenda de treinamento das forças terrestres brasileiras passa a se combinar com a organização de exercícios internacionais que aprofundam uma sintonia com os Estados Unidos – operacionalizada desde o Comando Sul¹⁴.

Como se pode notar com base no retrospecto das relações bilaterais militares durante os governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022), houve um direcionamento (mais tácito do que articulado em documentos e diretrizes públicas) efetivo no sentido de aproximar e aprofundar tais relações, principalmente da parte do governo brasileiro, sem contrapartidas efetivas em termos de acesso a capacidades dissuasória, estabilização regional e inserção global do Brasil em assuntos de defesa e segurança.

As relações militares no contexto dos governos Lula III e Biden

Durante o sexênio Temer-Bolsonaro (2016-2022), portanto, se havia fortalecido o nexos entre política externa e política de defesa a partir de uma convergência crescente entre ideologias neoliberais e de extrema-direita, com implicações para as relações Brasília-Washington (mesmo quando se davam via Miami). Com a volta de Lula ao governo, em janeiro de 2023, observa-se um afrouxamento do vínculo defesa-relações externas.

Por um lado, houve a retomada (ainda que parcial e sob novos constrangimentos) da chamada política externa “ativa e ativa” que caracterizara os dois governos anteriores de Lula. Por outro lado, os conteúdos e prioridades dos vínculos internacionais das forças armadas e do Ministério da Defesa se mantiveram praticamente inalterados, até em função da abordagem adotada pelo governo para administrar o relacionamento com os militares depois do 8 de janeiro de 2023. Em boa medida, portanto, esta seção analisa as continuidades observadas

14 Por exemplo, as operações Amazonlog (2017) e Amazônia (2020). Amazonlog foi um Exercício de Logística Multinacional Interagências conduzido pelo Exército brasileiro na região amazônica na área que envolve a tríplice fronteira entre Brasil, Colômbia e Peru. Este exercício contou com a participação de militares estadunidenses e observadores de 22 países. O Brasil participou com 1.533 efetivos, o Peru com 120 e os EUA com 30. A Operação Amazônia se deu nos municípios de Manacapuru, Moura e Novo Airão, no estado do Amazonas, envolvendo cerca de 3.600 militares.

no âmbito das relações militares apesar dos novos objetivos de política externa declarados pelo governo Lula III.

A continuidade é, ao menos em parte, um reflexo da preservação da autonomia institucional e política das forças armadas brasileiras, na qual a tradição dos laços militares com os Estados Unidos mantém seu lugar. Análises recentes sobre as relações internacionais do setor de defesa brasileiro indicam a valorização da OTAN como um “arco de conhecimento”, somada a uma presença especialmente reforçada em atividades de representação e formação nos EUA¹⁵. Além da dimensão bilateral, estes vínculos também se projetam em âmbitos interamericanos, como a Junta Interamericana de Defesa (JID) e o Colégio Interamericano CID, e em dinâmicas triangulares como passou a se dar com a Colômbia nos anos recentes¹⁶. Segundo estudo publicado por pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) de Brasília, entre adidos, membros de comissões militares brasileiras, outros oficiais de ligação em estruturas nacionais dos Estados Unidos ou multilaterais sediadas naquele país, representantes em estruturas de comando (inclusive no SOUTHCOM), além de participantes de exercícios, missões técnicas, cursantes de vários tipos de formação, monitores e instrutores, em 2023 o Brasil mantinha cerca de 100 militares nos Estados Unidos, cerca de 54% do total enviado ao exterior¹⁷.

A extensão deste bilateralismo gera uma convivência estreita de segmentos militares brasileiros com o ambiente político-militar em Washington e com o pensamento estratégico dos Estados Unidos em uma etapa de reformulações doutrinárias e redirecionamentos operacionais. Além de significar uma fonte de prestígio para as forças armadas brasileiras, esta convivência contribui para alinhar as visões de mundo do setor castrense brasileiro com as percepções dominantes em Washington na

15 Desde agosto de 2019, foi concedido ao Brasil o *status* de aliado especial dos Estados Unidos, juntando-se a um grupo de 16 países, que são: Argentina, Afeganistão, Austrália, Bahrein, Egito, Israel, Japão, Jordânia, Kuwait, Marrocos, Nova Zelândia, Paquistão, Filipinas, Coreia do Sul, Taiwan, Tailândia e Tunísia.

16 Um mês antes de deixar a presidência, em 1º de janeiro de 2022, e pouco antes de viajar para os Estados Unidos evitando participar da posse do Presidente Lula, Jair Bolsonaro nomeou o major brigadeiro Flavio Luiz de Oliveira Pinto para o posto de diretor-geral da Secretaria da Junta Interamericana de Defesa em Washington pelo prazo de dois anos.

17 Barros, Lima e Barros, 2024.

identificação de ameaças e interpretações convergentes, como a ideia de que já estaríamos ingressando em uma Guerra Fria 2.0. Neste contexto, ganhou lugar a disseminação da ideia de “dissuasão integrada”, difundida na região a partir da Conferência de Ministros de Defesa das Américas de 2022, que teve lugar em Brasília.

De fato, a partir do fim da pandemia causada pelo vírus Covid-19, autoridades norte-americanas procuram transmitir ao governo brasileiro suas expectativas para com o Brasil como um aliado confiável. Com este fim foram mantidos contatos diretos tanto pelo Conselho de Segurança Nacional como pelo departamento de Estado, somados às agências que se ocupam de temas cibernéticos e tecnologia de defesa. O diálogo sobre visões estratégicas globais não significa uma convergência bilateral em temas de Segurança e Defesa e de sua projeção estratégica. Do lado brasileiro, torna-se fundamental encontrar adequações entre estas visões e a preocupação militar cotidiana de pleno controle territorial, marítimo e espacial do espaço geopolítico nacional.

Combinam-se dimensões tangíveis e intangíveis de ação do complexo militar e de defesa que envolvem i) a conservação do espaço amazônico como área de projeção soberana, o que compreende a responsabilidade pela proteção de seus recursos naturais e pelo controle de pontos terrestres e fluviais no território nacional; ii) o tratamento da zona marítima do Atlântico Sul, desde uma perspectiva regional em convergência com os compromissos de cooperação do Zopacas; iii) o desenvolvimento de projetos de tecnologia militar que estabeleçam capacidade de absorção de novas áreas de troca e diálogo com os pólos científicos mundiais em consonância com projetos nacionais.

Em termos geopolíticos ganhou visibilidade no período recente o potencial de tensão emanado na fronteira norte do Brasil a partir da reativação do reclamo territorial venezuelano da zona de Essequibo à Guiana. Há um inevitável respingo sobre o Brasil da desestabilização do relacionamento Georgetown, onde somaram-se preocupações de que se instalasse uma base militar dos Estados Unidos em solo guianense. Do lado brasileiro, foi expressivo o esforço em prol de uma solução diplomática para

a disputa, procurando-se evitar a sua militarização e a eventual presença dos Estados Unidos na área.

No caso das relações militares com os Estados Unidos, ainda se fazem sentir antigas dificuldades no tratamento da questão de tecnologias sensíveis, primeiramente tomada pelas resistências norte-americanas de que o Brasil tivesse acesso ao processamento de urânio enriquecido, e atualmente relacionado ao projeto brasileiro de construção do submarino nuclear. Apesar do notável enfraquecimento do regime de não proliferação mundial, demonstrado pela paralisa de novos consensos do TNP desde 2015, os Estados Unidos procuram manter a voz de sua autoridade na matéria que mantém acesa a ideia de um Condomínio Nuclear excludente.

Tratando-se de uma aspiração antiga da Marinha do Brasil, o lado estadunidense parece reacear usos militares da tecnologia empregada para produção da combustão nuclear¹⁸. Parece existir neste caso uma diferenciação no tratamento com outros países aliados que buscam atingir metas semelhantes, mencionando-se o caso da Austrália, que pode compatibilizar sua aspiração com sua membresia à ANZUS.

No meio militar do Brasil, é consensual a necessidade de dar continuidade ao programa do submarino nuclear Álvaro Alberto, levado à frente pela Companhia Itaguaí Construções Navais. Tal apoio vem se reforçando ainda mais no contexto de uma reacendida expansão da indústria militar mundial, ancorada em uma valorização de atributos de poder duro para assegurar a projeção geopolítica do país¹⁹. A retomada do projeto em fins de 2023, uma vez superadas as contenções orçamentárias impostas pela Covid-19, conta com a colaboração da França, o que pode vir a ser um fator facilitador para a sua aceitação no âmbito da OTAN²⁰. De toda forma, tem sido ativa a colaboração naval americana e brasileira com foco na área da marinha de guerra.²¹ Graças à participação brasileira no programa

18 Spector, 2023.

19 Tian, *et al.*, 2024.

20 O envolvimento da França no projeto do submarino nuclear integra o PROSUB, um robusto programa de cooperação criado em 2008. Seu plano de atividades previa a fabricação de quatro submarinos convencionais: o Riachuelo (2018), Humaita (2020), Tonelero (2022), e o Angostura (2024). <<https://www.marinha.mil.br/programas-estrategicos/prosub>>. Acesso em: 15 jul. 2024.

21 Ver: <<https://www.southcom.mil/MEDIA/NEWS-ARTICLES/Article/2444692/newest-us-navy-submarine-visits-newest-brazilian-submarine-base/>>. Acesso em: 30 jul. 2024.

“Southern Seas”, o país recebeu, em meados de 2024, o porta-aviões de propulsão nuclear para estimular a interoperacionalidade entre a Defesa dos EUA e seus parceiros na região. Na área espacial, prevalece fluidez no diálogo bilateral, que encontra anos de apoio dos Estados Unidos na criação da Aeronáutica brasileira.

Nos anos recentes, o relacionamento bilateral enfrentou tensões no campo espacial em função do acordo de parceria relativo ao Centro de lançamento de foguetes de Alcântara. Tratando-se do pilar militar do programa espacial brasileiro, esta base foi concebida de forma coordenada com o projeto de desenvolvimento de satélites, sob responsabilidade do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), e de um foguete de maior porte para o lançamento deles. A responsabilidade da Aeronáutica pela construção e funcionamento da base e do veículo lançador de satélites (VLS) tornou-se uma atribuição compartilhada com a Agência Espacial Brasileira, que integra o Ministério de Ciência e Tecnologia. A trajetória deste projeto foi tumultuada e custosa, enfrentando obstáculos internacionais para garantir que sua concreção fosse outrossim um caminho de acesso à tecnologia – de caráter sensível²². Após um intento frustrado com o governo da Ucrânia, os Estados Unidos tornaram-se o principal parceiro. No ano de 2000 foi assinado um acordo bilateral com Washington que, depois de postergações diversas, entrou em vigência em 2019, durante o governo Bolsonaro. Como consequência, foram criadas as condições para a transformação do Centro Espacial de Alcântara em um empreendimento comercial para o lançamento de foguetes americanos, ao mesmo tempo que os Estados Unidos obtiveram um acordo que lhes desobriga de transferir tecnologia para o Brasil. As dificuldades cotidianas no manejo da base ganharam maior visibilidade em meados de 2023 com a explosão de um foguete, considerada a maior tragédia espacial brasileira. Um novo fator de tensão se somou quando a comunidade de quilombolas ganhou causa na Corte Interamericana de Direitos Humanos contra o Estado brasileiro por sua ocupação de terras na área do Centro Espacial.

Não obstante, o governo Lula III vem demonstrando empenho em abrir novos horizontes para o Programa Espacial, no que diz respeito às suas conexões internacionais, à consolidação de seu componente civil – com

22 Ver: <<https://www.comciencia.br/a-base-espacial-de-alcantara>>. Acesso em: 1º ago. 2024.

lugar para o setor privado – de sua gestão e desenvolvimento e o desenho de novos projetos²³. É possível prever que a integração do Brasil em uma rede global de agências espaciais, promovida pelo INPE, levará o país a uma nova etapa de desenvolvimento de projetos orbitais²⁴. Neste caso, os entendimentos com a China ganharam novo impulso, mencionando-se os projetos de satélites de recursos terrestres como o CBERS-6.

A interação entre os exércitos dos Estados Unidos e do Brasil representa o campo mais ativo de colaboração militar bilateral. Destacam-se aqui alguns programas. Por exemplo, quando o Centro Brasileiro de Defesa Cibernética (CDCiber) se apresentou aos representantes de 15 nações no dia 18 de agosto de 2023, como parte de seu Exercício Guardião Cibernético, dois soldados da Guarda Nacional do Exército de Nova York representaram os Estados Unidos. Outro exemplo é o Vanguarda do Sul, que envolve diversos países da região. Criado em 2021, o programa obedece a uma lógica rotativa, tendo se realizado pela segunda vez no Brasil em fins de 2023, na região Amazônica, sob o comando do Comando Militar do Norte (CMN), com treinamentos de ataque aéreo, operações urbanas e familiarização de armas²⁵.

Ainda assim, desde 2023 o Ministério da Defesa e os comandantes das forças singulares vêm manifestando o compromisso de retomar a cooperação militar com os países da região, e mesmo com os demais países dos mecanismos de coordenação que o Brasil participa, incluindo o BRICS, sem prejuízo de sua cooperação com os Estados Unidos e demais países membros da OTAN²⁶. Em todos os relacionamentos, mas principalmente com os Estados Unidos, é preciso considerar nos cálculos de custo e benefício, as assimetrias e riscos envolvidos a cada nível de relacionamento. Estes são só temas das próximas duas seções do trabalho.

23 Cepik e Souza, 2023.

24 Ver: <<https://revistapesquisa.fapesp.br/marco-antonio-chamon-muitos-planos-para-o-espaco/>>. Acesso em: 15 jul. 2024.

25 Essa atividade implicou a presença de 294 militares dos Estados Unidos no Brasil, chamou-se “Core 23/ Southern Vanguard 24”. Ver: <<https://dialogo-americas.com/pt-br/articles/soldados-dos-eua-e-do-brasil-melhoram-a-prontidao-combinada-durante-core-23-southern-vanguard-24/>>. Acesso em: 3 ago. 2024.

26 Em julho de 2024, o Comandante do Exército, general Tomás Ribeiro Paiva, visitou Pequim e se reuniu com o Ministro da Defesa chinês, Dong Jun, no contexto do 50º aniversário do estabelecimento de relações diplomáticas entre os dois países. Ver: <<https://folha.com/2qevwz1p>>. Acesso em: 15 ago. 2024.

Assimetrias: comércio de armas, instituições e poder militar

Consideradas as continuidades e mudanças nas relações militares entre Estados Unidos e Brasil no primeiro ano do atual governo Lula (2023-2026), em comparação com o período 2016-2022, é importante refletir sobre as assimetrias na relação bilateral. Vejamos alguns aspectos econômicos, institucionais e propriamente militares, bem como suas implicações para o relacionamento bilateral.

