

CEBRI

PROGRAMA DE
GEOPOLÍTICA

**KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**

INSERÇÃO DO BRASIL
NA GEOPOLÍTICA GLOBAL

NOVOS TEMPOS PARA O COMÉRCIO INTERNACIONAL

Rumos para o Brasil





PROGRAMA DE
GEOPOLÍTICA



INSERÇÃO DO BRASIL
NA GEOPOLÍTICA GLOBAL

NOVOS TEMPOS PARA O COMÉRCIO INTERNACIONAL

Rumos para o Brasil

Embaixador José Alfredo Graça Lima
Vice-presidente do Conselho Curador do CEBRI

Agosto, 2025

AUTORIA

Embaixador José Alfredo Graça Lima

Vice-presidente do Conselho Curador do CEBRI

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Matias Spektor

Senior Fellow do CEBRI, Professor Associado da FGV

EQUIPE EDITORIAL

Gustavo Bezerra

Coordenador de Projetos do Programa de Geopolítica do CEBRI

Julia Soares

Colaboradora do Programa de Geopolítica do CEBRI

DESIGN GRÁFICO

Guilherme Bussinger

Presto Design

As opiniões externadas nessa
publicação são de exclusiva
responsabilidade de seu autor.

Sumário

- 06 Apresentação
- 09 Prefácio
- 12 Sumário Executivo
- 15 Histórico do Sistema de Comércio Internacional
- 20 O Dilema Brasileiro
- 26 Recomendações
- 27 Referências Bibliográficas
- 29 Biografias

Apresentação

Em um cenário internacional marcado pela complexidade e fragmentação, no qual tensões entre grandes potências, disputas tecnológicas e crises econômicas coexistem de maneira entrelaçada, países emergentes como o Brasil ocupam uma posição de destaque na construção de pontes e busca de estabilidade. Contudo, antes das pontes é necessário compreender quais os interesses nacionais devem ser priorizados nessa interlocução com parceiros. Esses interesses são identificados através de uma série de diálogos que contribuem para a depuração de propostas e interesses setoriais.

O Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) ocupa um lugar privilegiado para favorecer esses diálogos, um papel que vem desempenhando desde sua fundação, em 1998, por um grupo diversificado de diplomatas, intelectuais e empresários brasileiros interessados em temas de política externa brasileira e política internacional.

Ao longo desses mais de 25 anos, o CEBRI consolidou-se como um dos principais espaços de diálogo plural e qualificado sobre a inserção internacional do Brasil. Seu papel como fomentador do debate entre a sociedade civil, o setor privado, a academia e setores do governo é estratégico no fortalecimento da posição brasileira no mundo.

Em 2025, o CEBRI consolidou seus 14 Núcleos Temáticos em cinco Programas, como uma forma de favorecer a visão integrada sobre a multiplicidade de temas da agenda internacional. O programa de Geopolítica é o que melhor exemplifica essa visão articulada das agendas internacionais e que dialoga intensamente com os outros programas temáticos, cada um representando áreas que são, ao mesmo de tempo, inescapáveis da agenda contemporânea e de interesse estratégico para o Brasil: Transição Energética, Transição Climática e Sustentabilidade, Tecnologia e Transformação Digital e Comércio Internacional.

Dentro dessa nova estrutura institucional, o Programa de Geopolítica assume novas responsabilidades ao dedicar-se a analisar os rearranjos da ordem global, especialmente em um contexto marcado por múltiplas crises globais. É nesse ambiente de transformação e desafios que se insere o projeto “Inserção do Brasil na Geopolítica Global”, realizado em parceria com a Fundação Konrad Adenauer - parceira histórica do CEBRI na consolidação do seu posicionamento como produtor de conteúdo qualificado sobre os desafios globais e comprometido com uma inserção internacional calibrada com os interesses nacionais.

O projeto identificou três eixos prioritários para a inserção do Brasil na geopolítica global:

(i) Estratégias Brasileiras diante da Reconfiguração do Comércio Global: com um enfoque direcionado para as disputas tarifárias que estão forçando negociações comerciais e redesenhando o mapa do multilateralismo comercial. O objetivo é contribuir para a consolidação de uma política comercial proativa, equilibrando interesses internos com oportunidades externas;

(ii) Relações Brasil–EUA sob Trump 2.0: considerando o peso dos Estados Unidos na economia e na política global e sua relação histórica com o Brasil, o retorno de Donald Trump à presidência redefiniu prioridades diplomáticas, exigindo atenção redobrada e elevada capacidade de adaptação por parte do governo brasileiro;

(iii) Reflexões sobre a Presidência Brasileira no BRICS: bloco símbolo do novo multilateralismo, em 2025, primeiro ano da sua configuração ampliada, conta com a presidência brasileira em momento de grande polarização geopolítica e disputa entre áreas de influência. A presidência brasileira este ano representa oportunidade de protagonizar debates sobre governança global, mudanças climáticas e cooperação Sul-Sul.

Os *policy papers*, resultantes desse projeto, representam conteúdos e perspectivas debatidos em reuniões restritas com atores da rede CEBRI engajados nos debates específicos sobre os temas. Nesses encontros, especialistas, formuladores de políticas públicas, representantes de *think tanks* e do setor privado discutiram cenários e eventos que influenciam

a inserção internacional brasileira alinhada aos interesses de longo prazo do país. De forma transversal, o tema das relações Brasil–Europa esteve presente em todas as reuniões restritas do projeto, refletindo a relevância estratégica da parceria euro-brasileira em um momento de redefinição de alianças e agendas globais.

