

CEBRI

CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS



Projeto America in the World: the US foreign policy and the Brazilian view on the bilateral agenda

Relatório #4 – Brasil, Estados Unidos e China

Dezembro de 2022 e Abril de 2023

Relatório #4

Brasil, Estados Unidos e Chinaⁱ

Introdução

Este relatório refere-se às atividades do eixo temático Brasil-Estados Unidos-China do projeto "America in the World: the US foreign policy and the Brazilian view on the bilateral agenda", uma parceria entre o CEBRI e o Consulado Geral dos Estados Unidos no Rio de Janeiro. Neste eixo foram realizados dois webinars: "Relações Brasil-EUA-China em uma nova era" realizado em 6 de dezembro de 2022, e "Brasil-EUA-China: perspectivas para o relacionamento triangular", realizado em 13 de abril de 2023.

Ambos os eventos buscaram promover diálogos sobre o estado atual das relações Brasil-EUA-China e refletir sobre as perspectivas para o futuro levando em consideração o novo contexto que inclui o novo governo no Brasil, a presença crescente da China na América do Sul e os desafios atuais na relação bilateral EUA-China.

Para explorar esses temas, foram reunidos especialistas brasileiros e norte-americanos como Danielly Ramos, Professora do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília; Evan Medeiros, Professor da Universidade Georgetown; Embaixador Marcos Caramuru, Conselheiro Internacional do CEBRI e Embaixador do Brasil na China (2016-2018); e Robert Ross, Professor da Boston College e Associado do Centro de Estudos Chinese John King Fairbank da Universidade Harvard. Participaram da liderança das iniciativas o Embaixador Sergio Amaral, Conselheiro coordenador do Núcleo Estados Unidos do CEBRI e Ex-Embaixador do Brasil em Washington, Feliciano Guimarães, Diretor Acadêmico do CEBRI e Professor do IRI-USP.

Contexto

Em relação ao contexto das relações entre Brasil, Estados Unidos e China os especialistas convidados para ambos os eventos destacaram as diferentes naturezas das relações bilaterais envolvidas e também as mudanças recentes no contexto internacional. Segundo Evan Medeiros, é possível observar duas tendências principais nos assuntos globais: a fragmentação econômica global - evidenciada pelo crescimento de sanções e de protecionismo ao redor do globo - e a polarização da segurança global. Ambas as tendências originadas de eventos como a guerra na Ucrânia, a

competição estratégica entre EUA e China e a pandemia de COVID-19. Neste contexto vê-se, de acordo com o especialista, a formação de agrupamentos distintos de Estados, ao longo de eixos correspondentes às diversas visões sobre como a ordem global deve funcionar. Medeiros destaca três desses agrupamentos: um deles é o que Gideon Rachman do Financial Times chama de “global west”, ou seja, Estados Unidos, Europa, membros da OTAN, e aliados dos Estados Unidos no leste asiático, como Japão e Coreia do Sul; o segundo é o grupo composto por China, Rússia, Irã e Coreia do Norte, até certo ponto; o terceiro é o grupo de potências médias, entre outros países, que se identifica com o sul global. Vale ressaltar que Medeiros aponta que os agrupamentos não são fixos ou que o mundo está se dividindo em três blocos, apenas que há, de maneira geral, convergências de valores e ideias ao longo desses eixos. Por fim, Medeiros sublinha que as interações entre esses agrupamentos têm potencial para definir, particularmente, a intensidade da polarização da segurança global.

Com relação a Estados Unidos e China, o Embaixador Sergio Amaral destacou o caráter incerto da relação bilateral, e que ela tem potencial para gerar tensões geopolíticas que moldarão o século XXI. O Embaixador Amaral apontou ainda o estabelecimento de um novo *modus vivendi* entre as duas superpotências, caracterizado pela alternância entre conflito e a cooperação entre elas. Para Evan Medeiros a relação atual entre as potências é marcada por três aspectos principais: a atrofia dos canais de comunicação, a politização crescente da relação e a intensificação da competição estratégica. Segundo ele, os principais desafios políticos dessa relação são a questão de Taiwan, disputas territoriais marítimas, diferenças tecnológicas e a expansão do arsenal nuclear da China.

Além disso, se por um lado, conforme destacou Marcos Caramuru, a reunião entre Joe Biden e Xi Jinping na cúpula do G7 foi um ponto positivo para a relação, por outro, segundo Robert Ross, a administração Biden mantém a tendência da administração Trump de se opor e atuar para conter a expansão do papel da China na ordem internacional, a partir da ameaça que enxerga no crescimento da marinha chinesa, principalmente nos âmbitos comercial e tecnológico. Neste sentido, para Ross, um ponto determinante para a relação de crescente tensão entre Estados Unidos e China são as suas posições opostas como potência em declínio e potência revisionista, respectivamente.

