

2022

Relações entre o Brasil e os Estados Unidos: os desafios de um mundo novo

Autor | Author

SERGIO AMARAL

Colaboradores | Contributors

HENRIQUE RZEZINSKI

FERNANDA MAGNOTTA

Brazil-United States relations:
the challenges of a new world

NÚCLEO
ESTADOS
UNIDOS

UNITED STATES PROGRAM

 POLICY
PAPERS

CEBRI 
POLICY
PAPERS

“

O Brasil terá que sair do isolamento em que se colocou, para retomar a liderança que já teve, em vários temas, como o meio ambiente, assim como preservar sua autonomia diante do eixo hegemônico Estados Unidos e China.

”

Brazil will have to come out of the isolation in which the country has put itself, to regain the leadership it once had in various issues such as the environment, and to defend its autonomy in relation to the US-China hegemonic axis.

NÚCLEO ESTADOS UNIDOS CEBRI

O NÚCLEO TRATA DO PAPEL DOS EUA NA ORDEM GLOBAL E DE SUA RELAÇÃO COM O BRASIL, COM FOCO NAS AGENDAS DIPLOMÁTICAS DE COOPERAÇÃO ECONÔMICA, AMBIENTAL, TECNOLÓGICA E AGRÍCOLA E SEGURANÇA E DEFESA.

CEBRI UNITED STATES PROGRAM

THE PROGRAM FOCUSES ON THE ROLE OF THE US IN THE GLOBAL ORDER AND ITS RELATIONSHIP WITH BRAZIL, REGARDING ECONOMIC, ENVIRONMENTAL, TECHNOLOGICAL, AGRICULTURAL COOPERATION AND SECURITY AND DEFENSE AGENDAS.

Especialistas | Experts

EMBAIXADOR SERGIO AMARAL

Conselheiro do CEBRI e Ministro da Indústria e Comércio (2016-2019)
| Trustee at CEBRI and Minister of Industry and Trade (2016-2019)

HENRIQUE RZEZINSKI

Conselheiro do CEBRI e Vice-Presidente Sênior de Relações Externas na Embraer (2000-2010)
| Trustee at CEBRI and Senior Vice-Chair, External Relations at Embraer (2000-2010)

2022

NÚCLEO
ESTADOS
UNIDOS

UNITED STATES PROGRAM

 POLICY
PAPERS

AS OPINIÕES E MANIFESTAÇÕES EXPRESSAS NESTE POLICY PAPER REPRESENTAM EXCLUSIVAMENTE AS OPINIÕES DOS SEUS AUTORES E NÃO, NECESSARIAMENTE, A POSIÇÃO INSTITUCIONAL DO CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (CEBRI), DOS SEUS INTEGRANTES OU DOS SEUS APOIADORES.

THE OPINIONS AND STATEMENTS EXPRESSED IN THIS POLICY PAPER ARE THOSE OF THE CONTRIBUTING AUTHORS ALONE AND DO NOT NECESSARILY REFLECT THE VIEWS AND POSITIONS OF THE BRAZILIAN CENTER FOR INTERNATIONAL RELATIONS (CEBRI), ITS MEMBERS OR ITS SUPPORTERS.

SUMÁRIO | TABLE OF CONTENTS

INTRODUÇÃO	3
A CONSTRUÇÃO DA ESTABILIDADE E DE UMA NOVA AGENDA	4
PANORAMA MUNDIAL	7
UMA ESTRATÉGIA BRASILEIRA	11
PIVOT PARA A AMÉRICA DO SUL	13
INTRODUCTION	17
BUILDING STABILITY AND A NEW AGENDA	18
WORLD SCENARIO	20
A BRAZILIAN STRATEGY	24
PIVOT TOWARD SOUTH AMERICA	26

Relações entre o Brasil e os Estados Unidos: os desafios de um mundo novo

INTRODUÇÃO

As relações entre o Brasil e os Estados Unidos são boas, mas poderiam ser melhores. Estão lastreadas em dois pilares: as afinidades entre as nossas sociedades e os elos que articulam nossas economias. Não obstante estes sólidos fundamentos, o relacionamento segue um padrão pendular: ora estamos mais próximos, como no período do Barão do Rio Branco; ora mais distantes, como durante a Política Externa Independente, sob a inspiração de San Tiago Dantas, dois personagens ilustres de nossa história, que influenciaram várias gerações de diplomatas em diferentes momentos da política externa brasileira ao longo do século XX.

O movimento pendular reflete diferentes conjunturas da política interna. Toda vez que o pêndulo é levado ao extremo, prejudica o relacionamento, gera incerteza e afeta a continuidade de projetos e políticas. Para atenuar a instabilidade é preciso desenvolver políticas e iniciativas para fortalecer as afinidades naturais entre brasileiros e americanos e revigorar os laços entre as nossas economias

As relações bilaterais EUA-Brasil também se ressentem dos deslocamentos tectônicos em curso na cena internacional, que marcam o declínio do sistema multilateral, a volta da geopolítica e sobretudo a disputa hegemônica entre os Estados Unidos e a China.