A produção de conhecimento estratégico, sintetizando diferentes perspectivas em diálogo, é uma metodologia muito efetiva para enfrentar os dilemas e identificar as oportunidades que emergem de um mundo em reconfiguração. Dessa forma, o projeto “Inserção do Brasil na Geopolítica Global” representa uma iniciativa que articula conhecimento, diálogo e parcerias para ajudar o Brasil a navegar pelas complexas dinâmicas internacionais, visando influenciar positivamente para que o país ocupe um lugar de relevância nas transformações globais em curso.

Ariane Costa

Diretora Adjunta do Programa de Geopolítica e Comércio Internacional

Prefácio

A construção de um posicionamento estratégico sólido torna-se essencial para o Brasil, em um contexto internacional marcado pela crescente fragmentação e desafios geopolíticos complexos. A Fundação Konrad Adenauer, comprometida com a promoção da democracia, do Estado de Direito e da ordem internacional baseada em regras, atua de modo a contribuir na criação de espaços de diálogo qualificado, análise geopolítica e debates sobre a formulação de políticas públicas.

Presente atualmente em mais de cem países, a Fundação Konrad Adenauer atua no Brasil desde 1969. Por meio do apoio a iniciativas que fomentam o pensamento estratégico e a cooperação internacional, a Fundação busca fortalecer a capacidade de adaptação dos países a um cenário global em constante transformação. É nesse contexto que se insere o projeto “Inserção do Brasil na Geopolítica Global” que visa contribuir com a política externa brasileira e a consolidação do Brasil como um ator relevante nas discussões globais.

O CEBRI, ao longo de seus mais de 25 anos de existência, consolidou-se como um dos principais espaços de debate estratégico sobre a inserção internacional do Brasil. A Fundação Konrad Adenauer compartilha dessa missão e vê este projeto como uma oportunidade de fortalecer a reflexão sobre temas geopolíticos cruciais para o futuro do país. O CEBRI e a KAS Brasil possuem uma parceria de longa data, sobretudo em projetos, iniciativas, publicações e eventos relacionados com os principais temas das relações internacionais. Há mais de duas décadas, compartilhamos o compromisso com a produção e a divulgação de conhecimento em alto nível, de forma ampla e acessível.

Não obstante, o fortalecimento das relações Brasil–Europa emerge como um tema transversal a este projeto, destacando a relevância estratégica da parceria euro-brasileira na redefinição de alianças globais. A Fundação Konrad Adenauer reconhece que a cooperação entre Brasil

e União Europeia é essencial para consolidar valores democráticos, promover o comércio internacional e fomentar o desenvolvimento sustentável. Diante de um cenário geopolítico marcado por mudanças significativas e desafios transnacionais, essa parceria assume um papel determinante na construção de soluções compartilhadas e na ampliação das oportunidades de colaboração em áreas como inovação, segurança energética e governança climática. A fundação, por meio do incentivo ao diálogo e ao intercâmbio de ideias, busca fortalecer a sinergia entre Brasil e Europa, promovendo uma inserção internacional pautada na estabilidade, no multilateralismo e no respeito aos princípios democráticos.

Por meio deste projeto, a Fundação Konrad Adenauer e o CEBRI reforçam a importância do conhecimento estratégico e da articulação de parcerias para que o Brasil possa exercer um papel ativo e relevante nas transformações globais em curso.

Maximilian Hedrich

Diretor da Fundação Konrad Adenauer no Brasil



Sumário Executivo

O sistema multilateral de comércio (SMC) nasce com a criação do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), sob cuja égide se realizam cinco negociações tarifárias e duas negociações comerciais, culminando com o estabelecimento da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1994, em Marraqueche. Ao longo desse quase meio século, o comércio internacional de bens industriais cresceu exponencialmente, as regras básicas foram de uma maneira geral respeitadas, e o mecanismo de solução de controvérsias do GATT, embora desprovido de força jurídica, operou de maneira satisfatória. Também cresceu o comércio de bens agrícolas, embora, por força de uma *grandfather's clause*¹ e dos *waivers*² concedidos às novas partes contratantes, fossem aplicadas a todo esse setor produtivo, de maneira a viabilizar agroindústrias domésticas e/ou sustentar preços praticados nos mercados internos, restrições tanto tarifárias quanto não-tarifárias, frustrando, assim, as expectativas de países como o Brasil que dependiam das receitas exportadoras dos chamados produtos básicos para importar insumos, bens de capital e outros itens necessários para suprir a demanda de famílias e de uma indústria manufatureira ainda em formação.

Com a entrada em vigor do GATT 1994 administrado pela OMC, inicia-se uma nova era, em que o SMC, fortalecido pelos acordos alcançados no âmbito da Rodada Uruguai tanto em termos de redução tarifária quanto de aperfeiçoamento do *acquis*³ normativo iniciado em 1947 e, em especial, de aceitação por todos os membros, de um sistema de solução de controvérsias dotado de um Órgão de Apelação, capaz de garantir o “*statu quo ante*” no que se refere ao equilíbrio de direitos e obrigações entre as partes em litígio. Até em agricultura se lograram avanços, tímidos embora, comprometendo-se os membros a idealmente, como ocorrera no caso do Acordo sobre Têxteis e Confecções, integrar o setor às regras do GATT. Tendo, então, em vista, o “*unfinished business*” e também por motivos políticos, quis a comunidade internacional, no ano de 2001, transmitir aos investidores e à opinião pública em

1. “Grandfather’s clause”, ou cláusula do avô, é uma disposição do Protocolo de Aplicação Provisória adotado pelas partes contratantes do GATT em 1947, pela qual elas eram autorizadas a seguir aplicando legislação pré-existente mesmo que esta conflitasse com o previsto no Acordo Geral.