Assim, segundo Ross, a China busca construir um perímetro de segurança regional sob sua influência à medida em que adquire os recursos para fazê-lo. Com efeito, segundo o especialista, o país tem sido bem sucedido neste sentido uma vez que tem caminhado para uma relativa paridade de forças com os Estados Unidos na região do Mar do Sul da China. Com relação ao Leste Asiático, a China tem como objetivo não perder o vínculo com as cadeias produtivas regionais e com os países

vizinhos, destacou o embaixador Marcos Caramuru. Os Estados Unidos, por seu lado, segue com a sua atuação para conter a China, embora o perímetro da contenção tenha sido ampliado, frente à aproximação de aliados - como Coreia do Sul, Filipinas, Malásia, Singapura - com a China, aumentando a equidistância desses países frente às duas potências. Assim, os Estados Unidos vêm buscando manter a sua posição ao redor, ao invés de dentro, do Leste Asiático, algo que Ross vê como uma tendência a longo prazo.

A relação Brasil-Estados Unidos, por sua vez, segundo Amaral, passa por um momento de transição, de uma dinâmica pendular - ora próximos, ora distantes - para uma dinâmica mais madura, de maior aproximação, cada vez mais baseada nos valores compartilhados, particularmente democracia e combate às mudanças do clima. Também neste sentido, foram sublinhadas por Danielly Ramos as vantagens culturais e históricas que a relação bilateral Brasil-Estados Unidos possui perante a outras, inclusive a relação Brasil-China. De fato, conforme destacado por Caramuru, as relações Brasil-China são altamente orientadas para os negócios.

A Posição do Brasil na Relação Triangular

Dentro deste contexto, os especialistas convergiram sobre a importância de o Brasil se posicionar de maneira ponderada. Evan Medeiros destacou a importância de uma navegação cuidadosa das dinâmicas internacionais e entre Estados Unidos e China, particularmente, ressaltando o papel de alianças e acordos estratégicos que não comprometam o país com um ou outro lado. Danielly Ramos destacou que o Brasil, sob um novo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, busca elevar as suas relações com as duas principais potências. Segundo a especialista, a competição entre China e Estados Unidos acontece diariamente no Brasil, a nível nacional, e que o país se torna mais atrativo em termos de negócios por isso. Assim, segundo ela, o Brasil deve considerar as características distintas de cada relação e tomar decisões estratégicas que beneficiem o país a longo prazo.

O Embaixador Amaral e a Professora Ramos ambos ressaltaram a importância de o Brasil diversificar suas relações se quer ter relações equilibradas e saudáveis com os Estados Unidos e a China. Ramos destacou que a busca por diversificação é uma tradição da política externa brasileira e Amaral sublinhou a importância para o Brasil da reaproximação com a Europa e o seu entorno regional. Segundo Ramos, esse equilíbrio é fundamental para garantir a soberania nacional e o crescimento econômico sustentável.

Evan Medeiros ressaltou, entretanto, que a competição EUA-China traz riscos, oportunidades e dilemas para o Brasil e outras potências médias. Em termos de riscos, Medeiros destacou a

possibilidade de entrada em um ambiente equivalente a uma Guerra Fria e uma crescente pressão para desindustrialização, vinda do comércio com a China. Como oportunidade, o especialista destacou a possibilidade do país se posicionar de forma a encorajar ambos Estados Unidos e China a não se relacionarem sob uma dinâmica de jogo de soma zero e buscarem interfaces para cooperação com vistas a encontrar soluções para problemas globais.

Como dilemas, Medeiros destacou dois: a questão do equilíbrio entre interesses e valores, e a questão da transição de uma relação comercial de interdependência para uma de dependência assimétrica. Com relação ao equilíbrio entre interesses e valores, Medeiros parte da perspectiva de que a China possui um sistema autoritário para ponderar o que a aproximação e o dito pragmatismo na relação com o país significa para a identidade do Brasil na ordem internacional. Com relação à interdependência e dependência assimétrica, Medeiros pontua que essa é uma transição presente no 14º plano quinquenal chinês, com vistas a reduzir a vulnerabilidade do Estado chinês a eventuais pressões e sanções de parceiros comerciais.