No plano econômico, vale destacar que o Brasil é, de fato, um país relevante no mercado internacional de defesa, importando equipamentos militares e sendo um fornecedor de armas leves. O relacionamento do Brasil com os Estados Unidos nas duas pontas do mercado vem contribuindo para alimentar esta posição. É verdade que as exportações de armas e outros itens de segurança e militares tendem a ter mais valor agregado do que os itens mais volumosos na pauta exportadora brasileira (minerais e soja, por exemplo). Por outro lado, é evidente o caráter assimétrico dos relacionamentos comerciais bilaterais nesta área.

Em relação às importações, a posição dos EUA como supridor do Brasil enfrenta problemas de competitividade. De fato, as disputas se dão intra-OTAN e não entre rivais estratégicos (como Rússia e China são considerados por Washington), uma vez que as empresas americanas disputam lugar com suas contrapartes alemãs, francesas, espanholas, italianas e agora a Suécia, já considerando o pedido de ingresso daquele país na OTAN no contexto da guerra na Ucrânia. Segundo dados do SIPRI referentes aos anos 2003-2010, enquanto os Estados Unidos representavam 9% dos armamentos importados pelo Brasil, Alemanha (26%), França (20%), Espanha (10%) e Itália (9%) somavam 65% dos valores importados no período²⁷. No sexênio Temer-Bolsonaro, as vendas de armamentos oriundos dos Estados Unidos para o Brasil aumentaram significativamente. Mesmo assim, este incremento posiciona o Brasil apenas em quarto lugar como destino de exportações estadunidenses para a América Latina, depois da Argentina, da Colômbia e do México. No Quadro 1, pode-se observar a evolução dos valores dos armamentos importados dos Estados Unidos pelo Brasil neste período.

27 Milani, 2021.

Quadro 1. Armamentos dos EUA importados pelo Brasil (2016-2022)

Ano	Valores nominais em US\$ milhões
2016	52,8
2017	71,4
2018	43,4
2019	64,9
2020	91,1
2021	60,6
2022	117,2

Fonte: <<https://securityassistance.org>>. Acesso em: 25 jul. 2024.

O impacto comercial, em termos de aumento da dependência brasileira, só não foi maior porque, ao contrário do que a retórica do governo brasileiro enfatizava à época, entre 2019 e 2022 os gastos militares caíram 16% no país²⁸.

Pelo lado das exportações, desde 2010 o Brasil encontra-se entre os cinco principais exportadores de armas leves (pistolas, rifles e escopetas) para os Estados Unidos. Segundo relatório publicado em 2022 pelo *Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms, and Explosives* (ATF) do Departamento de Justiça do governo dos Estados Unidos, entre 2010 e 2020 o Brasil foi a origem de 19,9% dos revólveres e pistolas importados pelos Estados Unidos, 15,8% dos rifles e 10,3% das escopetas²⁹. A posição exportadora brasileira no setor foi acompanhada por um aumento generalizado da produção e circulação de armamentos leves em território brasileiro, beneficiados por novos marcos legais aprovados durante o governo Bolsonaro. Algumas empresas brasileiras neste segmento procuraram alavancar o lugar conquistado no mercado americano com a abertura de suas filiais nos Estados Unidos³⁰. Embora a conexão da indústria de armas leves com a Base Industrial de Defesa seja problemática, por causa

28 Tian et al., 2024.

29 ATF. *National Fire Arms Commerce in the United States*. Washington D.C., ATF/DoJ, 2022, p. 61.

30 Destaca-se a expansão das vendas de pistolas e outros armamentos leves produzidos pela empresa Taurus, para os quais os Estados Unidos é o primeiro comprador mundial. Ver: <<https://www.otempo.com.br/economia/taurus-maior-empresa-de-armas-do-brasil-exporta-75-da-producao-1.3263097>>. Acesso em: 1º jul. 2024.

de sua baixa incidência na capacidade dissuasória em defesa externa, as exportações do setor mantiveram-se como prioridade nas diretrizes do Ministério da Defesa em 2023.

A política brasileira de aquisição de material de defesa procura associar suas operações com a transferência de tecnologia e outras compensações (*offset*). Entretanto, no período de maior aproximação bilateral em temas militares (2016-2022), tampouco se verificou modificação substantiva nos acordos realizados³¹. Aliás, vale mencionar a anunciada compra de helicópteros de fabricação americana pelo Brasil. O encaminhamento da operação pelo Departamento de Estado, em colaboração com a Agência de Cooperação de Segurança em Defesa (DSCA), no marco da Lei de Vendas Militares dos Estados Unidos, prevê a participação de empresas como a Lockheed Martin e a Sirosky, além da presença de funcionários do governo e contratistas enviados ao Brasil³².

Um indicador adicional da assimetria entre os dois países é que o Brasil é receptor da ajuda internacional de segurança dos Estados Unidos. Conforme se pode observar no quadro 2, os níveis de assistência de segurança foram reduzidos ao longo da série, aproximando-se mais do patamar existente no começo do governo Trump apenas em 2022.

Quadro 2. Assistência de Segurança dos Estados Unidos para o Brasil (2016-2022)

Ano	Valores em US\$ milhares (valor nominal)
2016	898000
2017	890000
2018	623000
2019	619000
2020	767000
2021	650000
2022	800000

Fonte: <<https://securityassistance.org>>. Acesso em: 25 jul. 2024.

31 Correa e Urbina, 2021.

32 Ver: <<https://www.dsca.mil/press-media/major-arms-sales/brazil-uh-60m-black-hawk-helicopters-0>>. Acesso em: 1º jul. 2024.

A título de comparação, no mesmo ano de 2022 a assistência de segurança dos Estados Unidos para a África do Sul foi de US\$ 650 mil, na mesma ordem de grandeza da assistência ao Brasil. Naquele mesmo ano, a Arábia Saudita recebeu US\$ 22,5 milhões; a Ucrânia, US\$ 155,4 milhões; a Colômbia, US\$ 237,8 milhões; e Israel, o maior destinatário, US\$ 3,3 bilhões³³.

A assistência ao setor de segurança, tal como definida pelo projeto *Security Assistance Monitor*, é bastante ampla no contexto de qualquer relação bilateral, incluindo diferentes programas de ajuda externa do Departamento de Estado e do Departamento de Defesa. Ainda assim, trata-se de uma definição operacional incompleta, pois não inclui todas as transferências e cooperações com serviços de inteligência e/ou forças policiais³⁴. Seja como for, a tendência observada no padrão de assistência de segurança dos Estados Unidos é de aumento significativo de valores conforme a relevância regional e as capacidades de cada Estado nacional, não estando relacionada apenas a declarações unilaterais de proximidade política e alinhamento ideológico entre governos.

No plano institucional, note-se que o relacionamento militar dos Estados Unidos com outros países é caracterizado por um arcabouço político sob liderança civil. Em primeiro lugar, destacam-se as prerrogativas do Congresso Nacional em termos de aprovação, controle da execução e fiscalização dos orçamentos e iniciativas militares e de segurança.

Em segundo lugar, no Poder Executivo, a formulação estratégica, coordenação interministerial e acompanhamento das políticas de segurança nacional contam com estruturas especializadas em regiões e temas de uma forma que não existe paralelo no Brasil. Basta que se observem as diferenças de capacidade e autoridade entre o *National Security Council* (NSC) e a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho

33 Ver: <<https://securityassistance.org>>. Acesso em: 25 jul. 2024.

34 Segundo o sítio da Internet do projeto SAM do *Center for International Policy* (CIP), as fontes de informações para os dados de assistência internacional são diversificadas, tais como o relatório *Congressional Budget Justification* (CBJ) – *Foreign Operations*, publicado em fevereiro de cada ano, ou o *Report on the Uses of Foreign Military Financing, International Military Education and Training, and Peacekeeping Operations Funds* (Section 7010 of the FY2009 Omnibus Appropriations Act), relatórios específicos do *Congressional Research Service* (CRS), do *Government Accountability Office* (GAO) e do próprio Departamento de Defesa, como o *Foreign Military Training and DoD Engagement of Activities of Interest report* (FMTR).

de Governo (CREDEN). Disto decorre que os programas de assistência internacional de segurança, as vendas internacionais de armamentos e suprimentos militares, ou mesmo os treinamentos e exercícios militares, frequentemente tenham financiamento e interveniência de outros departamentos (ministérios), principalmente o Departamento de Estado (DOS) e o Departamento de Defesa (DOD), mas também o Departamento de Justiça (DOJ), o Departamento de Segurança Interna (DHS) e vários outros órgãos federais.

Em terceiro lugar, é importante mencionar a complexidade institucional do próprio Departamento de Defesa. Com um orçamento da ordem de US\$ 840 bilhões em 2024, o DOD congrega uma miríade de estruturas organizativas. Conforme o *Goldwater–Nichols Department of Defense Reorganization Act* (Public Law 99-433 – 1986) e outras regulações posteriores, apenas na primeira camada (estratégica), atualmente existem sete serviços singulares (exército, marinha, força aérea, guarda costeira, força espacial, guarda nacional e fuzileiros navais), 11 comandos combatentes conjuntos (divididos em áreas de responsabilidade funcionais ou geográficas) e, pelo menos, nove agências de suporte ao combate subordinados ao Chefe do Estado Maior Conjunto e ao Secretário (Ministro) de Defesa. As agências de suporte ao combate são: *Defense Contract Management Agency* (DCMA), *Defense Health Agency* (DHA), *Defense Information Systems Agency* (DISA), *Defense Intelligence Agency* (DIA), *Defense Logistics Agency* (DLA), *Defense Threat Reduction Agency* (DTRA), *National Geospatial-Intelligence Agency* (NGA), *National Reconnaissance Office* (NRO), e *National Security Agency/Central Security Service* (NSA/CSS). Várias organizações do DOD exercem papel internacional ou impactam os relacionamentos militares e de segurança dos Estados Unidos³⁵.

Para a América Latina e Caribe em geral, e para o Brasil em particular, vale destacar duas estruturas do DOD já mencionadas anteriormente neste texto, a saber, o *U.S. Southern Command* (SOUTHCOM), sediado em Doral, na Flórida, e a *Defense Security Cooperation Agency* (DSCA), sediada em Arlington, Virgínia. Ambas têm importante protagonismo nos relacionamentos militares dos Estados Unidos na região.

35 Ver: <<https://www.defense.gov/Resources/Military-Departments/A-Z-List/>>. Acesso em: 28 jul. 2024.

Criado em 1950, o SOUTHCOM é um dos comandos combatentes conjuntos (com área de responsabilidade regional) e conta atualmente com cerca de 1.200 funcionários civis e militares e um orçamento anual de 200 milhões de dólares. A expectativa do comando é que, para o ano fiscal de 2025, o Congresso americano aprove um orçamento de 323 milhões de dólares³⁶. Além dos componentes militares permanentes (*12th Air Force, U.S. Army South, U.S. Naval 4th Fleet, U.S. Marine Corps Force South*, e o *Special Operations Command South*), o SOUTHCOM conta com duas forças-tarefa conjuntas (Bravo, sediada em Honduras, e Guantanamo, sediada em Cuba), uma força-tarefa interagências (militares e civis), com foco em operações antinarcóticos e missões humanitárias, além de três estruturas de formação e cooperação que respondem diretamente ao comandante do SOUTHCOM, o *Western Hemisphere Institute for Security Cooperation*, a *Naval Small Craft Instruction & Technical Training School*, e a *Inter American Air Forces Academy*³⁷.

Por sua vez, a DSCA apoia os relacionamentos internacionais dos diversos componentes do DOD, atuando por meio de vários programas nas áreas de assistência humanitária, treinamento e formação profissional, construção de capacidade institucional, comércio e transferência de armamentos, monitoramento de uso dos serviços e equipamentos transferidos a outros países, dentre outros. No ano fiscal de 2023, a DSCA contou com um orçamento total de 295 bilhões de dólares, com mais de mil funcionários, tendo desenvolvido programas em mais de 160 países³⁸. Dentre os vários componentes da DSCA voltados para o treinamento de países cooperantes, encontra-se o *William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies* (WJPC), sediado em Washington D.C., o qual, desde a sua criação em 1997, teve um papel destacado nos intercâmbios com a região e com o Brasil³⁹.

O tamanho do aparato de defesa nos Estados Unidos e sua complexidade institucional são um desafio em si para qualquer outro país que pretenda

36 Ver: <<https://breakingdefense.com/2024/03/in-323m-wishlist-southcom-wants-money-to-counter-chinese-influence-drugs-in-south-america/#:~:text=WASHINGTON%20—%20Should%20lawmakers%20see%20fit,of%20not%20meeting%20mission%20requirements>>. Acesso em: 28 jul. 2024.

37 Ver: <<https://www.southcom.mil/>>. Acesso em: 10 ago. 2024.

38 DSCA, 2024.

39 Ver: <<https://wjpcenter.org/>>. Acesso em: 29 jul. 2024.

cooperar na área de segurança. As frequentes alterações na designação de programas e agências, a articulação entre eles, o papel dos comitês congressuais, tudo isso demanda acompanhamento crítico e sistemático, inclusive dos interesses burocráticos e das agendas de cada segmento, de forma muito granular e em conexão com as diferentes composições de equipes dirigentes decorrentes de trocas de governo. E isto impõe custos de transação frequentemente ignorados para os países que não dispõem dos mesmos recursos de monitoramento internacional de políticas públicas e de inteligência. Para ilustrar este ponto, citamos três exemplos adicionais.

Em 2016, o exército dos Estados Unidos criou um Comando de Assistência às Forças de Segurança (SFAC) para treinar e equipar Brigadas de Assistência às Forças de Segurança (SFABs) em apoio aos objetivos de cooperação de segurança dos Comandos Combatentes Conjuntos. No caso do SOUTHCOM, o SFAC disponibiliza uma brigada sediada em Fort Benning, na Geórgia (1st SFAB). Mas, além do SFAC, existe também um Comando de Assistência à Segurança (SAC), subordinado ao Comando de Materiais do Exército dos EUA, sediado em Fort Belvoir, no estado da Virgínia, que gerencia no exército diversos programas de assistência à segurança e de vendas militares americanas em todo o mundo, incluindo a América Latina⁴⁰.

Além dos dois grandes programas globais de treinamento de curto prazo executados pela DSCA, ofertados pelos comandos combatentes unificados e, em cada país, pelas embaixadas dos Estados Unidos, a saber o *Combating Terrorism and Irregular Warfare Fellowship Program* (CTIWFP) e o *International Military Education & Training* (IMET), o governo americano utiliza ainda como instrumento em seus relacionamentos militares bilaterais o sistema de universidades do DOD. Considerando apenas as instituições que oferecem títulos de mestrado e doutorado *stricto sensu* (inclusive para civis e, conforme os interesses do governo americano, para estrangeiros), dentre outras instituições, o Pentágono conta com a *National Defense University* (NDU), a *National Intelligence University* (NIU), o *The Judge*

40 Segundo Kennedy (2024), em 2021 o SAC teria gerido 6 mil casos de vendas militares estrangeiras, incluindo a execução de casos e coordenando a logística e o transporte de armas e equipamentos para parceiros de 140 países e organizações multinacionais, um valor combinado superior a US\$ 192 bilhões. Kennedy, 2022.