2. O waiver é uma autorização concedida por membros da OMC para que um membro ou um grupo de membros seja dispensado do cumprimento de obrigações previstas em acordos da OMC.

3. *Acquis* se refere a um conjunto de normas, regras, princípios, decisões e práticas legais acumuladas e consolidadas ao longo do tempo por uma instituição ou sistema jurídico internacional.

geral que uma maneira segura de contrarrestar as ameaças à paz e à segurança no planeta consistia no engajamento dos Estados em novo e ainda mais ambicioso ciclo negociador, a Rodada Doha, lançada em 2001.

As tratativas realizadas nos grupos negociadores da Rodada Doha começaram a ratear em 2005 e, após várias tentativas de retomada, a rodada já dava claros sinais de esgotamento. Um fato novo, porém, permitiu que o comércio, inclusive de bens agrícolas, registrasse considerável expansão: o (re)ingresso da China no SMC. Na mesma reunião ministerial em que a Rodada Doha fora lançada, tendo sido concluídos os trabalhos do grupo de acesso da RPC, aplicava-se ao novo membro o tratamento de nação mais favorecida (NMF), garantindo aos exportadores chineses acesso a todos os demais mercados em condições iguais às concedidas à totalidade dos parceiros. Ao mesmo tempo, sendo muito elevada a demanda chinesa por commodities agropecuárias, beneficiaram-se países como o Brasil desse apetite oriental por suas proteínas, a ponto de o País ter-se tornado um dos raros cujo saldo do comércio bilateral é positivo. Não deve ser subestimada a importância das relações comerciais com a China, eis que a economia brasileira, apesar de ter iniciado um processo de liberalização em 1988 e passado por um choque de redução tarifária em 1995, acha-se há trinta anos sem efetuar uma reforma da sua política comercial, o que contribui para o declínio da produtividade do trabalho na indústria manufatureira.

O comércio internacional foi certamente afetado pela pandemia do coronavírus entre 2020 e 2022, mas, apesar dos gargalos no abastecimento de alguns produtos e entraves na operação das cadeias globais de valor, a consciência da necessidade de cooperar para salvar vidas e assegurar a subsistência das camadas menos favorecidas das populações fez com que os danos fossem contidos. É claro que, com a redução da demanda e da própria produção, além dos gastos extraordinários com desenvolvimento de vacinas e medidas de atendimento hospitalar e outras, inflacionaram-se preços e elevaram-se os indicadores de desigualdade social. No âmbito da OMC, a paralisação do Órgão de Apelação gera insegurança jurídica e como que representa um incentivo para a tomada de ações unilaterais, claramente contrárias às regras multilateralmente acordadas e aos compromissos de liberalização assumidos ao longo de sete rodadas negociadoras. No ano que já vai em meio, altera-se o acesso ao mercado dos Estados Unidos de forma que as importações paguem sobretaxas, variáveis de acordo com a procedência, impactando, de maneira imprevisível, os diferentes setores que concorrem naquele que se considerava o “mercado de última instância”.

O Brasil depende muito mais do comércio com a China do que do intercâmbio com os EUA, para onde exporta mais bens industriais do que agrícolas e de onde também importa, no contexto das chamadas trocas intrafirmas, bens de capital, peças e componentes. Mas os setores que exportam unicamente para os EUA ou cujas exportações são destinadas majoritariamente para o mercado norte-americano serão decerto drasticamente afetadas por uma sobretaxa, proibitiva, de 50% *ad valorem*.

Recomenda-se, de todo modo, a elaboração de um projeto de lei tarifária, buscando fazer com que o comércio exterior, diferentemente do que ocorreu com o processo de industrialização, deixe de concentrar renda, e beneficie a economia e a sociedade como um todo.



O Brasil depende muito mais do comércio com a China do que do intercâmbio com os EUA, para onde exporta mais bens industriais do que agrícolas e de onde também importa, no contexto das chamadas trocas intrafirmas, bens de capital, peças e componentes.”

Histórico do Sistema de Comércio Internacional

Passados quase cinquenta anos desde a entrada em vigor do capítulo de política comercial da Carta de Havana, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (1947), até a criação de uma Organização Mundial de Comércio (1995) dotada de um órgão de solução de controvérsias de natureza quase judicial, estabeleceu-se um sistema de comércio baseado em regras multilateralmente negociadas, constituindo-se as listas de concessões tarifárias consolidadas nos únicos instrumentos de proteção contratualmente autorizados.

1995 Anos Dourados

2001 — O sistema funcionou satisfatoriamente pelo período de seis anos (1995-2001). A partir de então, com o lançamento de uma nova rodada de negociações comerciais multilaterais, que, de resto, nunca foi concluída, o sistema foi, a um tempo, (1) energizado pela extensão à China do tratamento de nação mais favorecida, e (2) posto à prova pela multiplicidade de disputas resultantes do aumento exponencial das trocas entre a potência emergente e seus principais parceiros.

Com efeito, a acessão da parte chinesa à OMC, mais do que impor ao novo membro o cumprimento das normas do GATT e das disposições dos acordos resultantes da Rodada Uruguai, propiciou ao intercâmbio global crescimento expressivo, multiplicando cadeias de valor, aumentando a interdependência entre as economias e acelerando a globalização, em benefício, sobretudo, dos setores produtivos de ponta, voltados para o mercado externo e intensivos em capital.