Com uma visão diferente, Robert Ross analisa a relação comercial entre Brasil e China como mútua e não pautada por dependência de um dos lados considerando que, embora o mercado chinês seja muito relevante para o Brasil - especialmente quando comparado com o tamanho do mercado dos Estados Unidos, o Brasil é o quinto maior exportador para a China e também possui uma pauta de exportações e comércio diversificada com outros países. Esses, entre outros fatores, fazem com que a China tenha um poder limitado sobre o Brasil. Ainda neste sentido, Caramuru ressaltou que o diálogo político entre China e Brasil ainda é limitado, mas a capacidade da política externa brasileira de se posicionar de forma independente em questões políticas abre espaço para o diálogo e gera uma relação de respeito mútuo.

Com relação ao que os Estados Unidos poderia fazer para aproximar mais o Brasil considerando os acordos e apoios financeiros declarados durante a visita presidencial de Lula à China, Evan Medeiros argumentou que não existe uma relação de soma zero entre Brasil, China e Estados Unidos e, neste sentido, os Estados Unidos não tem uma demanda por equiparar acordos de outros países com o Brasil. Medeiros pontuou também que a relação Brasil-Estados Unidos é estruturada de forma diferente da relação Brasil-China, algo também ressaltado por Caramuru.

Segundo Medeiros, a relação Brasil-EUA possui diversas camadas e não é apenas uma relação transacional, enquanto a relação Brasil-China é mais transacional e, conforme descrito anteriormente, apresenta riscos, dilemas e oportunidades específicas. Para Caramuru, os

parâmetros dos relacionamentos de Brasil com cada potência são diferentes e a relação com os Estados Unidos é muito mais rica, considerando os laços econômicos, políticos e culturais, assim, o diálogo com cada potência pode e deve acontecer na mesma intensidade mas, naturalmente, os conteúdos de cada diálogo serão diferentes.

O Professor Medeiros, argumentou ainda que a estratégia das potências médias de “manipular” ou jogar uma superpotência “contra” a outra na busca pelo máximo de concessões sem declarar alinhamentos específicos é algo relativamente comum. Entretanto, segundo o especialista, a execução política deste tipo de estratégia é delicada e complicada pois ambos os lados, neste caso, China e Estados Unidos, estão cientes da estratégia e irão se posicionar de acordo. Além disso, sendo uma estratégia que requer um grau de sofisticação, desenvoltura e agilidade é algo que democracias, como os Estados Unidos e o Brasil, têm mais dificuldade de operar.

Por outro lado, Danielly Ramos destacou que um dos ativos na relação Brasil-China é o que ela chamou de “capital de paciência” e “políticas pacientes” por parte da China. Segundo ela, isso cria um equilíbrio na competição por espaços na economia e política brasileiras.

Áreas Potenciais para a Cooperação

Para Danielly Ramos, a competição entre a China e os EUA se estende ao domínio tecnológico, e o Brasil deve aproveitar essa situação para fortalecer sua capacidade de inovação e desenvolvimento tecnológico. Estabelecer parcerias com empresas e instituições de pesquisa, tanto da China quanto dos Estados Unidos, pode impulsionar o progresso tecnológico e a competitividade do Brasil no cenário global. Neste ponto, vale ressaltar que, segundo Robert Ross, a legislação chamada “Chips Act” promulgada pelos Estados Unidos, simbólica da determinação dos Estados Unidos em resistir ao crescimento da China, limita a capacidade de cooperação dos Estados Unidos no âmbito da indústria da tecnologia, mesmo com seus parceiros e aliados em outros âmbitos, como Japão, Europa e Coreia do Sul.

É consenso entre os especialistas convidados para os eventos que o diálogo e o relacionamento, de maneira geral, é mais amplo entre Brasil e Estados Unidos. Neste contexto, uma área com maior potencial de cooperação entre os países é a dos desafios globais relacionados às mudanças climáticas e preservação do meio ambiente conforme destacado quando da visita de Lula à Casa Branca. Para Ross, considerando os investimentos e projetos que a China tem desenvolvido neste âmbito em sua região seria positivo para o Brasil também estimular a cooperação com a China neste

sentido. Com efeito, Caramuru ressaltou que, embora a relação Brasil-China tenha o comércio como ponto focal, será necessário ampliá-la para lidar com os desafios e oportunidades surgidos com as questões climáticas e também com a transição energética, o desenvolvimento tecnológico, os princípios ESG no setor privado, entre outros. Segundo ele, engajamento e criatividade serão necessários para moldar um novo relacionamento Brasil-China.