Advocate General's Legal Center and School (TJAGLCS), a *Uniformed Services University of the Health Sciences* (USU), a *Joint Special Operations University* (JSOU), a *Army University* (Fort Leavenworth, Kansas), o *United States Army War College* (USAWC, em Carlisle, Pennsylvania), a *Marine Corps University* (MCU, em Quantico, Virginia), o *Naval War College* (USNWC, em Newport, Rhode Island), a *Naval Postgraduate School* (NPS, em Monterey, California), e a *Air Force University* (AU, em Montgomery, Alabama).⁴¹ Diversos militares brasileiros foram formados nas universidades do sistema de defesa dos Estados Unidos, principalmente na NDU, na NPS e nas escolas superiores das forças singulares.

Finalmente, é preciso lembrar que os Estados Unidos possuem grande predominância e controle sobre algumas instituições multilaterais de defesa e segurança, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a Junta Interamericana de Defesa (JID). Por meio de seus programas de treinamento e representações dos países nas sedes de suas instituições, ambas exercem importante papel no relacionamento militar dos Estados Unidos com diversos países, inclusive o Brasil.

No caso da OTAN, embora o Brasil não faça parte do *Partnership Cooperation Programme*, aplicado também a alguns países chamados de parceiros globais (como a Colômbia), há atividades de treinamento e exercícios que incluem militares brasileiros. Em 2023, por exemplo, oficiais de vários países, incluindo Brasil, Colômbia e México, participaram de uma edição do *International Geostrategic Practices of the Higher Military Studies Course* voltada para a promoção das visões da OTAN sobre a guerra na Ucrânia. No caso da JID, o Brasil tem uma delegação permanente (RBJID), além de participar da estrutura de governança do Colégio Interamericano de Defesa (CID) e de enviar militares para os cursos e atividades promovidos pelo CID, os quais refletem, em grande medida, os interesses e visões dos Estados Unidos sobre os desafios de segurança da região⁴².

Pelo lado brasileiro, o relacionamento bilateral com os Estados Unidos caracteriza-se pela fragilidade da sua coordenação interministerial (o que deveria ser feito pela CREDEN) e mesmo entre as forças singulares, assim

41 Ver: <<https://amcsus.org>>. Acesso em: 30 jul. 2024.

42 Ver: <<https://jid.org/pt>>. Acesso em: 1º ago. 2024.

como pela escassez de pessoal e recursos especializados que conheçam suficientemente os interesses, os negociadores e os objetivos das agências e atores estadunidenses.

No Ministério da Defesa, destaca-se o papel da Secretaria de Produtos de Defesa (Seprod) e da chefia de Assuntos Estratégicos do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA)⁴³. No caso do Exército brasileiro, a 5ª chefia do Estado Maior (EMEx) de acordos e relações internacionais, com assessorias específicas para cada continente. Estruturas semelhantes na Marinha e na Força Aérea apoiam os respectivos comandantes em suas relações internacionais. No caso do Ministério das Relações Exteriores, por sua vez, destacam-se os departamentos de América do Norte (DAN/SEAM) e de Assuntos Estratégicos, de Defesa e Desarmamento (DDEF/SAMP)⁴⁴. Em ambos os ministérios, a quantidade de especialistas e a densidade institucional do planejamento, implementação e avaliação dos relacionamentos com os Estados Unidos são insuficientes. As respectivas embaixadas do Brasil em Washington e dos Estados Unidos em Brasília são instituições importantes para o processamento cotidiano dos relacionamentos bilaterais, mas não abarcam as complexidades que nutrem as diretrizes obedecidas de um e outro lado. As principais assimetrias institucionais se encontram nas estruturas de governança de ambos os países, que naturalmente refletem uma diferenciação de peso estratégico mundial.

No plano do poder militar, a assimetria entre a maior potência militar do planeta e uma potência regional como o Brasil, destacada no parágrafo acima, adquire contornos muito concretos e plenos de consequências. Destacamos, a título de exemplo, o poder naval, que incide diretamente nas respectivas capacidades de dissuasão e projeção de força.

Segundo dados do relatório *Military Balance* de 2024, somente a marinha dos Estados Unidos tem um efetivo de 334.400 pessoas na ativa, com um inventário de 66 submarinos em operação (sendo 14 SSBNs de uso

43 Ver: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br>>. Acesso em: 1º ago. 2024.

44 No DDEF da Secretaria de Assuntos Multilaterais Políticos (SAMP), trabalham cerca de 15 diplomatas, e há divisões encarregadas por assuntos relevantes para a inserção do Brasil na área de segurança, incluindo assuntos de defesa, segurança cibernética, marítimos, espaciais, antárticos, de desarmamento e de tecnologias sensíveis. Ver: <<https://www.gov.br/mre/pt-br>>. Acesso em: 1º ago. 2024.

estratégico) e 122 navios principais de superfície para combate (incluindo 11 porta-aviões, 15 cruzadores, 73 contratorpedeiros e 23 fragatas), além de mais 85 navios de patrulha e combate costeiro, navios de comando, de transporte, caça-minas, de assalto anfíbio, e outras necessidades logísticas e de suporte. Cerca de 475 vasos de guerra no total, incluindo a reserva naval. A aviação naval estadunidense dispõe de 970 aeronaves de combate, além de muitos outros para comando e alerta, guerra eletrônica, inteligência, treinamento, transporte e outras missões especializadas⁴⁵.

Em contraste, segundo a mesma fonte, em 2024 a marinha do Brasil dispunha de um efetivo de 85 mil pessoas, com um inventário de cinco submarinos com propulsão diesel-elétrica, sete navios de superfície para combate (somente fragatas), além de 45 navios de patrulha e combate costeiro e mais 65 embarcações para diversas finalidades anfíbias, caça-minas, logísticas e de suporte. A aviação naval brasileira dispõe de sete aviões de combate e cerca de 70 helicópteros para usos diversos⁴⁶. Note-se que, enquanto no Brasil o Corpo de Fuzileiros Navais (16 mil efetivos) é uma unidade especializada da Marinha, no caso dos Estados Unidos trata-se de uma força armada separada, com 170.800 pessoas na ativa, contando com meios de combate terrestre, naval e aéreo próprios.

Da mesma forma, enquanto no Brasil as funções de proteção de fronteiras marítimas e ribeirinhas são realizadas pelas Capitânicas dos Portos da Marinha, nos Estados Unidos a Guarda Costeira (com funções constabulares) é uma organização armada separada da marinha, subordinada ao Departamento de Segurança Interna (DHS). Em 2024, a Guarda Costeira dos Estados Unidos dispunha de mais de 50 mil pessoas na ativa, para uma frota de 259 *Cutters* (embarcações com mais de 20m de comprimento), cerca de 200 aeronaves de asa fixa e rotativa, além de mais de 1.600 barcos com menos de 20m de comprimento⁴⁷. Em síntese, mesmo sem levar em conta outros aspectos do poder naval (comando do espaço sideral e as sinergias com as capacidades cibernéticas, nucleares e os meios terrestres e aéreos), fica evidente que o Brasil, que responde por

45 International Institute for Strategic Studies, 2024, p. 39-42.

46 International Institute for Strategic Studies, 2024, p. 417-418.

47 Ver: <<https://www.uscg.mil>>. Acesso em: 5 ago. 2024.

44,4% dos gastos de defesa da América Latina e Caribe, possui recursos de poder militar muito limitados em comparação com os Estados Unidos.

A existência de grandes assimetrias comerciais, institucionais e de poder militar é um dado que precisa ser levando em conta na análise dos riscos envolvidos, do ponto de vista dos interesses brasileiros, em um bilateralismo que mais se deixa levar pelo sentido de oportunidade do que pelas implicações de médio e longo prazo que este mesmo pode significar. Este é o tema da próxima seção.

Riscos para o Brasil nas relações militares com os Estados Unidos

O Brasil segue sendo um parceiro de relevância estratégica para os Estados Unidos em assuntos militares e de segurança. A interação militar brasileira-americana constitui uma ferramenta eficiente para atender um dos propósitos essenciais de política externa e de segurança de Washington, qual seja, o de assegurar interlocutores de peso para organizar sua “equipe” na região. Com este propósito tem-se reforçado a agenda da interoperacionalidade através de uma ampla gama de programas e iniciativas que envolvem exército, marinha e força aérea, mas também diversos outros atores na área de segurança. O foco atual dos discursos de segurança e das iniciativas dos Comandos Conjuntos Norte e Sul dos Estados Unidos está posto em dois temas principais, o dos adversários estratégicos globais e o dos grupos de delito organizado na região. No caso do Brasil, o primeiro tema se expressa de maneira cada vez mais recorrente contra a China, com os Estados Unidos reiteradamente “alertando” o Brasil para a relevância (e os supostos riscos) do seu relacionamento econômico e diplomático com o país asiático.

Enquanto seja certo que os temas militares e de segurança sejam restritos e de baixo perfil na agenda Brasília-Beijing, para Washington, existiria o risco de que o Brasil venha a se tornar mais ativo em temas que afetam a campanha dos Estados Unidos contra a China. São variadas as indicações do valor da parceria brasileira para os interesses da China, tanto em sua política de articulação com poderes emergentes do Sul, quanto relativas a uma maior capilaridade econômica no espaço da América do Sul. Ao mesmo tempo que um vínculo sólido com o Brasil tem importância

per se para Pequim, ele ganha um sentido estratégico adicional dadas as asperezas nos intercâmbios dos Estados Unidos com a China. Quando Washington faz uso de um viés securitizado para alertar contra a atuação da China na região, Pequim busca responder com o trunfo de um sólido relacionamento com seu par brasileiro. Este tipo de embate declaratório se deu, por exemplo, em 2024, em reação às declarações da Chefe do Comando Sul sobre os “riscos” da presença chinesa no Brasil⁴⁸.

À diferença do que se dá no relacionamento com os Estados Unidos, os pontos de sintonia e diálogo sino-brasileiro ocorrem na esfera da grande estratégia de cada um e nos âmbitos da governança global. Por isso mesmo, observa-se sua projeção em temas de tecnologia, investimentos e meio ambiente, ou ainda na promoção de espaços multilaterais alternativos à primazia dos interesses das potências ocidentais. Em contraste, com os Estados Unidos a agenda de Segurança e Defesa tende a ser menos convergente e explícita em relação a grandes temas estratégicos e de governança global. É possível identificar uma ênfase em temas mais “técnicos” com os Estados Unidos, da parte do Brasil, mesmo quando Washington enfatiza discursos alinhados com as suas prioridades globais e regionais. Neste caso haveria uma lógica de trajetos paralelos que operariam de forma simultânea e não antagônica. Uma segunda constatação inevitável diz respeito ao alcance de tal paralelismo ao tratar-se de um país de estatura média limitada em seus atributos de poder e submetido a lógicas internacionais assimétricas.

O enunciado de que paralelos não se tocam torna-se útil para explicar a dissociação entre a preservação do terreno de colaboração militar bilateral com os Estados Unidos e o marco de diferenciação entre os dois países quando se abordam temas geopolíticos mundiais. As posições discordantes entre Brasília e Washington sobre os conflitos internacionais, por exemplo, na questão das guerras na Ucrânia e em Gaza, inclusive nos fóruns de governança multilateral, são ilustrativas nesse sentido. As ponderações poderão ser outras, entretanto, se confrontamos tal enunciado com a noção de sobre-estiramento empregada na caracterização dos poderes

48 “Declaração do porta-voz da Embaixada da China no Brasil sobre comentários equivocados de autoridade americana em relação à China”. Ver: <http://br.china-embassy.gov.cn/por/sghds/202405/t20240526_11311659.htm>. Acesso em: 30 jul. 2024.

medianos, e do Brasil em particular, principalmente levando em conta a margem real de autonomia de que dispõem frente às restrições impostas por assimetrias internacionais estruturais⁴⁹.

Deve-se, no caso, levar em consideração as limitações enfrentadas pelo Brasil no plano estrutural, em decorrência de sua escassez de recursos militares de poder, em um cenário mundial com tintas carregadas de agendas geopolíticas. Enfrenta-se, desde a perspectiva brasileira, o risco de se assumir um lugar de papel auxiliar da OTAN em um contexto de recrudescimento de embates dos Estados Unidos com a Rússia e a China. Em etapas anteriores do desenvolvimento das relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos, tais assimetrias estruturais encontravam algum tipo de compensação quando entrava em jogo o lugar do Brasil como poder regional. Não foi acidental, por exemplo, a atuação brasileira como promotor do Conselho de Defesa no âmbito da União das Nações da América do Sul (Unasul) na segunda década deste século. Sem pretender uma confrontação à primazia militar norte-americana, a missão deste Conselho era a de ampliar a capacidade de articulação e identificação de vetores comuns de formulação de políticas de defesa e visões estratégicas sul-americanas. Naquele caso, a aliança com a Argentina tornou-se essencial para estimular sinergias bi e mini laterais na América do Sul. Uma sequência de ações de construção de confiança argentino-brasileira como projeção no Cone Sul e no Atlântico Sul alavancaram essa aliança durante algumas décadas.

É significativo que seu atual esvaziamento coincida com o fortalecimento das agendas de colaboração militar argentina e brasileira com os EUA. As expectativas de Washington, às vezes tácitas e em outros momentos explicitamente reivindicadas, são as de que tanto Argentina como Brasil, principais aliados extra-OTAN, juntamente com a Colômbia, do espaço sul-americano, deverão prestar seu apoio militar na região em caso de agravamento adicional das tensões entre as grandes potências.

E, sem a cooperação horizontal entre os países da região para a construção de um espaço estratégico relativamente autônomo, os riscos de

49 A noção de “sobre-estiramento” (*overstretching*) aplicada à política externa do Brasil se articula com a ideia de que o país se move na cena internacional a partir de aspirações aquém de suas possibilidades. Ver Mares e Trinkunas, 2016.

envolvimento direto em tais conflitos, desde uma perspectiva subordinada e com risco significativo de perda de soberania, aumenta enormemente.

Considere-se, à luz do tratamento subordinado dispensado ao Brasil desde Washington, que a atuação do país como poder regional vem dando mostras de retração desde pelo menos 2014, em um contexto de tensões exacerbadas que tornaram cada vez mais difíceis a retomada de projetos de coordenação e colaboração em temas de Segurança e Defesa de seus vizinhos sul-americanos. Uma agenda mais robusta de fomento a mecanismos de confiança que outorgue novo alento para a configuração de instituições e instâncias que garantam a América do Sul como uma zona de paz está, ela própria, fragilizada e esvaziada.

Neste contexto, se reduz o impacto dissuasório da defesa brasileira contra ameaças (potenciais) militares convencionais. E por isto o valor atribuído à conclusão de projetos considerados estratégicos, como a fabricação de um submarino com propulsão nuclear. Atualmente, apenas os cinco países que ocupam assentos permanentes no Conselho de Segurança e a Índia contam com este tipo de equipamento. Não obstante, a periferização do Brasil em sua inserção econômica internacional e a sistemática postergação do escalonamento tecnológico militar em áreas estratégicas como mísseis, plataformas não tripuladas, Inteligência Artificial (IA) ou tecnologias espaciais, para mencionar alguns exemplos, constroem incrementos específicos na área de defesa e segurança.