Por conseguinte, enquanto práticas como “outsourcing” e “offshoring” traziam prosperidade para os setores produtivos de bens de consumo de alto

valor agregado, cresciam, para as indústrias intensivas em mão de obra dos EUA, as perdas decorrentes da concorrência de países emergentes com reflexos sobre os processos políticos domésticos, estimulando a percepção de que (1) era a China a principal responsável pela redução dos empregos e dos salários, *inter alia*, em setores *blue-collar*⁴, como nas siderurgias e nas montadoras de automóveis, e (2) eram necessárias medidas para recuperar a produtividade dos trabalhadores menos qualificados.

2001 Crise Emergente

2016

Já em 2005 entrava a Rodada Doha em fase irreversivelmente agônica. Nem por isso deixou o comércio internacional de se conduzir de acordo com os princípios e objetivos do GATT, excetuando-se (1) os desvios resultantes dos acordos preferenciais ou regionais, (2) as violações das regras na forma de práticas desleais de comércio, e (3) o tratamento dado à agricultura por países dotados de políticas protecionistas e subsidiadoras.

2016 Colapso Institucional

2019

A partir de 2016, ainda durante o mandato do Presidente Barack Obama, procede a parte norte-americana ao bloqueio do processo de indicação de membros do Órgão de Apelação, acusado de ativismo judicial e responsabilizado por decisões ocasionalmente contrárias às tomadas pelo Departamento de Comércio em investigações no âmbito de ações anti-dumping.

Em 2019, desativado, por falta de membros, o Órgão de Apelação, países envolvidos em disputas adjudicadas por *panels* deixaram de contar com uma determinação mandatária, de última instância, ficando as partes julgadas infratoras com liberdade para cumprir ou não as conclusões da instância inicial. Meses depois, por iniciativa da União Europeia, foi criado o *Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA)* com o objetivo de preservar o caráter obrigatório do sistema de solução de controvérsias e seus dois níveis de adjudicação, passando o recurso a ser conduzido nos termos do Artigo 25 do *Dispute Settlement Understanding (DSU)*, que

4. Empregos de qualificação média em centros industriais

dispõe sobre resolução por arbitragem. Evidentemente, ao MPIA só podem, ou melhor, devem recorrer os países que dele participam e que se comprometem a executar as decisões alcançadas por um conjunto de três árbitros, de um *pool* de dez, sorteados para ouvir as partes e, com o apoio de técnicos da OMC, elaborar relatório com recomendações finais.

Como os Estados Unidos, a Índia e a Coreia do Sul não são partes do MPIA, o qual, de resto, em seus cinco anos de existência, julgou apenas um caso, medidas tomadas por esses parceiros e julgadas violatórias em primeira instância deixaram de ser descontinuadas, o que tem sido considerado um incentivo, ou, pelo menos, uma via aberta para a tomada de ações unilaterais de restrição ou distorção do comércio.

Outro desdobramento contrário aos princípios e objetivos do GATT e dos acordos negociados na Rodada Uruguai foi a aprovação de leis, no caso do Brasil, estabelecendo, como no caso do Brasil, “procedimentos para suspender concessões ou obrigações de um membro da OMC que não cumpra suas obrigações multilaterais”. Assim, na hipótese de uma disputa julgada por panel da OMC como favorável ao Brasil e cuja recomendação seja *appealed into the void*, arroga-se o poder público o direito de retaliar, em tese, na mesma proporção do dano causado, a fim de restabelecer o equilíbrio de direitos e obrigações das duas partes perante a OMC.

2020 Pós-Pandemia

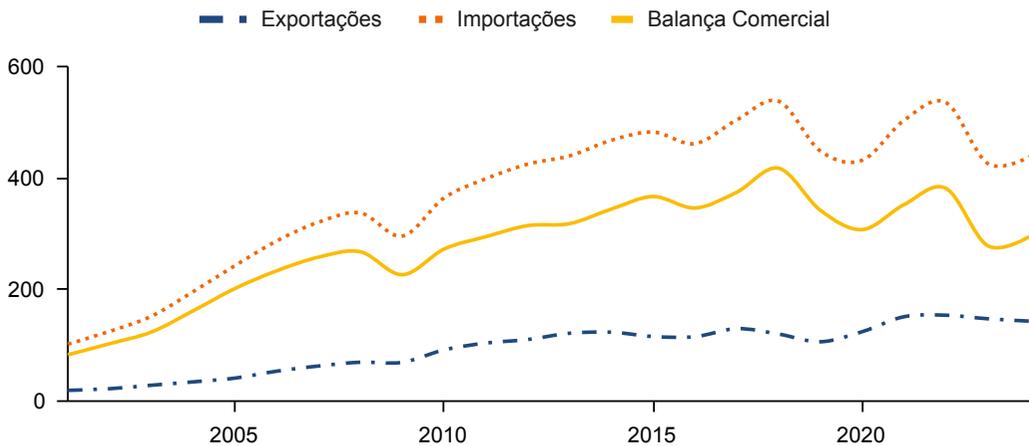
2024

Entre 2020 e 2022, a pandemia de coronavírus afetou profundamente a economia global, com impactos na produção industrial, no emprego e na renda. No primeiro semestre de 2020, a contração comercial (em termos de venda de serviços e vendas de mercadoria – tanto por valor quanto por volume) chegou a 20%, sendo equiparável à contração econômica decorrente da recessão de 2008. A quebra de cadeias globais de produção, e de demanda, com as famílias consumindo menos, foi a principal responsável por essa contração, visto que no segundo semestre daquele ano alguns setores da atividade comercial já haviam começado sua recuperação. Para o Fundo Monetário Internacional (FMI), a economia mundial encolheu mais de 3%, em um cenário caracterizado como *unprecedented in living memory in its speed and synchronized nature*.