Multilateralismo, América Latina e Diplomacia

O Professor Robert Ross resalta que a política externa chinesa almeja, a partir de uma visão pragmática, construir um cenário internacional estável e pacífico, capaz de favorecer o comércio e a cooperação internacionais. Isso porque, segundo o especialista, a estabilidade se demonstrou um importante ingrediente para o crescimento chinês e seu modelo econômico. O multilateralismo também é uma peça importante para viabilizar a projeção internacional da China, na visão de Ross, que destacou instrumentos como o Belt and Road Initiative e o Asian Infrastructure Bank como exemplos da busca por estabilidade, cooperação e crescimento. Além disso, segundo o Embaixador Marcos Caramuru, o sucesso da China na manutenção de vínculos estreitos com cadeias produtivas regionais depende da sua capacidade de restabelecer um crescimento mínimo estável, além de realizar reformas estruturais necessárias para viabilizar seus objetivos.

Já no âmbito regional, vale ressaltar que os Estados Unidos e China possuem instrumentos distintos para realizar a expansão de suas influências na América Latina. Os Estados Unidos atuam a partir de maior capital político e cultural. Já a China atua a partir de influência mais intensa no âmbito econômico. Marcos Caramuru resalta que enquanto os negócios e questões governamentais são altamente conectadas na China, nos Estados Unidos isso não ocorre. Isso contribui para que a moldura das duas relações entre cada país e a América Latina seja bastante diferente.

Vale ressaltar que, segundo os especialistas, a China não busca mudar a percepção que os países da América Latina têm sobre si, estando satisfeita, ao menos no futuro próximo, com uma imagem de país que pode contribuir economicamente para a região. O Embaixador Amaral ressaltou que a China é bastante cautelosa em ser percebida como ameaça na sua aproximação com a América Latina e o Embaixador Caramuru reforçou esta ideia ao colocar que a China não tem interesse em ampliar a sua presença e influência na região de maneira que instigue os Estados Unidos a buscar ampliação de sua já importante influência na região do sul e leste asiático. Ao mesmo tempo, segundo Robert Ross, os Estados Unidos não possuem recursos financeiros suficientes para equiparar a influência econômica da China na América Latina. Nesse sentido, o especialista vê que

a relação comercial e de investimentos entre o Brasil, a América Latina e a China continuará crescendo.

Por sua vez, conforme já apontado anteriormente, o Brasil no contexto regional, deve buscar diversificar suas relações internacionais e fortalecer a cooperação. Aprofundar a cooperação com os vizinhos latino-americanos e outros parceiros estratégicos pode proporcionar maior estabilidade e equilíbrio no contexto das tensões entre as superpotências. Além disso, conforme ressaltado por Sergio Amaral, uma política externa brasileira para a América do Sul é fundamental para que o país não seja subjugado pela competição entre Estados Unidos e China em seu próprio entorno regional. Também é fundamental, segundo ele, buscar o diálogo e a cooperação com os vizinhos para endereçar as questões de preservação da Amazônia.

Por fim, segundo a Professora Danielly Ramos, o Brasil deve continuar a promover a diplomacia e o diálogo como instrumentos fundamentais para abordar os desafios globais e regionais. A capacidade do Brasil de atuar como mediador e facilitador em questões internacionais pode ser uma vantagem significativa no ambiente de crescente competição entre as superpotências. Através do diálogo e da construção de consenso, o Brasil pode contribuir para a manutenção da paz e estabilidade no cenário internacional.

Conclusão

Os especialistas apontaram que o sistema internacional está passando por transformações, revelando dinâmicas mais próximas da fragmentação e polarização do que da convergência e cooperação. Neste contexto, as relações entre Estados Unidos e China seguem um caminho de manutenção ou crescimento da competição e da rivalidade.

A relação de cada país com o Brasil tem naturezas e perspectivas diferentes. História, política e valores aproximam mais Estados Unidos e Brasil. A aproximação econômica entre China e Brasil seguirá sendo fundamental para ambos os países.

Neste contexto, segundo os especialistas, o Brasil deve manter a sua tradição diplomática e buscar um posicionamento equilibrado e estratégico, baseado nos seus interesses e de acordo com os seus valores, de forma a manter um crescimento econômico sustentável e ter a possibilidade real de contribuir para a construção de consensos na esfera multilateral.

ⁱ Este documento foi produzido como parte de projeto em parceria entre o CEBRI e o Consulado Geral dos Estados Unidos no Rio de Janeiro, financiado através de “grant” federal do Departamento de Estado dos Estados Unidos.