Em um cenário que combina tratamento subordinado por parte do parceiro mais poderoso e fragilidade das capacidades próprias, os exercícios militares bilaterais entre Brasil e Estados Unidos parecem mais voltados para manter acesa a chama de uma agenda positiva, porém assimétrica, que, na melhor das hipóteses, até poderia contribuir para a estabilidade da região, ainda que, mesmo neste quesito, isto não venha se verificando na prática. Uma consequência da subordinação dos relacionamentos militares e de segurança à lógica global de competição geopolítica global de Washington, frequentemente, tem se traduzido em apoio estadunidense a grupos político-sociais e frações golpistas dos aparatos de segurança em vários países da região⁵⁰.

50 Isacson, 2023, p. 75-91.

Por outro lado, as relações militares entre Brasil e Estados Unidos se apoiam em dinâmicas positivas em torno de agendas de caráter operacional, comercial e/ou funcional. Entretanto, mesmo quando são cooperativas, elas não têm contribuído decisivamente para a estabilidade política regional, o que seria do interesse dos Estados Unidos, quando se trata de atores vistos como antagonistas dos interesses de Washington). O fortalecimento de tais atores não necessariamente é do interesse brasileiro, além do quê, com um todo, tal agenda não é prioritária do ponto de vista do fortalecimento da capacidade dissuasória convencional brasileira.

Desde Washington, a questão crucial parece ser a seguinte: será desejável a elevação do *status* estratégico do Brasil enquanto potência regional? Tal ascensão somente será possível quando, no Brasil, for superada a dissociação entre as visões que orientam as diretrizes da política externa, que reclamam o reconhecimento do Brasil como uma voz a favor da paz, do diálogo inclusivo e do fortalecimento da governança global e a condição estratégica subalterna. Devemos dar lugar a conjecturas relativas ao cenário externo, tendo em vista o momento de transição da ordem internacional. Nos encontramos em uma etapa de expressivos aumentos de orçamentos de guerra, de incremento de disputas geopolíticas e de redefinição das configurações político-ideológicas das principais democracias ocidentais. O Brasil é parte desta realidade, mas precisa definir seu norte e reduzir os riscos para participar dos relacionamentos militares bilaterais com os Estados Unidos sem prejuízo de sua soberania e de seus objetivos constitucionais na região.

Conclusão

Finalmente, é preciso considerar um cenário em que o agravamento dos problemas e tensões internacionais se conjugue com dificuldades crescentes dos Estados Unidos dialogarem e coordenarem ações, inclusive com seus aliados, em função de disfuncionalidades econômicas e políticas internas naquele país. Tal combinação de enquadramento coercitivo dos seus pares do Ocidente e maior irascibilidade com seus adversários geopolíticos no resto do mundo seria particularmente deletéria para o Brasil. Basta imaginar um cenário em que o Brasil viesse a ser tratado

como mão de obra útil para a militarização das fronteiras amazônicas. Breves ensaios foram experimentados durante os governos Trump e Bolsonaro. Indiscutivelmente, um cenário deste tipo tornaria uma agenda cooperativa para a mudança climática com vizinhos amazônicos algo altamente disfuncional, e significaria uma opção de securitização absoluta da agenda social-cidadã da política externa brasileira.

Um caminho alternativo, para o Brasil, seria construir um arco de colaboração civil-militar na região que ancore os atributos de poder brando do Brasil a partir de sua identidade de poder médio e potência regional, com capacidades mínimas que garantiriam algum grau de soberania em situações críticas.

Esta hipótese nos leva a perguntar sobre as condições de construir consensos no âmbito das elites brasileiras para a formulação de diretrizes estratégicas permanentes e democráticas. Neste caso, há de se ter presente o valor estratégico de uma prudência ativa e realista no atual contexto internacional, particularmente diante das incertezas colocadas pelo cenário eleitoral estadunidense em 2024. Tal incerteza, por si só, produz a necessidade de cautela no governo brasileiro e, ao mesmo tempo, reforça a percepção de que uma interação excessivamente subordinada em temas de Segurança e Defesa com Washington não atende aos interesses nacionais brasileiros.

Referências

BARROS, Pedro Silva; LIMA, Raphael Camargo; BARROS; Paula Macedo. *O Setor de Defesa brasileiro no exterior: desafios, oportunidades e subsídios para a revisão dos documentos de defesa*. Rio de Janeiro: Ipea, 2024, maio 2024, 97 p. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2973-port>.

CEPIK, Marco; SOUZA, Jaíne; DAL-BERTO, Vanessa. The Consolidation of the Brazilian Space Program: Changes and Challenges in the Third Space Age. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, v. 12, n. 23, p. 11-39, jan./jun. 2023.

CORREA, Gilberto M.; URBINA, Ligia M. S. Padrões de transferência de tecnologia em aquisições de defesa no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos*

de Defesa, v. 8, n. 1, p. 115-138, jan./jun. 2021. DOI: 10.26792/RBED.v8n1.2021.75215.

DSCA. *Security Assistance Accounts – Agency Financial Report FY 2023*. Washington D.C., 2024.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. *The Military Balance*. London: IISS, 2024.

ISACSON, Adam. Estados Unidos y su influencia en el nuevo militarismo latinoamericano. In: ROBLEDO, Marcos H; VERDES-MONTENEGRO, Francisco J. *Militarización, militarismo y democracia: nuevas tendencias en América Latina?* Madrid: Fundación Carolina, 2023, p. 75-91.

KLAVEREN, Alberto van. *La Crisis del Multilateralismo y América Latina*. Madrid: Fundación Carolina, mar. 2020. DOI: https://doi.org/10.33960/AC_10.2020.

KENNEDY, James A. U.S. Security Force Assistance Command Factsheet. *CIP*, Washington D.C., ago. 2022.

MARES, David; TRINKUNAS, Harold. *Aspirational Power. Brazil on the Long Road to Global Influence*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2016.

MILANI, Livia P. Brasil e Estados Unidos: cooperação em defesa e busca de autonomia (2003-2010). *Revista Carta Internacional*, v. 16, n. 1, e1091, 2021. DOI: 10.21530/ci.v16n1.2021.1091.

OLIVEIRA, Ana Amélia Penido; MILANI, Livia Peres. As relações militares Estados Unidos-Brasil e a dependência estratégica (2016-2022). *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, 2023. DOI: 10.30612/rmufgd.v12i23.16403.

SCHNEIDER, Aaron; TEIXEIRA, Alessandro. *China, Latin America, and the Global Economy*. Cham: Palgrave Macmillan, 2023.

SPECTOR, Matias. The evolution of Brazil's nuclear intentions. *The Nonproliferation Review*, v. 23, n. 5-6, p. 635-652, ago. 2017. DOI:10.1080/10736700.2017.1345518

TIAN, Nan *et al.* *SIPRI Fact Sheet: Trends in Military Expenditure 2023*. Solna, Stockholm: International Peace Research Institute, abr. 2024.

UNITED STATES OF AMERICA. *Treaties and Other International Act Series 15-626: Defense Cooperation Agreement Between the United States and Brazil*. Washington, 12 abr. 2010.

Capítulo 7

As relações México-Estados Unidos e Brasil-Estados Unidos: reflexões sobre bilateralismos contrastantes

Antonio Ortiz-Mena¹

Guadalupe Gonzalez²

Lia Baker Valls Pereira³

Monica Hirst⁴

São múltiplas as diferenças que marcam as relações bilaterais do México e do Brasil com os Estados Unidos. Sejam estas de natureza histórica, geopolítica ou estrutural. Conjuntamente, elas constituem a principal causa da divisão Norte-Sul da América Latina. Uma análise comparada e desagregada contribui para o entendimento dos fatores que determinam a margem de manobra, as estratégias de política externa e os padrões de cooperação e tensão entre estes dois poderes emergentes regionais e destacados do Sul Global com a potência americana. Um exercício desta natureza fornece subsídios para uma melhor compreensão dos desafios que ambos enfrentam para lidar com as transformações em curso da ordem

-
- 1 Antonio Ortiz-Mena, PhD, é CEO da AOM Advisors, consultoria em geopolítica, comércio internacional e investimento estrangeiro. Foi sócio da DGA/Albright Stonebridge Group, ministro para Assuntos Econômicos na Embaixada do México nos EUA e membro da equipe mexicana de negociação do NAFTA. Atualmente, é professor adjunto de relações econômicas internacionais na Georgetown University.
 - 2 Guadalupe Gonzales Gonzales é mestre em Sociologia Política pela London School of Economics and Political Science (LSE) e doutoranda em Ciência Política pela University of California San Diego. Atualmente é professora e pesquisadora do Centro de Estudios Internacionales no Colégio de México (COLMEX).
 - 3 Lia Valls Pereira é doutora em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e master of Philosophy em Economia pela Universidade de Cambridge. Chefe do Departamento de Análise Econômica da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, pesquisadora associada do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas e *Senior Fellow* do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI).
 - 4 Monica Hirst é historiadora formada na PUC-RJ e doutora em Estudos Estratégicos pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atualmente é professora de política internacional na Universidad Torquato di Tella, em Buenos Aires (Argentina), pesquisadora colaboradora no IESP-UERJ e *Senior Fellow* do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI).

internacional e explicam em grande medida os obstáculos que se impõem para a configuração de uma agenda positiva entre ambos os países.

Pretendemos neste texto, em primeiro lugar, apresentar uma resumida sistematização dos fatores permanentes que incidem no caráter contrastante entre os dois bilateralismos. Em seguida, o foco do texto estará posto nas diferenças de agenda que marcaram os dois bilateralismos ao longo das primeiras décadas do século XXI, que justamente coincidem com a ampliação do arco de separação de seus vínculos com os Estados Unidos. O ponto de inflexão dessa ampliação foi o primeiro acordo de criação de uma área de livre comércio entre os Estados Unidos, México e Canadá, vigente a partir de 1994. Trata-se de um marco que levou a novo patamar o volume e a complexidade das diferenças entre os vínculos econômico-comerciais de ambos os países com os Estados Unidos. Este processo, ademais, converteu-se em um estímulo de distanciamento e desinteresse no relacionamento entre o Brasil e o México. Na terceira seção desse texto, nos dedicamos às dinâmicas bilaterais mais recentes. Abordamos três pontos de contraste: i) as distinções no terreno dos vínculos econômicos, destacando as articulações estabelecidas por ambos os países com a China, no marco de sua crescente rivalidade com os Estados Unidos; o segundo ponto se refere ao nexos interno/externo, em particular a importância dos temas da fronteira e imigração no caso relações entre México e Estados Unidos; o terceiro tema refere-se à segurança, defesa e o crime organizado. A seção de conclusão do texto trata dos dois bilateralismos e das respostas dos Estados Unidos no contexto da ordem internacional e das mudanças esperadas a partir do novo governo de Donald Trump. Sublinhamos o efeito distinto dos desafios enfrentados pelos Estados Unidos no processo de sua retração hegemônica mundial e as dessemelhanças entre o impacto sobre os sistemas políticos brasileiro e mexicano em um momento de crise da democracia nos Estados Unidos.

Cabe esclarecer que, tomando em consideração o conjunto de textos que antecedem este capítulo, nos preocupamos em destacar as especificidades do bilateralismo México-Estados Unidos, indicando de forma pontual os aspectos notavelmente contrastantes com o relacionamento Brasil-Estados Unidos.

1. As diferenças iniludíveis

Quando se comparam os bilateralismos do Brasil e do México com os Estados Unidos, salta aos olhos um conjunto de diferenças. Sem a pretensão de uma abordagem exaustiva, destacamos a seguir seis pontos contrastantes.

1.1. Geopolítica regional

O primeiro ponto diz respeito à geopolítica regional; a vizinhança imediata mexicana aos Estados Unidos no hemisfério norte se diferencia da formação territorial brasileira, que integra a conformação da América do Sul. Trata-se de uma distinção que, ao longo da história, entrelaçou-se com o tipo de presença de cada país em sua zona de projeção sub-regional. No caso do México, impôs-se o compartilhamento com uma área de influência imediata dos EUA, a América Central e o Caribe, o que tanto propiciou pontos de convergência como fortes divergências com esta nação. O lugar ocupado pelos Estados Unidos nos processos de formação nacional mexicano se articula com a sua centralidade no imaginário nacional, com forte impacto sobre os valores identitários e pátrios, e deram lugar especial aos princípios de soberania e independência. Para a nação mexicana o vizinho do norte representou uma incisiva externalidade nas diferentes etapas de construção de seu projeto nacional – em especial, a enorme marca deixada pela guerra com os Estados Unidos (1846-1848) que levou à perda da metade de seu território⁵. A nação vizinha também foi um ator com incidência no processo revolucionário das primeiras décadas do século XX.

Já o Brasil avançou na definição de suas fronteiras sem o trauma de disputas e perdas territoriais. Após o rompimento com a metrópole portuguesa e posteriormente a guerra do Paraguai, foram alcançadas negociações com seus dez vizinhos sul-americanos, a maioria por via de entendimentos bilaterais acerca de discrepâncias herdadas do período colonial. Ademais, a prática da arbitragem tornou-se frequente para a

5 Após a derrota, o México cedeu 2 milhões e 300 mil km² aos Estados Unidos, o que abarca atualmente os estados do Texas, California, Nevada, Utah, Nuevo México y partes do Arizona, Colorado, Oklahoma, Kansas e Wyoming.

diplomacia brasileira em negociações fronteiriças em diferentes partes da América, para as quais a geopolítica do Norte representou uma realidade distante e de reduzida relevância.

As relações com os Estados Unidos ganharam expressão na agenda externa brasileira na última parte do século XIX, quando o movimento republicano brasileiro passou a observar a experiência política americana como uma fonte de inspiração. Os Estados Unidos representaram um modelo na edificação de uma ordem política republicana na penúltima década do século XIX, o que influenciou a escolha do federalismo como critério de ordenamento territorial e constitucional. Foi também nessa época que os Estados Unidos se tornaram um relevante parceiro comercial ao abrir seu mercado ao café brasileiro. Não obstante, o relacionamento com os Estados Unidos ganhou relevância apenas no século XX, após a dissolução do prolongado vínculo de dependência com a Inglaterra.

1.2. Independência versus autonomia

A interface entre circunstâncias geográficas e as opções de política exterior explicam a importância, no plano conceitual, das noções de independência para o México e de autonomia para Brasil no relacionamento com os Estados Unidos. Nas primeiras décadas do século XX, a diplomacia brasileira percebe um processo de esgotamento da ordem eurocêntrica que dominara a ordem internacional, considerando que os Estados Unidos se converteriam em uma nova referência econômica e política na comunidade internacional. Desde então o Brasil oscilou entre a idealização de laços especiais com esta potência, concebida inicialmente como uma aliança não escrita⁶, e o desenho de articulações regionais, especialmente com a Argentina, para fortalecer agendas cooperativas que ampliassem as condições de autonomia frente aos Estados Unidos. De fato, a agenda da integração latino-americana para a política externa brasileira esteve sempre associada à construção de uma alternativa política e econômica ao vínculo dependente com a nação americana.