O contexto da crise iniciada com a pandemia de COVID é outro com relação aos períodos anteriores, principalmente pela importância da China para o comércio internacional e da relação imbricada entre as cadeias produtivas dos dois países.

Evolução do comércio EUA-China desde 2001

(Valores em milhões de dólares e não ajustados sazonalmente)



Fonte: U.S Census Bureau

É fato, porém, que o duro teste a que foi submetido o sistema multilateral de comércio durante o período serviu para reforçar a convicção de que crises globais, que afetam indiscriminadamente países desenvolvidos, emergentes ou em desenvolvimento, só se superam por meio de um esforço de cooperação em larga escala. Provou a pandemia que, para salvar vidas, faz-se preciso dar-se uma trégua às tensões geopolíticas, intensificar ao máximo a cooperação internacional, sobretudo para atender a necessidades básicas, mesmo que tendo de incorrer em custos imprevistos e extraordinários. Provou também que a redução substancial da produção de bens com que a sociedade de consumo se habituou a contar frustra as expectativas das classes emergentes. Contudo, essa redução afeta muito menos o consumidor de baixa renda, que é prejudicado por efeitos colaterais, tais como a inflação dos preços dos alimentos e da energia. Demonstrou, ademais, a pandemia, que as desigualdades socioeconômicas em grande número de países se agravam mais com as crises de crescimento do que com os esforços para incrementar a interdependência econômico-comercial em escala global.

O comércio pode, e deve, contribuir para a realização dos objetivos permanentes do Estado, mas uma melhor e mais justa distribuição dessa riqueza só pode ser lograda através de políticas públicas voltadas para o aumento da produtividade do trabalhador e, por conseguinte, da renda e do emprego.

Embora reduzidos, a atividade econômica e o intercâmbio de bens físicos entre 2020 e 2022 não foram interrompidos, a ponto, por exemplo, de causar desabastecimento; o que é mais importante, caíram, também, no período, o índice de medidas restritivas legais ou não, e o sistema passou a operar em modo de cooperação forçada, de solidariedade imposta pela ameaça que representava o coronavírus para a saúde das populações do mundo inteiro. Os anos que se seguiram à pandemia não terão sido particularmente animadores em termos de resistência às pressões protecionistas e das próprias políticas econômicas nacionais que, a pretexto de controlar a inflação, passaram a subsidiar a produção de diferentes setores e a adotar políticas industriais violatórias, custosas e distorcivas, muitas vezes como resposta à concorrência externa, ela mesma estimulada pela necessidade de atender a uma demanda crescente por bens de maior conteúdo tecnológico.

Malgrado, porém, esses fatores adversos, mais de 80% do comércio global de mercadorias, como comprova o estudo de autoria de Tomaz Gonciarz e Thomas Verbeet, era, até agosto de 2025, conduzido em conformidade com o princípio básico do sistema multilateral, que é o tratamento de nação mais favorecida. Desvios autorizados por acordos preferenciais regionais e bilaterais, esquemas unilaterais como o Sistema Geral de Preferências, e até a aplicação de direitos antidumping e de medidas compensatórias para corrigir alegadas práticas abusivas não representam mais do que 13% do total das trocas. Destaca-se, no estudo, a escassa relevância, no que tange a acesso a mercados, dos acordos de “livre comércio” negociados nos últimos trinta anos, mormente em comparação com as relações comerciais entre países que prescindem de instrumentos legais preferenciais para realizar suas operações.

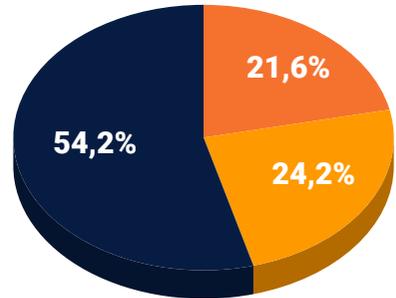
O Dilema Brasileiro

tipicamente o caso do comércio entre o Brasil e a China, nosso parceiro principal e com o qual mantemos apreciável superavit. Graças à demanda chinesa por minérios, bem como pelos produtos do agronegócio, e à valorização das proteínas vegetal e animal, pôde o Brasil, protegido por uma tarifa externa comum rica em exceções e exclusões, manter um regime de comércio exterior de custos altos, até como contraponto para os impostos que oneram as empresas, com o objetivo de elevar a receita e aliviar a dívida pública interna. Sob o argumento, até há pouco legítimo, de que não cabiam concessões tarifárias por parte do país sem que fosse atendida a demanda por melhores condições de acesso para produtos de nosso interesse exportador, recusavam-se os negociadores brasileiros a abrir mão de *policy space* para tomar medidas restritivas ou nacionalistas tidas como necessárias para fazer face a ameaças de desequilíbrio no balanço de pagamentos, honrar compromissos financeiros, e modernizar sua economia com o aporte de capital externo, tecnologia e inovação. Ademais, em vez de buscar uma inserção competitiva nos mercados globais, fez-se a opção pela tentativa, a meu ver frustrada, de utilizar o Mercosul como mecanismo de integração regional e bloco capaz de lograr acordos preferenciais com parceiros fora da região.