Os contrastes entre as trajetórias mexicana e brasileira se refletiram no lugar diferenciado dos temas fronteiriços e político-institucionais em ambos

6 Burns, 1966.

bilateralismos. Após uma significativa perda territorial mexicana, os 3.169 quilômetros que separam os dois países se transformaram em uma zona de intensa interação transfronteiriça. Atualmente, o limite terrestre entre ambos corresponde à fronteira de maior tráfego no mundo, significando um fluxo de aproximadamente 300 milhões de cruzamentos legais por ano⁷. Esta fronteira constitui também a via principal do comércio bilateral, sendo responsável por 85% das transações entre as duas economias, o que estimula empreendimentos de infraestrutura física, transporte, técnicas logísticas e de gestão transfronteiriça.

Observa-se que a centralidade da fronteira no vínculo entre o México e os EUA esteve acompanhada por uma dinâmica de fortes oscilações quanto ao papel dos Estados Unidos no processo de formação nacional mexicano. Constata-se uma prolongada transição de uma lógica conflitiva, que dominou o relacionamento no século XIX e parte do século XX a uma associação econômica institucionalizada – que também envolveu o Canadá – no século XXI⁸. A dinâmica cooperativa, entretanto, não envolveu o desenho de uma aliança estratégica bilateral. Também não se observaram esquemas de coordenação com o Canadá, motivados pela condição de ambos como sócios-vizinhos dos EUA, ou mesmo o empenho mexicano com sentido estratégico de envolvimento trilateral que almejasse inserção a uma gradual configuração de única região norte-americana⁹.

Não obstante, a importância da vizinhança com os Estados Unidos é inegável quando se toma em consideração a magnitude de sua dimensão sociodemográfica. Diferentemente do Brasil, o México retém uma presença significativa na vida social, cultural e no mercado de trabalho dos Estados Unidos, como resultado da dimensão, composição e distribuição da população de origem mexicana neste país. Trata-se de uma diáspora que se aproxima a 40 milhões de pessoas, das quais 70% correspondem a cidadãos americanos de segunda e terceira gerações. Este segmento populacional,

7 Esta atividade se realiza através de 56 postos fronteiriços multimodais e de operações em processo permanente de ampliação e modernização. Ver Department of Homeland Security, U.S. Customs and Border Protection. (falta ano)

8 Vázquezmeyer, 2020; Krauze, 2007; Fernández de Castro e Domínguez, 2001.

9 Hershberg e Long, 2024.

além de se refletir no perfil demográfico dos EUA, sustenta uma complexa rede transnacional que se multiplica domesticamente nos dois países.

1.3. Identidades étnicas e raciais

Em articulação ao ponto anterior, deve-se sublinhar como outro ponto de contraste o lugar dos fatores étnico-raciais presentes em cada bilateralismo. Enquanto do lado mexicano menciona-se a incidência do componente indígena na convivência entre ambas as sociedades, no caso do Brasil pode-se apontar a relevância do segmento de origem negra e a herança deixada pela escravidão na formação social americana e brasileira. Neste caso suscitam-se paralelismos societários comparáveis e não uma incidência direta produzida por uma convivência lado a lado entre duas sociedades.

Para o México, e apesar da dimensão de sua diáspora nos Estados Unidos, a identidade indígena opera como um disparador da xenofobia neste país, o que se manifesta cotidianamente junto à numerosa comunidade de imigrantes e constitui uma fonte generalizada de tratamentos discriminatórios aos povos originários. Observa-se uma rejeição ao componente indígena na própria identidade do país. Já no caso da população negra no Brasil e nos Estados Unidos, o tema racial constitui um ponto de espelhismo histórico-social instalado pelas experiências escravistas vivenciadas pelos dois países. Estes elementos ganham expressão na atualidade para entender os pontos de diálogo bilateral e possibilidade de diálogo entre movimentos e organizações das entidades de direitos humanos nos dois eixos bilaterais. No caso mexicano, a causa indígena vem adquirindo relevância no contexto do fortalecimento de movimentos e organizações de direitos humanos nos EUA envolvidos na defesa dos povos originários e da imigração de origem latina.

O paralelismo Brasil-Estados Unidos em temas raciais abriu caminho para uma articulação entre as agendas de direitos humanos e a de segurança pública, na qual as ações violentas alimentadas pelo racismo contra cidadãos de origem negra se faz especialmente presente. Neste mesmo sentido, identifica-se no Brasil e nos Estados Unidos uma vinculação entre

a violência nas periferias urbanas, o uso não controlado de armas leves e a discriminação racial.

1.4. Entre as dimensões bilaterais e o interméstico

Observa-se notáveis diferenças quanto à natureza e o alcance dos vínculos dos dois bilateralismos. Do lado mexicano, constata-se uma dinâmica dual interna/externa o interméstica expansiva de relacionamento, acompanhada por uma diplomacia multinivelada; para o Brasil existe um sentido estritamente bilateral nos laços com os Estados Unidos, com ênfases e intensidades diferenciadas. São relacionamentos que envolvem níveis de complexidade distintos. Tal contraste condiciona o perfil burocrático da interação intergovernamental, o universo numérico e qualitativo de atores não governamentais e suas redes transnacionais com interesses diferenciados.

Devem ser destacados dois aspectos principais no relacionamento entre o México e Estados Unidos: o perfil interméstico da agenda bilateral e o recurso da diplomacia multinivelada como instrumento preferencial para compensar a assimetria de poder com o grande vizinho do norte. Em um artigo seminal de 1977, Bayless Manning trouxe à luz o conceito “interméstico” para descrever os temas que por seu alcance transnacional são “profundos e inseparáveis tanto em termos internacionais como domésticos”. São diversos os temas que assumem esta condição dual no relacionamento entre o México e os Estados Unidos, mencionando-se o comércio, o meio ambiente, o tráfico de armas, a segurança transfronteiriça, o crime organizado, a energia, e mesmo a saúde pública. Em todos os casos se produzem dinâmicas políticas e desafios diplomáticos que fogem a uma agenda tradicional de política externa.

A primeira consequência prática da centralidade do componente interméstico é de que, como indicou Abraham Lowenthal, as políticas dos Estados Unidos para o México costumam ser menos movidas por considerações estratégicas do que por razões de política interna, o que outorga importância à interação entre grupos de pressão com interesses particulares e seus esforços de ingerências nos processos decisórios¹⁰.

10 Lowenthal, 2010, p. 110-124.

A segunda consequência é que os temas da agência requerem do México um tipo de diplomacia particular, já que envolve uma multiplicidade de atores governamentais e não governamentais que participam nas decisões que lhes afetam.¹¹ Para atender a este desafio se conta uma rede de 51 consulados nos Estados Unidos, o que não se equivale a qualquer outro país. Além de proteger os 11,9 milhões de mexicanos que residem, de forma legal ou indocumentada nos Estados Unidos, os consulados mexicanos atuam em temas de promoção econômica e de lobby dos interesses de seu país. Naturalmente, uma representação diplomática desta envergadura contrasta com o Brasil, que conta com 10 consulados que operam em número idêntico de estados americanos para atender a uma comunidade de 1,9 milhões de cidadãos brasileiros residentes nos Estados Unidos¹². Uma terceira consequência do caráter interméstico é a sua função como insumo de uma sistemática fragmentação e politização bilateral. Esta tendência obstaculiza a construção de agendas cooperativas, mesmo se tratando de um vínculo de alta prioridade para os governos americanos.

1.5. A dimensão institucional

Dando continuidade ao ponto anterior, uma notável diferença entre os laços brasileiros e mexicanos com os Estados Unidos se refere à dimensão político-institucional. Destaca-se neste caso a dimensão burocrática e os atores governamentais que conduzem os relacionamentos. No caso mexicano, ao mesmo tempo que se observa uma diversidade de agências e o caráter múltiplo de níveis de interação, este tecido envolve uma diversidade de segmentos burocráticos domésticos dos dois lados. Os quatro temas centrais que dominam a agenda bilateral atual – comércio e investimento, migração, narcotráfico e segurança transfronteiriça – se configuram a partir de uma natureza dual, interna/externa. Em todos os casos, o manejo governamental envolve responsabilidades e capacidade de agência que extrapolam as funções do Departamento de Estado nos EUA e da Secretaria de Relações Exteriores no México. Estes são temas que

11 Long, 2017, p. 20.

12 Aproximadamente 25% dos brasileiros que residem nos Estados Unidos encontram-se no estado da Florida. Ver: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/portal-consular/comunidade-brasileira-no-exterior-2013-estatisticas-2022>>. Acesso em: 11 fev. 2025.

envolvem uma vinculação diplomática, mas também compreendem uma dimensão intergovernamental, seja de caráter federal ou subnacional, já que podem compreender a atuação dos poderes legislativo e judiciário. Estas agendas somam uma plêiade de atores e interesses não governamentais como empresários, sindicatos, diáspora, comunidades locais, grupos minoritários e outros.

Já o relacionamento dos Estados Unidos com o Brasil é administrado por um grupo mais restrito de agências governamentais que respondem às diretrizes políticas definidas no diálogo bilateral de alto nível, executado por seus braços auxiliares imediatos e apoiado essencialmente pelo Itamaraty e o Departamento de Estado. A presença de atores privados está vinculada aos interesses econômico-comerciais que se articulam bilateralmente. Os temas específicos são tratados diretamente com suas contrapartes governamentais americanas e brasileiras de acordo com as prioridades da política externa dos dois países e em consonância com a autonomia com que operam na estrutura nacional de poder. Observa-se nas décadas recentes a ampliação da rede consular brasileira nos Estados Unidos, mais motivada pelas necessidades de atenção a cidadãos nacionais no exterior do que por necessidades de resolução de temas da agenda bilateral.

1.6. Os laços comerciais-econômicos

Destaca-se nesta breve comparação o peso da vinculação econômico-comercial com os Estados Unidos. Ambos os vínculos se caracterizam pela assimetria de posições de México e Brasil em relação aos Estados Unidos como sócios comerciais durante grande parte do século XX. No entanto, as mudanças por que passaram estes laços nas últimas décadas do século XX obedeceram a tendências contrárias.

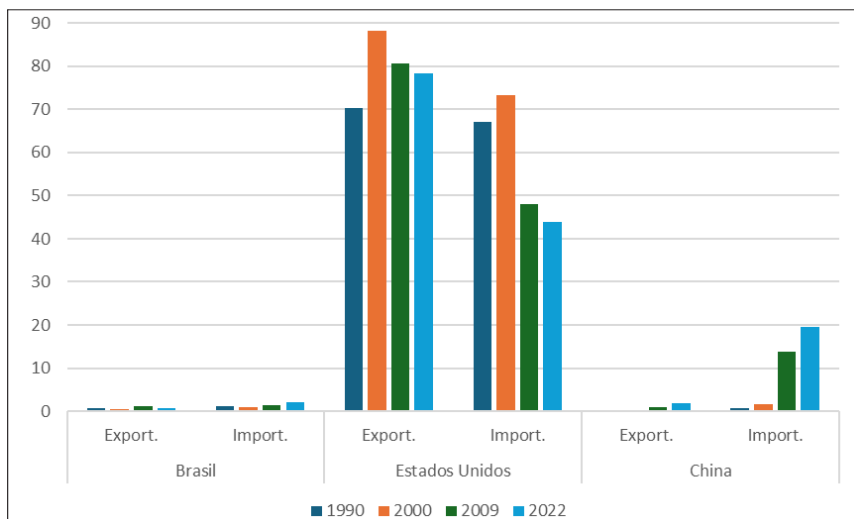
Para o Brasil, o mercado americano representava, em 1990, um destino que absorvia 20% de suas vendas externas, enquanto para o México este percentual era 70,2%. Ao longo dos anos de 1990, o Brasil estreitou seus laços com os países da América do Sul com a criação do Mercosul e a realização de acordos de livre comércio com alguns parceiros da região, como o Chile e a Bolívia. México estreita ainda mais os seus vínculos com os Estados Unidos com o Tratado de Livre Comércio de entre os dois países

e mais o Canadá, que entrou em vigor em 1994. Nos anos 2000, depois da entrada da China na Organização Mundial do Comércio e o consequente aumento das importações de *commodities* agrícolas e minerais, o Brasil irá se beneficiar e as exportações brasileiras passam a ser direcionadas para a China, que se tornou o principal parceiro comercial do Brasil em 2009, conforme já analisado no Capítulo 3 deste livro. Iremos, portanto, analisar alguns dados em relação ao comércio do México e dos Estados Unidos.

O Gráfico 1 mostra a participação do Brasil, Estados Unidos e China nas exportações e importações do México. No ano 2000, o percentual das exportações destinadas aos Estados Unidos atingiu 88,2%; observando-se uma redução progressiva posteriormente, o que levou estas a representarem 78,3% em 2022. Atualmente, a China é o terceiro mercado de exportação do México, mas com um percentual de 1,9%. O Brasil é o sétimo com 0,7%. Nesse ano de 2022, a participação da China nas exportações brasileiras era de 26,8%. Chamamos a atenção para esses dados, pois à medida em que se acirram as tensões entre Estados Unidos e China, os interesses exportadores do México e do Brasil não convergem em relação à China.

No caso das importações, após alcançar o percentual de 73,2%, em 2000, os percentuais tendem a declinar e, em 2022, foi de 43,9%. A China ganhou mercado e foi a segunda origem das importações do México, com o percentual de 19,6% em 2022. Sob esse prisma, há um potencial de tensões com os Estados Unidos a depender de que forma o novo governo Trump vai lidar com seus parceiros em relação à China.

Gráfico 1. Participação (%) nas exportações e importações do México

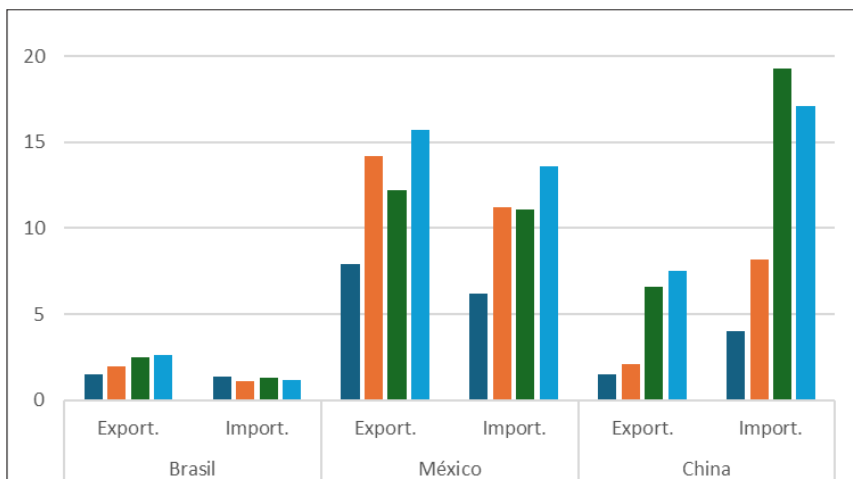


Fonte: <<https://wits.worldbank.org>>. Acesso em: 11 fev. 2025.