Os gráficos abaixo apresentam a participação dos setores econômicos nas exportações brasileiras em 2024. As exportações brasileiras para os EUA e para a Europa, ao contrário da pauta exportadora para a China, contribuem para o fortalecimento da indústria de transformação na balança comercial do país.

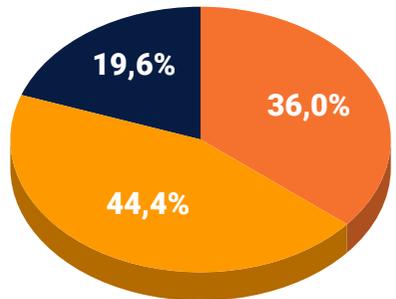
Participação dos Setores Econômicos nas **Exportações do Brasil** em 2024

- Agropecuária
- Indústria Extrativa
- Indústria de Transformação



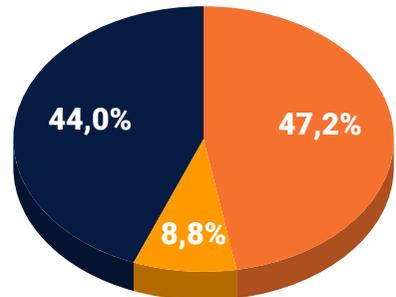
Participação dos Setores Econômicos nas Exportações Brasileiras **para a China** em 2024

- Agropecuária
- Indústria Extrativa
- Indústria de Transformação



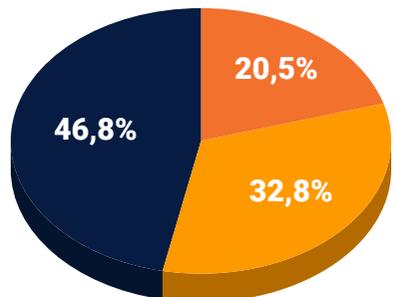
Participação dos Setores Econômicos nas Exportações Brasileiras **para os EUA** em 2024

- Agropecuária
- Indústria Extrativa
- Indústria de Transformação



Participação dos Setores Econômicos nas Exportações Brasileiras **para a UE** em 2024

- Agropecuária
- Indústria Extrativa
- Indústria de Transformação



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC).

Nesse sentido, um Acordo de Associação Mercosul-União Europeia, entrando em vigor, contribui para um necessário revigoramento do bloco sul-americano, na medida em que o fortalece do ponto de vista institucional, obrigando-o a compromissos próprios de uma efetiva união aduaneira, ao mesmo tempo em que proporciona maior segurança jurídica às relações comerciais birregionais. Não sendo possível superestimar o impacto desse eventual instrumento sobre o acesso aos respectivos mercados, é pelo menos positivo o sinal que as partes transmitem aos agentes econômicos em momento especialmente conturbado por tensões geoeconômicas e ações unilaterais que afetam o sistema multilateral de comércio.

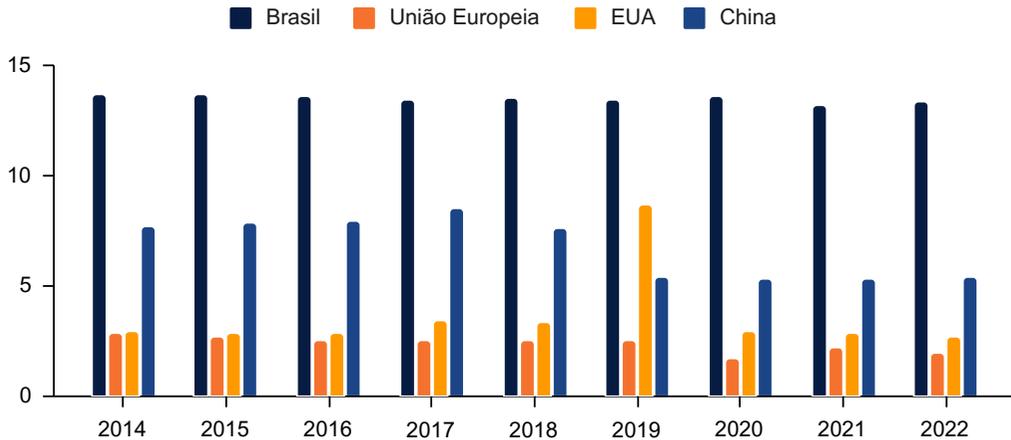


Nesse sentido, um Acordo de Associação Mercosul-União Europeia, entrando em vigor, contribui para um necessário revigoramento do bloco sul-americano, na medida em que o fortalece do ponto de vista institucional...”

A partir da estabilização macroeconômica alcançada com o Plano Real, o país se havia habilitado a não apenas cumprir os dispositivos multilateralmente acordados na Rodada Uruguai, mas a oferecer a seus parceiros tradicionais tarifas industriais a níveis abaixo das consolidadas na Lista III do GATT mediante concessões obtidas dentro do espírito de reciprocidade relativa. Com o tempo, porém, ficou claro que, além da “armadilha negocial” que o próprio Brasil montava para privilegiar o mercado doméstico, era o comércio de produtos agropecuários tratado por todos esses parceiros como questão de segurança nacional, irredutível a qualquer compromisso de liberalização além dos acordados no Acordo de Agricultura que entrara em vigor em 1994. Agricultura, a rigor, nunca foi um tema de natureza Norte-Sul eis que alguns importantes mercados importadores são também exportadores de peso, o que exacerba o caráter discriminatório de políticas agrícolas que recorrem a tarifas altas, escalada tarifária, picos tarifários, subsídios, e até restrições quantitativas para sustentar preços em espaços nacionais ou regionais. Agricultura tampouco é um tema exclusivamente comercial; é social, político, eleitoral, ambiental. Tirante os importadores líquidos de alimentos, todos os países adotam regimes especiais para o comércio de produtos não-industriais, que levam em conta, em maior ou menor medida, padrões de qualidade e de segurança alimentar.

Índice de Proteção Tarifário

Tarifas Médias Simples por País (em %)



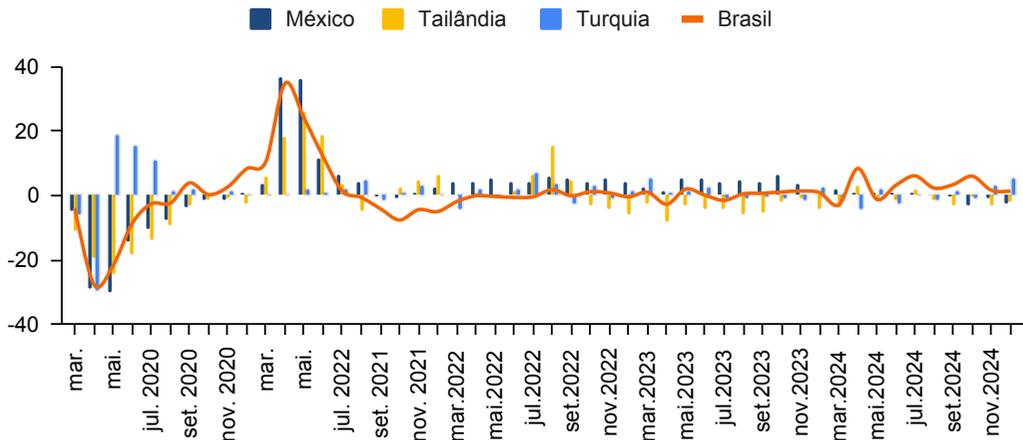
Fonte: World Bank

É o êxito espetacular do agronegócio que torna o Brasil supridor confiável de proteína e energia para mais de uma centena de destinos, e, de quebra, permite a continuidade de um regime de comércio com alto grau de proteção, inclusive para produtos agrícolas, justificado pela acumulação de saldos em dólares que há anos vêm fazendo crescer nossas reservas cambiais, hoje da ordem de US\$ 346 bilhões. Só que o impacto desse regime sobre a produtividade do trabalho na indústria manufatureira tem sido significativo, tendo caído 0,8% em 2024, marcando o quinto ano consecutivo de queda. No que toca à sua competitividade, ocupa, segundo dados da Confederação Nacional da Indústria, o último lugar numa relação de dezoito economias que concorrem no mercado internacional em produtos industriais semelhantes.



É o êxito espetacular do agronegócio que torna o Brasil supridor confiável de proteína e energia para mais de uma centena de destinos, e, de quebra, permite a continuidade de um regime de comércio com alto grau de proteção, inclusive para produtos agrícolas...”

Comparação da produtividade industrial: Brasil vs México, Tailândia, Turquia



Fonte: IBGE, INEGI, Industrial Economics Thailand, Turkish Statistical Institute

Ora, na falta de informações mais detalhadas ou precisas acerca das futuras condições de acesso ao mercado dos EUA (e das condições de acesso dos produtos norte-americanos aos mercados dos parceiros que “negociaram” acordos bilaterais), é impossível prever em que termos será definido o sistema multilateral de comércio a partir deste ano. Na hipótese de que tais acordos reeditem *mutatis mutandis* os textos legais assinados pelos EUA ao abrigo do **Reciprocal Trade Agreements Act** sancionado pelo Presidente Franklin Roosevelt em 1934, e desde que eles contemplem reduções tarifárias em bases de nação mais favorecida nos países parceiros, ter-se-ia o equivalente a uma verdadeira rodada de negociações tarifárias, resultando em condições nem mais nem menos favoráveis de acesso a mercados em escala global. Desde que os membros da OMC não apliquem tarifas mais altas do que as que atualmente em vigor, a única alteração, em termos legais, do sistema de comércio estará por conta das barreiras impostas pelos EUA. Haverá igualmente impacto nas economias em que setores dependem, em maior ou menor medida, de exportações para o mercado norte-americano.

Não está claro se os países que se comprometeram a zerar sua tarifa a todos os produtos importados dos EUA abrirão seus mercados às importações de todas as demais procedências, em cumprimento ao princípio básico do tratamento NMF. Se assim deixarem de proceder, isto é, se concederem tratamento preferencial apenas aos EUA, estarão violando os compromissos assumidos como membros da OMC e discriminando os demais supridores, subtraindo-lhes competitividade. Tarifa de até 19% encarece os negócios, mas não os inviabiliza, na medida em que todos os demais supridores estejam também sujeitos a custos dessa magnitude. É diferente o caso de uma tarifa de 39% e ainda mais uma de 50%, praticamente equivalente a um embargo, inviabilizando, nesse sentido, as exportações.



Não está claro se os países que se comprometeram a zerar sua tarifa a todos os produtos importados dos EUA abrirão seus mercados às importações de todas as demais procedências, em cumprimento ao princípio básico do tratamento NMF.”