O Gráfico 2 mostra a participação do Brasil, México e China nas exportações e importações dos Estados Unidos. A presença do México nas exportações e importações supera a do Brasil. Em 2022, a participação do Brasil nas exportações era de 2,6% e a do México de 15,7%. Nas importações, de 1,2% do Brasil e de 13,6% do México.

Nos dois casos, há assimetrias na comparação dos percentuais do comércio bilateral com os Estados Unidos. No entanto, essa é mais acentuada no caso mexicano. Enquanto 78,2% das exportações mexicanas tinham como destino os Estados Unidos em 2022, 15,7% das exportações dos Estados Unidos se destinavam ao México, uma diferença de 62,5 pontos percentuais. No caso do Brasil, os Estados Unidos explicavam 11,2% das exportações brasileiras, e o Brasil 2,6% das exportações dos Estados Unidos, uma diferença de 8,6 pontos percentuais.

Gráfico 2. A participação (%) nas exportações e importações dos Estados Unidos



Fonte: <<https://wits.worldbank.org>>. Acesso em: 11 fev. 2025.

Nas relações bilaterais, o mercado dos Estados Unidos é relevante para os dois países, mas a magnitude coloca o Brasil em uma situação de uma relativa maior independência. Em adição, enquanto a pauta brasileira se aproxima a de um *global trader*, a do México espelha a sua dependência do mercado dos Estados Unidos. Outro ponto divergente é que, embora se registre o aumento da participação da China na pauta mexicana, o país explica um percentual pequeno das exportações do país (1,9%) em comparação com o do Brasil (26,8%) em 2022. Isso coloca os interesses dos países em posições distantes quando se trata das tensões entre China e Estados Unidos.

A proximidade geográfica entre Mexico e Estados Unidos é um dos principais fatores para explicar esse resultado. Essa mesma proximidade também influencia, além do Tratado de Livre Comércio com os Estados Unidos, o estoque de investimento direto dos Estados Unidos no México (US\$ 144.507 milhões), maior do que no Brasil (US\$ 87.909 milhões) em 2023¹³.

13 Ver Quadro Comparativo na seção seguinte.

Por último, se destaca que enquanto a balança comercial dos Estados Unidos com o México é deficitária, o segundo maior déficit em 2022, com o Brasil é superavitária, representando o sétimo maior superávit. Em tempos em que o comércio passe a ser administrado por uma visão mercantilista, o México estaria mais vulnerável que o Brasil. No entanto, esta seria uma conclusão precipitada, pois no primeiro mandato de Trump esse resultado não impediu medidas protecionistas em relação aos produtos siderúrgicos brasileiros.

2. O peso das agendas

Os contrastes brevemente elencados na seção anterior são os condicionantes que diferenciam os desenvolvimentos bilaterais do Brasil e do México com os Estados Unidos. Tanto no caso brasileiro como mexicano, as experiências específicas de vinculação com os Estados Unidos incidem nos entrelaçamentos entre dinâmicas domésticas e internacionais que se projetam em suas políticas externas. O quadro abaixo identifica e compara os temas de agenda sobre os quais tal incidência ocorre.

1. Quadro comparativo dos vínculos do México e do Brasil com os Estados Unidos, 2023

	Brasil	México
Economia		
Comércio exterior (% do PIB) ¹	32	82.3
Valor do comércio bilateral (milhões de dólares) ²	83 705.3	797 958.5
Participação no comércio total dos EUA (%)	1.7	15.7
nas exportações totais dos EUA (%)	2.3	16
nas importações totais dos EUA (%)	1.2	15.4
Posição como parceiro comercial dos EUA	15º	1º
Posição como mercado de exportação dos EUA (%)	9º	2º
Posição como fornecedor dos Estados Unidos	18º	1º
Participação dos EUA no comércio total do país ³	13.4	64.5
Exportações (%)	11	84

	Brasil	México
Importações (%)	15.9	45
Fluxo de investimento direto dos EUA no país (milhões de dólares) ⁴	10 952	13 757
Investimento direto acumulado dos EUA no país (milhões de dólares)	87 909	144 507
Participação dos EUA no fluxo de IED no país	17%	38%
Turistas dos EUA que visitam o país (entradas) ⁵	670 mil	36.7 milhões
Assistência da USAID (milhões de dólares) ⁶	66.5	223.5
Posição como receptor de assistência da USAID na AL	12º	6º
Demografia e sociedade		
População do país nos EUA ⁷	1,9 milhões	11.9 milhões
Nacionais vivendo sem autorização nos EUA*	218 mil	5.1 milhões
População americana no Brasil/México	22,3 mil	1.5 milhões
Opinião favorável do país nos EUA ⁸	64%	59%
Opinião favorável sobre os EUA no país ⁹	73%	72%
Preferência por uma relação mais próxima com os EUA do que com a China	68%	46%
Preferência por uma relação mais próxima com ambos	6%	25%
Diplomacia bilateral e multilateral		
Consulados dos EUA no país ¹⁰	5	18
Consulados do país nos EUA	10	53
Agências representadas na embaixada dos EUA	12	34
Lobismo nos EUA 2000-2021 (contratos ativos por ano) ¹¹	3.3	28
Voto coincidente geral com os EUA na AGNU ¹²	46%	44%
Resoluções importantes para os EUA	76%	69%
Resoluções sobre Israel	8%	19%
Resoluções sobre a Ucrânia	75%	75%
Resolução ES-11/3 suspensão da membresia da Rússia no CDH 2022 (EUA a favor)	Abstenção	Abstenção
Voto coincidente geral com os EUA na CSNU 2022 ¹³	96%	97%

	Brasil	México
Res. 2623 sessão de emergência da AGNU sobre a invasão russa na Ucrânia (EUA a favor)	A favor	A favor
Resolução sobre a integridade territorial da Ucrânia vetada por China e Rússia (EUA a favor)	Abstenção	A favor
Segurança e Defesa		
Localização na arquitetura de defesa dos EUA	Comando Sul	Comando Norte
Assistência militar e segurança (milhões de dólares) ¹⁴	1	50.7
Treinamento	1	1.7
Antiterrorismo	-	1
Antinarcóticos	48	-
Exportações de armamento americano para o país 2018-2023 (milhões de dólares) ¹⁵	164	25

Fontes:

- 1) Dados do Banco Mundial sobre a participação percentual do comércio de mercadorias no PIB em 2022.
- 2) Cálculos próprios com base nos dados sobre comércio de mercadorias publicados por: United States Census Bureau *U.S. International Trade in Goods and Services, Annual Revision*. Disponível em: <https://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/ft900/final_2023.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2025.
- 3) UN Comtrade y Banco de México, Cubo de Información de Comercio Exterior. Disponível em: <<https://www.banxico.org.mx/CuboComercioExterior/>>. Acesso em: 11 fev. 2025.
- 4) Os dados sobre fluxo e estoque de investimento estrangeiro direto são da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e da Secretaria de Economia, Comissão Nacional de Investimentos Estrangeiros, 2023.
- 5) Número de entradas de turistas internacionais registrados em 2023 de nacionalidade americana. Ministério do Turismo e Secretaria de Turismo.
- 6) Os dados se referem às obrigações orçamentárias de assistência dos Estados Unidos em 2023 e abrangem as seguintes áreas: desenvolvimento econômico, democracia, saúde, educação, meio ambiente e assistência humanitária. Cálculos próprios com informações da base de dados do ForeignAssistance.gov.
- 7) Refere-se à população de residentes nos Estados Unidos nascidos no Brasil e no México. Dados de 2023 do Migration Policy Institute.
- 8) Gallup, *Country Ratings*, February 1-23, 2023. Disponível em: <<https://news.gallup.com/poll/1624/perceptions-foreign-countries.aspx>>. Acesso em: 11 fev. 2025.
- 9) Latinobarómetro, 2023.
- 10) A informação sobre consulados e agências representadas foi obtida nos portais do Ministério das Relações Exteriores, da Secretaria de Relações Exteriores e

das embaixadas dos Estados Unidos no Brasil e no México. No México, há 9 consulados e 9 escritórios consulares.

- 11) Os números referem-se à média anual de agências de lobismo nos Estados Unidos contratadas por atores governamentais e não governamentais do Brasil e do México durante o período de 2000 a 2021, com base nos registros semestrais elaborados pelo Departamento de Justiça. Ver US Department of Justice, *The Foreign Agents Registration Act (FARA)*.
- 12) U.S. Department of State, *Report to Congress on Voting Practices of UN Members for 2023*, 31 March 2024. Disponível em: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2024/10/Voting-Practices-of-UN-Members_2023-Report.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2025.
- 13) U.S. Department of State, *Report to Congress on Voting Practices of UN Members for 2022*, 31 March 2023. Disponível em: <<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2024/04/Report-Voting-Practices-of-UN-Members-2022.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2025.
- 14) Os números referem-se ao orçamento atribuído para o ano fiscal de 2024. Vale destacar que Brasil e México não recebem fundos do Programa de Financiamento Militar Estrangeiro (FME, na sigla em inglês). Congressional Research Service, *U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: FY2024 Appropriations*, atualizado em: 6 ago. 2024.
- 15) Dados em valores do indicador de tendência (TIV) do Instituto Internacional de Pesquisa para a Paz de Estocolmo (SIPRI, na sigla em inglês).

3. As vinculações econômicas

Quando se analisa o perfil comercial do México é crucial entender as razões que explicam sua estrutura atual em termos de mercado de destino, fonte de importação, tipo de produtos comercializados e a relevância do comércio internacional para a sua economia. Um fator de peso evidente é a localização geográfica do México, vizinho imediato dos Estados Unidos, a maior economia mundial. O modelo de gravidade que explica os fluxos comerciais entre os países em função do tamanho das economias e da distância geográfica é condizente com a densidade das trocas comerciais entre o México e os Estados Unidos. Não obstante, a geografia não é o único fator determinante; o México montou a segunda rede de tratados de livre comércio (TLCs) mais ampla da América Latina, apenas superada pelo Chile, que atualmente conta com 34 TLCs¹⁴.

14 Krugman, 2015.

No âmbito regional, destacam-se os tratados negociados com o Triângulo do Norte (El Salvador, Honduras e Nicarágua), Uruguai, Venezuela, Colômbia e Chile¹⁵. Também cabe sublinhar a presença mexicana na Aliança do Pacífico, cujo propósito vai além do âmbito comercial¹⁶. Já o Brasil e a Argentina, duas economias centrais na região, estão fora da rede de TLCs assinados pelo México.

Em 1991-1993, o México negociou o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN) com o objetivo de limitar as ações unilaterais dos Estados Unidos no que se refere a barreiras não tarifárias, cotas e tarifas, práticas desleais como dumping e subsídios e para estabelecer um mecanismo de solução de controvérsia ancorado no direito e em critérios técnico-científicos. Os Estados Unidos, de sua parte, exigiram um acordo de proteção aos investimentos, o que garantiu maior segurança para os investimentos no México e proporcionou a este país facilidades de acesso ao mercado americano. Tal acesso tornou-se um incentivo para o investimento estrangeiro de terceiros, o que estimulou uma sequência de negociações de livre comércio adicionais, com a União Europeia e diversos países asiáticos¹⁷.

Em 2018, como parte do Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*, CPTPP), o México passou a ter acesso a importantes mercados como Japão, Malásia e Vietnã¹⁸. Já a China, que não forma parte deste acordo, mantém uma dinâmica competitiva em diversos mercados com o México. Em termos comparados, os produtos mexicanos sofrem

15 O tratado com a Venezuela fazia parte do G3 (Colômbia, México, Venezuela). Venezuela retirou-se em 2006. Uma lista atualizada dos acordos comerciais do México está disponível no site do Ministério da Economia: <[https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados-con-mexico#:~:text=M%C3%A9xico%20cuenta%20con%20una%20red,Parcial\)%20en%20el%20marco%20de](https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados-con-mexico#:~:text=M%C3%A9xico%20cuenta%20con%20una%20red,Parcial)%20en%20el%20marco%20de)>. Acesso em: 11 fev. 2025.

16 Atualmente este acordo enfrenta dificuldades políticas causadas pelas tensões entre os governos mexicano e peruano.

17 Este acordo, que inclui componentes de comércio, cooperação e diálogo político, foi renovado em uma negociação concluída há seis anos, embora ainda não tenha entrado em vigor (Governo do México, 2022). Persistindo o acordo original de 2000 em relação à Ásia, o México assinou um tratado com o Japão e posteriormente aderiu ao CPTPP, anteriormente conhecido como TPP.

18 Alguns mercados importantes, como a Indonésia, que anunciou que irá solicitar a adesão ao tratado em um futuro próximo (Swissinfo, 2024), e a Coreia do Sul, são deixados de fora do CPTPP, limitando o âmbito das oportunidades comerciais para o México na região.

mais do que os brasileiros nas disputas com a China por terceiros mercados. Com a chegada de Donald Trump ao poder em 2018, os Estados Unidos decidem não aderir ao CPTPP e exigem ao México uma renegociação do TLCAN, que dá origem ao Tratado entre México, Estados Unidos e Canadá (T-MEC)¹⁹. O novo entendimento é muito semelhante ao anterior, mas também introduz mudanças significativas como regras de origem mais rigorosas para a indústria automotriz e mecanismos mais efetivos para solução de controvérsias. Inegavelmente, a relação comercial entre México e Estados Unidos continua sendo fundamental, especialmente a partir do T-MEC. É muito provável que na revisão do T-MEC, prevista para 2026, a China venha a ter uma influência relevante em função do contexto de rivalidade econômica e geopolítica com os Estados Unidos. Poderão surgir novas barreiras comerciais, obedecendo a seção 232 da Lei de Comércio de 1962, justificada com argumentos de segurança nacional, o que colocaria o risco de práticas coercitivas e possibilidades de comprometer o acesso ao mercado americano.

Em resumo, o perfil comercial mexicano é o resultado de fatores históricos, geográficos e estratégicos que levaram o país a constituir uma rede de tratados comerciais, diversificando seus mercados e reduzindo a vulnerabilidade de uma concentração nos Estados Unidos. As crescentes tendências protecionistas do contexto global serão um estímulo crucial para que o país continue dando prioridade à modernização e expansão dos acordos comerciais.

Atualmente, o México conta com a oportunidade de atrair investimentos externos de seus sócios e de países, como o Brasil por exemplo, que buscam ter acesso ao mercado americano²⁰. É improvável que os Estados Unidos, sob a presidência de Trump, amplie o acesso de seu mercado nos próximos anos, o que fortalece a posição do México como um sócio estratégico para terceiros. Não obstante, este tipo de vantagem depende dos termos de entendimento com o governo americano e a garantia de que não se imponham barreiras adicionais em função de supostas triangulações com produtos de procedência chinesa.