Recomendações

Independente dos termos em que seja definido o sistema multilateral de comércio a partir da entrada em vigor de uma virtual rede de “acordos de comércio administrado”, em absoluta dissonância com as bases da OMC, a alternativa que se oferece ao Brasil é simples e é antiga:

1

Insistir no *status quo*, que a rigor, nunca esteve sujeito a pressões por mudança estrutural, a não ser por parte dos economistas liberais e da academia; ou

2

Engajar-se num plano de liberalização autônomo e gradual, que atenda às necessidades sociais e econômicas do país. Caberia, nesse caso, a elaboração de um projeto de lei tarifária a ser discutido por todas as forças vivas da nação, buscando fazer com que o comércio exterior, diferentemente do que ocorreu com o processo de industrialização, deixe de concentrar renda, e beneficie a economia e a sociedade como um todo.

Referências Bibliográficas

GONCIARZ, Tomasz; VERBETT, Thomas. Significance of Most-Favoured-Nation Terms in Global Trade: a comprehensive analysis (2025). Staff Working Paper, World Trade Organization. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd202502_e.pdf. Acesso em 05.ago.2025

International Monetary Fund. World Economic Outlook : managing divergent recoveries (2021). Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021>. Acesso em 16.jun.2025

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS (MDIC). ComexStat. Portal para acesso gratuito às estatísticas de comércio exterior do Brasil. Disponível em: <https://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>. Acesso em: 3 jun. 2025

TRADING ECONOMICS. Brasil - Produção industrial. Disponível em: <https://pt.tradingeconomics.com/brazil/industrial-production>. Acesso em: 29 mai. 2025.

TRADING ECONOMICS. México - Produção industrial. Disponível em: <https://pt.tradingeconomics.com/mexico/industrial-production>. Acesso em: 29 mai. 2025.

TRADING ECONOMICS. Tailândia - Produção industrial. Disponível em: <https://pt.tradingeconomics.com/thailand/industrial-production>. Acesso em: 29 mai. 2025.

TRADING ECONOMICS. Turquia - Produção industrial mensal. Disponível em: <https://pt.tradingeconomics.com/turkey/industrial-production-mom>. Acesso em: 29 mai. 2025.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. Impact of the COVID-19 Pandemic on Trade and Development: lessons learned. Geneva, 2022. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/osg2022d1_en.pdf. Acesso em 16 jun. 2025

UNITED STATES CENSUS BUREAU. Foreign Trade – Trade in Goods with China. Disponível em: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html#2001>. Acesso em: 29 maio 2025

WORLD BANK. Tariff rate, applied, simple mean, all products (%). Disponível em: https://data.worldbank.org/indicator/TM.TAX.MRCH.SM.AR.ZS?end=2022&locations=BR-CN-US-EU&most_recent_year_desc=false&start=2012&year=2018. Acesso em: 2 jun. 2025

World Trade Organization. COVID-19 and World Trade. https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/covid19_e.htm. Acesso em: 16 jun. 2025

Biografias

AUTOR



José Alfredo Graça Lima

Vice-Presidente do Conselho Curador do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). Diplomata de carreira aposentado e advogado/consultor licenciado da Levy&Salomão Advogados. Serviu na Delegação Permanente do Brasil em Genebra como Secretário durante a Rodada Tóquio (1974-1977), como Conselheiro nos primeiros anos da Rodada Uruguai (1986-1988), e como Representante Permanente Adjunto junto ao GATT (1991-1994).

Na capacidade de Subsecretário-Geral para Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior (1998-2002) foi responsável por todas as negociações comerciais bilaterais, plurilaterais, birregionais e multilaterais do Brasil e do Mercosul. Designado, em 2002, Representante Permanente junto às Comunidades Européias, serviu em Bruxelas por quatro anos, antes de exercer as funções de Cônsul-Geral em Nova York (2005-2008) e em Los Angeles (2008-2012).

Foi ainda, entre 2014 e 2016, Subsecretário-Geral de Política II (Ásia e Pacífico) e, como tal, Sherpa do BRICS e ponto focal do IBAS. Professor titular de Organizações Econômicas Internacionais no Instituto Rio Branco entre 2013 e 2016, presidiu a banca examinadora do Curso de Altos Estudos do mesmo IRBr de 2016 a 2019. O Embaixador Graça Lima serviu em quatro “panels” da OMC, três dos quais como Presidente, e serviu como árbitro do Mecanismo Provisório de Apelação da OMC entre 2020 e 2025.

COORDENADOR EDITORIAL



Matias Spektor

Senior Fellow do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). É professor associado e fundador da Escola de Relações Internacionais da Fundação Getulio Vargas (FGV). É doutor pela Universidade de Oxford e ocupou a Cátedra Rio Branco em King's College London, além de passagens como professor visitante na LSE, Council on Foreign Relations e Woodrow Wilson International Center for Scholars. Matias é autor de *Kissinger e o Brasil* (2009), *Azeredo da Silveira: um depoimento* (2010), *18 dias: quando Lula e FHC se uniram para conquistar o apoio de Bush* (2014) e *The Origins of Nuclear Cooperation: Critical Oral History between Argentina and Brazil* (2015), além de numerosos artigos acadêmicos em publicações nacionais e internacionais.

CEBRI

Centro Brasileiro de Relações Internacionais

Rua Marquês de São Vicente, 336 Gávea
Rio de Janeiro – RJ - Brasil
22451-044

Tel: +55 (21) 2206-4400

cebri@cebri.org.br

www.cebri.org



Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (KAS)

Klingelhöferstraße 23
10785 Berlin
Germany

Tel.: +49 30 26996-0

zentrale@kas.de

www.kas.de