19 Anaya e Gonzales, 2022.

20 Spak, Rosenzweig e Comstock, 2022.

No que tange o investimento estrangeiro, se bem exista um predomínio dos fluxos provenientes dos EUA, observa-se nas décadas recentes uma tendência de diversificação. Em 2006²¹, 60% do investimento estrangeiro direto (IED) no México provinha dos Estados Unidos. Em 2021, a participação dos EUA no IED caiu para 41%. Neste mesmo ano, o Japão incrementou sua participação para 4%, enquanto a Europa quase alcançou os EUA com 37% do total do IED.

No Capítulo 3, analisamos a rede de acordos comerciais do Brasil. Foi ressaltado que o país em comparação com seus parceiros latinos, como o Chile, têm relativamente menos acordos comerciais e com escopos temáticos limitados. Enquanto para o México a ampliação da rede de acordos visa atenuar a dependência dos Estados Unidos, as motivações do Brasil vão de propostas para a consolidação do espaço sul-americano, comércio Sul-Sul e o tema da multipolaridade (União Europeia).

Foi ressaltada a importância do término das negociações do acordo Mercosul-União Europeia em novembro de 2024. Em um momento em que o governo Trump ameaça uma elevação geral das tarifas de importações e de acirramento das tensões com a China, o acordo sela a união entre dois blocos que apostam na multipolaridade e no funcionamento dos organismos multilaterais para a estabilidade da ordem política e econômica. Nem a União Europeia e nem o Mercosul gostariam de ser obrigados a escolherem entre uma lealdade irrestrita aos Estados Unidos ou à China.

O Brasil é membro do BRICS e tem relações de parcerias estratégicas com a China. Como analisado no Capítulo 3, o Brasil não assinou o projeto Cinturão e Rota da China, mas assinou 37 acordos com a China em novembro de 2024, sendo que se ampliaram as possibilidades de trocas em moeda chinesa (*renmimbi*) e foram assinados empréstimos em *renminbi*. Em um cenário de acirramento de tensões entre Estados Unidos e China, as relações bilaterais do México e do Brasil com os Estados Unidos sinalizam, no campo comercial e econômico, ponderações com pesos distintos no campo geopolítico. O Brasil possui maior margem de manobra e tenta avançar com sua agenda de comércio e investimentos

21 A comparação do investimento versus comparação do comércio é apresentada em anos diferentes porque a fonte estatística de investimento que nos permite fazer uma análise longitudinal para o caso do México facilita a base comparativa a partir de 2006.

em um campo que reflete o compromisso com uma ordem multilateral e multipolar. O México é um aliado na defesa dessa ordem, a questão é até que ponto sua dependência do mercado dos Estados Unidos limita o seu grau de autonomia nesse campo.

3.1. O *nexo interno/externo*

Na véspera das eleições presidenciais mexicanas que conduziram ao triunfo da candidata morenista Claudia Sheinbaum, a revista *The New Yorker* publicou um artigo intitulado “Will México Decide the US Election?”, que indica a natureza interméstica deste bilateralismo. Os temas decisivos do processo eleitoral americano em 2024 – a fronteira, migração e economia – estão direta e estreitamente vinculados a este relacionamento. Não é a primeira vez que o México adquire tal visibilidade na agenda eleitoral dos republicanos e democratas, algo também observado em 2016 e 2020. Esta incidência, entretanto, tornou-se mais contundente obedecendo às novas tendências dos panoramas políticos internos nos dois países.

Nos Estados Unidos, a radicalização da estratégia trumpista de politização e securitização da migração e do (des)controle da fronteira sul, dos temas que envolvem diretamente o México, vêm provocando uma direitização do debate público. Ao mesmo tempo, desde 2019, com a imposição do tratado bilateral de contenção migratória “fique no México”, ampliou-se a percepção de que o México dispõe da chave para abrir ou fechar a entrada para a imigração irregular, e portanto a capacidade de incidir sobre o sucesso ou fracasso dos esforços dos governos dos Estados Unidos para controlar a fronteira²². Na prática, o governo de AMLO instrumentalizou a cooperação bilateral em temas migratórios e fronteiriços para neutralizar pressões de setores duros opositores à sua agenda interna. De acordo com esta mesma lógica, se pretendia neutralizar diferenças em temas de comércio, energia e relativas a tráfico de drogas, e ao mesmo tempo ampliar a margem de autonomia para lidar com questões das agendas latino-americana e geopolítica mundial.

22 “How the border could cost Biden the election”, *The Economist*, 25 jan. 2024; “Who could sway the outcome of the U.S. election? Mexico’s President”, *New York Times*, 27 mar. 2024; “How Mexico is helping Biden and Harris at the U.S. border” *Washington Post*, 14 set. 2024; Diego Oré *et al.*, “How Mexico’s migrants crackdown influences the U.S. election”, *Reuters*, 29 oct. 2024.

A fronteira entre o México e os Estados Unidos, a décima em extensão no mundo, é mais do que uma mera demarcação territorial e pode ser conceitualizada como um microcosmos de uma relação bilateral em função de suas singularidades. Trata-se de singularidades que “contribuem para definir a natureza mesma da relação” e para refletir suas contradições em termos de conflito e cooperação, de assimetria e interdependência, de muros que separam e intensos vínculos que entrelaçam, de desconfiança e confiança, de ameaças e oportunidades recíprocas²³. Esta é uma fronteira porosa, dinâmica e assimétrica que não apenas “cumprir funções limítrofes como estabelece pontes entre os dois territórios, terceiros países, regiões e subregiões com as quais estão conectados” (América do Norte, América Latina, América Central e Caribe). Neste sentido, é constante sua utilização por nacionais de outros países latino-americanos para ingressar nos Estados Unidos. Entre outubro de 2019 e setembro de 2024, por exemplo, foram apreendidos 162 mil brasileiros tentando cruzar a fronteira México-EUA²⁴.

A centralidade do tema fronteiriço na agenda bilateral com os Estados Unidos se agrava com o quadro atual de avanço do protecionismo e do nacionalismo, o que extrapola a dimensão estritamente bilateral de três maneiras. Primeiramente, a externalização e securitização das políticas americanas na gestão de sua política migratória gera triangulações envolvendo o México e outros países. Em segundo lugar, como foi observado recentemente, o peso do tema migratório articulado ao da segurança interna na agenda política doméstica e nos embates eleitorais estimula a politização do relacionamento com o México. O terceiro desdobramento diz respeito à instrumentalização dos controles fronteiriços e migratórios como elemento de coerção e/ou de transação em negociações de curto e médio prazo.

Enquanto seja flagrante o sentido diferenciador que o entrelaçamento fronteira-migração impõe na comparação entre os bilateralismos dos EUA com o México e o Brasil, há que se notar a crescente da questão migratória para o segundo país. De um total de 4,9 milhões de brasileiros no exterior, são 1,9 milhões que residem nos Estados Unidos, concentrados nas cidades

23 Ferrat, 1995, p. 50-58.

24 Ministério das Relações Exteriores do Brasil, Patrulha da Fronteira México-EUA e Departamento de Segurança Interna dos EUA. Publicado por *O Globo*, 10 nov. 2024.

de Nova York e Boston, como também nos diferentes condados do Estado da Flórida. Cresce continuamente o número de brasileiros indocumentados neste país, que representam atualmente a décima segunda nacionalidade que mais sofre apreensões por parte das autoridades americanas.

4. Defesa, segurança e crime organizado.

As agendas bilaterais dos Estados Unidos com o México e o Brasil em temas de segurança e delito organizado também indicam contrastes. O peso do tema fronteiriço corresponde a um traço único do bilateralismo mexicano-americano nestas agendas. De fato, a securitização no caso do México envolve complexidades não comparáveis com a de seus pares latino-americanos. Como já indica o quadro comparativo que resume os vínculos do México e do Brasil com os Estados Unidos, são notáveis as diferenças no caso dos temas de Segurança e Defesa. Cabe esclarecer que, além do contraste no volume de recursos econômicos, no caso mexicano as atividades financiadas desde o Comando Norte referem-se essencialmente ao combate ao narcotráfico, enquanto os programas do Comando Sul para o Brasil estão destinados à colaboração na área de defesa militar.

A proposta analítica desenhada por Buzan e Waever adota uma concepção abrangente da segurança para absorver as complexidades de uma perspectiva regional em segurança. O conceito de “complexo de segurança regional”, ao mesmo tempo que diferencia os complexos da América do Norte e do Sul, indica o papel dos Estados Unidos nesta distinção²⁵. De acordo com estes autores:

O engajamento dos Estados Unidos na América Latina é um caso clássico de um complexo no qual um poder incide sobre uma vizinhança que não conta com outros grandes poderes. A diferenciação entre América do Norte e do Sul extrapola a geografia na configuração das agendas de segurança. A América do Sul raramente foi uma fonte de preocupação de segurança para os Estados Unidos, e as

25 Buzan e Waever, 2003, p. 263-267.

dinâmicas de segurança desta região são de origem regional e não influenciadas pelos Estados Unidos.²⁶

Este contraste, entretanto, não tem impedido que as agências de governo americanas, em especial o FBI (*Federal Bureau of Investigation*), a DEA (*Drug Enforcement Administration*) e a CIA (*Central Intelligence Agency*), mantenham ativos seus radares e desenvolvam programas de colaboração com suas contrapartes sul-americanas. No caso do Brasil, este vínculo se aprofundou a partir do governo Temer e Bolsonaro, mencionando-se o entendimento assinado em março de 2019 entre os governos dos dois países para a criação de um Fórum Permanente de Segurança Brasil-Estados Unidos²⁷. Tornou-se sistemático o diálogo entre a DEA e a Polícia Federal brasileira em operações de apreensão e combate à circulação de entorpecentes desde o território nacional como também na transferência de capacidades, recursos e tecnologias, além de treinamentos específicos neste campo de atuação²⁸. A parceria policial bilateral foi estimulada e apadrinhada pelo Ministério da Justiça nos anos de governo Bolsonaro, o que aprofundou articulações interburocráticas bilaterais, utilizados para fortalecer os laços entre setores políticos que compartilham afinidades ideológicas²⁹. Vale mencionar que esta colaboração se mantém no governo Lula 3.0, reproduzindo uma lógica semelhante ao que se observa no setor de defesa, como foi destacado no capítulo de autoria de Cepik e Hirst, de autonomia em ações de estreitamento deste bilateralismo.

Na América do Norte, a dinâmica de segurança é diferente, em movimentos de vai e vem no que tange a cooperação entre o Canadá, Estados Unidos e o México. A partir dos ataques terroristas de 11 de setembro, se estabeleceu uma sobreposição cada vez mais estreita entre segurança interna, externa e fronteiriça do lado americano, que levou a

26 *Idem*, p. 263.

27 Fórum Permanente de Segurança Brasil-Estados Unidos. O Serviço de Alfândega e Proteção de Fronteiras do Departamento de Segurança Interna e o Bureau Federal de Investigações (FBI) assinaram acordos em 18 de março de 2019 para fortalecer a cooperação em segurança de fronteira e no compartilhamento de informações. Ver: <<https://br.usembassy.gov/pt/aumentando-da-cooperacao-dos-orgaos-de-seguranca-e-o-compartilhamento-de-informacoes/>>. Acesso em: 11 fev. 2025.

28 Ver: <<https://www.opeu.org.br/2022/04/10/cooperacao-e-conexoes-transnacionais-entre-dea-e-pf-sao-cada-vez-maiores/>>. Acesso em: 11 fev. 2025.

29 Ver: <<https://www.opeu.org.br/2022/04/10/cooperacao-e-conexoes-transnacionais-entre-dea-e-pf-sao-cada-vez-maiores/>>. Acesso em: 11 fev. 2025.

uma vigilância permanente por parte da burocracia militar e policial. Não obstante, as práticas de cooperação institucionalizada foram mínimas e oscilantes, sempre acompanhadas por um déficit de confiança entre o México e os Estados Unidos, o recurso sistemático do unilateralismo deste último. Diferentemente do caso brasileiro, por exemplo, os canais de diálogo com a DEA são frequentemente interrompidos e geradores de tensões, mais do que um campo de colaboração e aprendizado. Um exemplo é o acordo Bicentenário (2021), que pretendia instituir uma plataforma de atuação conjunta em temas de segurança com um enfoque mais integral do que o esquema anterior (Iniciativa Mérida de 2007). No entanto, este não conseguiu restabelecer os níveis de interlocução entre as agências dos dois países, e menos ainda uma visão compartilhada sobre um problema comum, ou superar os percalços causados pela reforma a *la Ley de Seguridad* de 2020 para restringir as atividades da DEA no México. Este tema ganhou novas proporções na agenda bilateral como consequência da expansão do crime organizado no México e sua espiral contínua de violência acompanhada pela epidemia do consumo de opióides pela sociedade americana³⁰.

5. Reflexões finais

O declínio da hegemonia americana, a crise da ordem liberal, a erosão do multilateralismo e o aguçamento da rivalidade dos EUA com a China são fatores sistêmicos com efeitos diferenciadores para os relacionamentos do Brasil e do México com os Estados Unidos. No caso do Brasil, como foi indicado no segundo capítulo deste livro, prevalece um sentido de oportunidade que vem se capitalizado através de vias alternativas de minilateralismos seletivos e aspirações de maior incidência nas agendas da governança global. O relacionamento com os Estados Unidos representa cada vez mais um ponto sensível nesta agenda que exige prudência frente às escassas convergências nos temas da geopolítica mundial e da governança global. É de se esperar que na agenda da administração Trump temas valiosos para a agenda externa do atual governo brasileiro, como a reforma do arcabouço multilateral internacional, o aprimoramento dos

30 O Índice da Paz no México de 2023 constata que a taxa nacional de delinquência organizada tem presença em 81% do território nacional, tendo se expandido em 64,2% desde 2018.

compromissos da comunidade de nações relativos à mudança climática e uma sensibilidade planetária aos problemas de insegurança alimentar encontrem pouco espaço no diálogo bilateral.

Já no caso mexicano, a nova administração republicana representará uma mudança de cenário, se bem sejam inegáveis os incentivos econômicos para um maior aprofundamento da integração produtiva bilateral, como menção às grandes vantagens das dinâmicas de *nearshoring*, vão ganhando visibilidade os riscos de uma onda protecionista acompanhada por novas preocupações de segurança nacional, exigências regulatórias, de standard laborais, ambientais e tecnológicos do lado americano. Trata-se de uma realidade na qual se contrapõem incentivos a pressões, ao qual se soma a espada de Dâmocles da revisão estatutária do T-MEC em 2026. Poderá se abrir uma etapa de incerteza que coloca os dois países frente a uma mesa de negociação sobre as condições de sua associação econômica e as possibilidades de acomodar interesses e políticas sobre temas espinhosos como energia, produção agrícola e mudança climática.

Os desafios enfrentados por México e Brasil no contexto de transição da ordem internacional não são os mesmos. Esta transição e a rivalidade EUA-China podem de um lado contribuir para reequilibrar o vínculo a favor do México, já que este ganharia espaço no mercado americano com a marginalização da China aproveitando-se das vantagens de sua proximidade, mas por outro, as suas amarras à economia americana reduzem as possibilidades de estratégias de diversificação e contrapeso. Um governo Trump irá reforçar as ações unilateralistas e coercitivas. Neste caso, um cenário possível seria um ascenso de narrativas nacionalistas e soberanistas dos dois lados da fronteira. Este tipo de opção ficou claro no discurso de posse da presidente Claudia Sheinbaum, quando mencionou apostar em uma estratégia norte-americana e ao mesmo tempo reiterou a não subordinação e a importância de manter intacta a autonomia do país.

A presença do México nos debates eleitorais de 2024 nos Estados Unidos foi constante como um ponto da forte polarização partidária e social que acompanhou a campanha presidencial. O aspecto destacável é que, diferentemente de outros temas internacionais com alta incidência mediática, como a guerra na Ucrânia e o conflito Israel-Palestino, o debate

americano sobre a relação com o México gira quase exclusivamente em torno de suas dimensões domésticas (emprego, *standard* laboral e ambiental, segurança pública e crime e, sobretudo, o tráfico de fentanil, saúde pública, direito a estrangeiros, questões fronteiriças como migração e recursos naturais).

As implicações ideológicas dos embates políticos nos Estados Unidos e sua articulação com a crise do liberalismo em termos mundiais não lançam suas âncoras no México como ocorre no caso do Brasil. Neste país, o Bolsonarismo – e suas ramificações em grupos políticos identificados com valores reacionários e/ou conservadores – encontram pontos de diálogo e vinculação direta com contrapartes em diferentes partes dos Estados Unidos, como menção especial ao estado da Flórida e aos grupos organizados em Washington DC. Foi instantâneo o impacto da vitória eleitoral de Donald Trump para a organização e preparação das forças políticas internas para as eleições presidenciais de 2026. Tratar-se-á de um incentivo para uma nova onda de divisões e polarizações no cenário político brasileiro.

No Brasil, como em alguns países europeus, nos Estados Unidos e em vários países da América Latina, os grupos de direita mais radicais marcaram uma nova presença na vida política nacional a partir de 2016. Já no México observou-se um movimento em direção contrária, na medida em que se enfraqueceram as opções eleitorais da direita, fosse essa de caráter radical ou conservadora. Durante o mandato de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), o México afirmou-se como um país sustentado por uma maioria de esquerda populista, o que significou o fim de um período pendular entre governos minoritários de centro e centro-direita. Esta tendência se consolidou em 2024 com a vitória da candidata oficial Claudia Sheinbaum, a qual se somou ao avanço de uma coalizão oficial com maioria em ambas as câmaras do Congresso e a conquista de novos governos provinciais.

No contexto da consolidação do partido Morena como principal força política nacional, os setores da ultradireita identificados com o trumpismo e o bolsonarismo carecem de uma representação partidária e legislativa e não contam com cargos de representação popular nos âmbitos municipais

ou estaduais. Não obstante, a condição minoritária destes segmentos não impede sua maior visibilidade nas redes sociais e suas conexões internacionais com grupos afins nos Estados Unidos e na Europa, especialmente com o Vox na Espanha. A organização *Global Project Against Hate and Extremism* identificou ao menos 12 organizações de extrema direita operando no México³¹. Entre as mais radicais, menciona-se a Frente Nacional Anti-AMLO (FRENA), que rebate as políticas econômicas e sociais progressistas e promove uma narrativa de mão dura, de orientação xenófoba, racista e machista com um ativismo antiaborto e anti LGBTQ+.

Finalmente, cabe avaliar se a conjuntura atual, marcada por um protecionismo crescente nos Estados Unidos e a necessidade de os países da América Latina conseguirem um acesso a este mercado poderá significar uma oportunidade para recalibrar o relacionamento político e econômico entre o México e o Brasil. Para o México, o horizonte de seu relacionamento com os Estados Unidos estará centrado na revisão do T-MEC, o que deverá se complementar com uma renovação modernizada de um acordo com a União Europeia. Aproveitar plenamente o CPTPP será crucial, se bem que o México deva reconhecer a forte competição que enfrenta com outros membros do acordo. Este país deverá ainda buscar um delicado equilíbrio em sua relação com a China em termos comerciais e como foco de atração de investimentos diretos. Na América Latina, o potencial para aprofundar vínculos comerciais e de investimento com o Brasil pode ser explorado colocando-se de lado os preconceitos e visões obsoletas sobre este relacionamento.

No caso do Brasil, já existe um acordo de livre comércio no âmbito do Mercosul com o México, de caráter parcial, e um acordo automotivo que foi ampliado pelo Brasil em 2020. Além disso, México e Brasil assinaram um Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimento em 2015. Com o acirramento do protecionismo nos Estados Unidos, o mercado asiático e a China tendem a ganhar prioridade na pauta brasileira, assim como acesso a manufaturas nos mercados latinos. Ter maior acesso ao mercado do México não deve ser entendido como uma ponte para o mercado dos

31 O relatório publicado menciona três correntes: a católica Yunque, de linha pró-família com uma forte agenda moral, a de extrema direita secular com uma visão hipercapitalista e a vertente pentecostal (Barranco, 2023).

Estados Unidos. Regras de origem são largamente utilizadas pelos Estados Unidos para impedir a triangulação. Ademais, em um governo Trump no qual o viés protecionista se aprofundará, não é certo que um acordo México facilite entrada de produtos brasileiros nos Estados Unidos. A maior aproximação com o México deve ser entendida como oportunidade de os países explorarem possíveis parcerias e ampliação da pauta de comércio e investimentos. Em 2023, o México foi o quinto mercado de destino das exportações brasileiras, mas a participação era baixa, 2,5%, e o oitavo mercado de origem das importações, participação de 2,3%. E, como já descrito, a participação do Brasil na pauta de exportações do México foi de 0,7% nas exportações e 2,0% nas importações, em 2022.

Além do setor automotivo, os dois países podem fazer acordos de cooperação, como no setor de energia. Em adição, setores de serviços como audiovisuais e turismo, já explorados em parte, podem ser estimulados. Ao mesmo tempo, a convergência entre os presidentes dos dois países durante a cúpula do G20 no Rio de Janeiro poderá representar um estímulo para uma mais ampla cooperação em temas da agenda de governança global, como o combate contra a fome e a reforma da arquitetura financeira internacional para o desenvolvimento. Para os dois países, México e Brasil, intensificar o comércio e possíveis parcerias de investimentos seria oportuno em um momento de intensificação do protecionismo dos Estados Unidos.

Será, portanto, oportuno e viável renovar acordos comerciais entre Brasil e México. Há convergências na visão de Lula e Sheinbaum sobre inúmeras questões. Em adição, apesar das considerações acima, um cenário mais otimista, supondo que as regras sob Trump não serão endurecidas para o México, encontra possíveis brechas. Nesse caso para o Brasil, um maior investimento no México permitir-lhe-ia ter acesso ao mercado dos Estados Unidos – o que manterá o acesso ao mercado fechado sob Trump. As regras de origem do T-MEC são altas em alguns itens – como automóveis e autopeças – mas não impossíveis de serem cumpridas. Em muitas outras indústrias, elas são mais baixas e mais viáveis de serem cumpridas. Na verdade, o México procurará provavelmente reduzir a sua já modesta dependência dos fatores de produção chineses no âmbito da revisão do T-MEC. Essa lacuna pode ser preenchida pela produção mexicana, mas também pelo investimento brasileiro. O México está interessado em

diversificar as suas relações comerciais e de investimento, e a previsível aproximação ainda mais estreita com os Estados Unidos e um relativo distanciamento da China poderiam e deveriam ser complementados por uma maior aproximação entre o México e o Brasil. Isto tem uma lógica geopolítica e comercial. Em última instância, o que deve mover a aproximação dos países é a possibilidade de explorarem possíveis elos nas cadeias de produção.

Ressalta-se que o término das negociações Mercosul-União Europeia, em novembro de 2024, e a proposta de renovação do acordo México-União Europeia, é um ponto em comum entre os dois países pois sinalizam por ambas as partes o compromisso com um sistema multipolar. Os acordos com a União Europeia possuem uma agenda ampla e seria um ponto de partida, México e Brasil, enquanto membro do Mercosul, identificarem seus pontos de convergência para que um possível futuro acordo entre México e Brasil contemple uma agenda que vá além do tradicional tema de acesso a mercados. Seria o primeiro acordo de caráter amplo do Mercosul com um país em desenvolvimento.

Os interesses comuns do México e do Brasil vão além da pauta econômica bilateral. Em um momento de grandes incertezas e tensões na economia mundial, potências médias precisam de instituições que sirvam como anteparo em relação às disputas das grandes potências. Um exemplo foi a criação do Mecanismo de Solução de Controvérsias temporário assinado por 27 países, como China e União Europeia, e 11 países latinos, como Brasil e México. A solução temporária visou lidar com a paralisação desse mecanismo na Organização Mundial do Comércio (OMC) pelos Estados Unidos³². A OMC ainda “não morreu”, acordos plurilaterais estão sendo debatidos e a participação dos países em desenvolvimento poderá impulsionar negociações ao lado de grandes economias, que em princípio têm defendido a importância do multilateralismo reformado. Temas como comércio eletrônico, inteligência artificial, entre outros, precisam ter um mínimo de regulação para que não constituam mais um fator de agravamento da distância entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

32 Os Estados Unidos paralisaram o mecanismo em 2019. Organization Appellate Body crisis and the multi-party interim appeal arbitration arrangement, 2024. Ver: <[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2024\)762342](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2024)762342)>. Acesso em: 11 fev. 2025.

Um Estados Unidos voltado para dentro, com políticas que ignoram as repercussões mundiais de suas ações, requer que países identifiquem interesses comuns e mantenham viva a agenda multilateral. México e Brasil podem encontrar sinergias na pauta de governança multilateral.

Em termos políticos, os desafios bilaterais são maiúsculos, não apenas pelo retorno de Donald Trump à presidência dos Estados Unidos, mas pelo fortalecimento automático das visões antiglobalistas e isolacionistas da extrema direita do partido republicano. Ganha impulso uma estratégia de primazia nacionalista, unilateralista e transacional, sustentada pela defesa dos slogans “América primeiro” e “faça a América grande outra vez”, que colide frontalmente com o internacionalismo liberal vigente nas últimas três décadas.

Será inevitável que se encolham, tanto no México como no Brasil, as margens de ação e os níveis de consenso interno para enfrentar com posturas soberanistas e autonomistas os ameaçantes tambores a soar desde o Norte. Oxalá este contexto venha a ser compreendido pelos governos e os seus grupos de sustentação internos, em ambos os países, como uma oportunidade histórica para buscar estratégias de ação comuns e compartilhar caminhos inovadores de inserção mundial. As coincidências políticas entre os presidentes Lula e Claudia Sheinbaum poderiam representar um incentivo nesse sentido. Sob esse aspecto, o acordo Mercosul-União Europeia e a renegociação do acordo México-União Europeia.

Referências

BARRANCO, Bernardo V. La ultraderecha regresa, pero nunca se fué. *Proceso*, 23 out. 2023. Disponível em: <<https://www.proceso.com.mx/opinion/2023/10/23/la-ultraderecha-regresa-pero-nunca-se-fue-317197.html>>. Acesso em: 11 fev. 2025.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

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

FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael; DOMÍNGUEZ, Jorge. *¿Socios o adversarios? México-Estados Unidos hoy*. Ciudad de México: Editorial Oceano, 2001.

RICO FERRAT, Carlos. La frontera México-Estados Unidos: sus particularidades y efectos en la relación bilateral. *Revista Mexicana de Política Exterior*, n. 46, primavera 1995.

KRAUZE, Enrique. Mirándolos a ellos. Actitudes mexicanas frente a Estados Unidos. *Letras Libres*, 1º jun. 2007.

KRUGMAN, Paul; OBSTFELD, Maurice; MELITZ, Marc Obstfeld. *Economía Internacional*. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2015.

HERSHBERG, Eric; LONG, Tom (eds.). *El regionalismo en América del Norte: ¿Estancamiento, declive o renovación?* Ciudad de México: El Colegio de México, 2024.

LONG, Tom. Coloso fragmentado: la agenda interméstica y la política exterior latino-americana. *Foro Internacional*, v. 57, n. 1, jan./mar. 2017.

LOWENTHAL, Abraham. Obama and the Americas: Promise, Disappointment, Opportunity. *Foreign Affairs*, jul./ago. 2010.

MENA, Antonio Ortiz. Economic Relations between Mexico and the United States: The Future of an Inevitable Partnership. In: PAYAN, Tony; ESCRIBANO, Alonso López de la Osa; VELASCO, Jesús (eds.). *The Future of US-Mexican Relations: Strategic Foresight*. Houston: Arte Público Press, 2020.

SPAK, Gregory; ROSENZWEIG, Francisco; COMSTOK, Earl. The future of US-Latin America trade relations: What can we achieve in the next few years? *Insight*, 25 out. 2022. Disponível em: <<https://www.whitecase.com/publications/insight/latin-america-focus-fall-2022-future-us-latam-trade-relations#article-content>>. Acesso em: 11 fev. 2025.

VÁZQUEZ, Josefina Zoraida; MEYER, Lorenzo. *México frente a Estados Unidos: un ensayo histórico 1776-2000*. 5. ed. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2020.

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

A proposta deste livro é analisar as relações Brasil-Estados Unidos do ano de 2003 até o ano de 2023. Setembro de 2001 marca mudanças na política externa dos Estados Unidos, onde o tema do terrorismo internacional ganha especial destaque. Ao mesmo tempo, as negociações de uma Área de Livre Comércio das Américas começam a perder força e são finalmente abandonadas. Acompanha este processo o avanço da fragmentação regional entre o Norte e o Sul da América Latina, com impacto no relacionamento das duas sub-regiões com os Estados Unidos. O Brasil é parte de um progressivo distanciamento político entre Washington e diversos governos sul-americanos, estimulado por políticas externas de cunho autonomista e iniciativas voltadas para o fortalecimento da integração regional. Também se dá a entrada da China para a Organização Mundial do Comércio, em concomitância com sua ascensão como primeiro exportador mundial, acompanhado pela veloz internalização de suas empresas. Logo, a China desloca os Estados Unidos como principal mercado de exportações do Brasil e de principal país de origem das importações brasileiras.

O nosso objetivo é contribuir com reflexões sobre como essas questões têm sido respondidas no contexto das relações Brasil-Estados Unidos nos últimos vinte anos. São temas que levam a construção de posições convergentes ou não? O mapeamento temático proposto pretende cobrir as principais questões sobre as quais tais convergências e possíveis diferenciações se configuram e tendem a se projetar.

Lia Valls Pereira
Monica Hirst