A CONSTRUÇÃO DA ESTABILIDADE E DE UMA NOVA AGENDA

Em anos recentes, ampliaram-se as convergências entre Brasil e Estados Unidos em torno de valores centrais do convívio político e social entre os dois países. A democracia foi um tema central da campanha eleitoral de Biden. No Brasil, tem sido uma força mobilizadora da sociedade na defesa das instituições democráticas e pelo respeito ao resultado das eleições. Ambos os países rejeitam todas as formas de discriminação, especialmente de gênero e de raça, assim como se propõem a reduzir as desigualdades sociais, que se acentuaram com a pandemia e a crise econômica que se seguiu a ela.

Por fim, americanos e brasileiros, empresas e representantes da sociedade civil, convergem num esforço comum para a proteção do meio ambiente, combater as mudanças climáticas e cumprir com os compromissos assumidos no âmbito do acordo de Paris, como ficou evidenciado na reunião COP 26, em Glasgow.

Democracia, justiça social, meio ambiente e direitos humanos são valores que hoje compartilhamos plenamente, embora ainda não se tenham refletido inteiramente em decisões de governo. As múltiplas coincidências entre nossos países preparam o caminho para uma nova agenda, que terá de incluir também as políticas para o desenvolvimento.

Neste contexto cabe destacar alguns temas:

- a. Cooperação no âmbito das tecnologias avançadas, seja na inteligência artificial, seja na transição energética;
- b. Engajamento das empresas, assim como da diáspora brasileira, na definição e acompanhamento dos projetos de interesse comum e de seus resultados;
- c. Revisão das práticas comerciais de ambos os lados;
- d. Criação de uma instância de coordenação entre o governo e o setor privado para articular os novos programas de cooperação;
- e. Cooperação na indústria de defesa;
- f. Avaliação periódica sobre as agendas multilaterais respectivas, em temas de interesse comum, tais como clima e comércio.

Em resumo, as convergências crescentes entre nossas sociedades e economias induzem novas agendas bilaterais, em que a incerteza, a instabilidade e mesmo a desconfiança vão cedendo lugar a um intercâmbio mais estável e mais maduro no âmbito de uma postura menos preconceituosa: quando concordarmos, não há por que não cooperar; quando discordarmos não há por que não dizer e negociar.

Nas relações bilaterais os ventos parecem soprar na direção do entendimento e da cooperação. No plano mundial, no entanto,

os sinais indicam um cenário mais complexo, conturbado e por vezes ameaçador. Não é possível discutir as relações Brasil-Estados Unidos sem levar em conta a nova configuração geopolítica mundial em que os conflitos hegemônicos entre Estados Unidos e China poderão criar um dilema desnecessário para a diplomacia brasileira.

PANORAMA MUNDIAL

A cena internacional está repleta de novos riscos e ameaças. Focos de tensão preocupantes na Ucrânia e em Taiwan. Crise energética na Europa. Oportunidades e ameaças tecnológicas. Tudo isto sobredeterminado pela rivalidade estratégica entre Washington e Beijing.

O mundo está vivendo um momento de transformações profundas que, em geral, acompanham a transição – ou conflito – entre uma potência hegemônica e outra emergente, entre Esparta e Atenas, como descreveu Tucídides em seu livro clássico sobre As Guerras do Peloponeso.

A emergência da China coincide com a fragilização da Pax Americana e das instituições que criou para a estruturação da ordem mundial que prevaleceu na segunda metade no século passado. Surgiram em São Francisco e Bretton Woods as regras que presidiram a busca da paz e da prosperidade econômica global. O processo gradual, mas deliberado, de demolição desta ordem, construída sob inspiração norte americana, intensificou-se paradoxalmente com Trump e com sua rejeição ao multilateralismo e à globalização. A invasão russa na Crimeia, em 2014, e mais recentemente, na Ucrânia iniciaram um novo capítulo na história das relações internacionais, que é a volta da geopolítica, do equilíbrio de poder e do recurso à violência para resolver os conflitos, numa escalada crescente que ameaça chegar a um confronto direto entre Estados Unidos e Rússia.

Henry Kissinger tem insistido na tese de que o eixo hegemônico de poder, entre a China e os Estados Unidos, deverá plasmar a ordem internacional do século XXI, seja pela cooperação, seja pelo conflito. Só que, no caso do conflito, a humanidade estará sob a ameaça de uma catástrofe sem precedentes na História.

Obama tentou a cooperação e favoreceu uma aproximação entre Washington e Beijing. Por ocasião de uma de suas visitas aos Estados Unidos, Xi Jinping chegou a propor a Obama, de público, que Estados Unidos e China estabelecessem uma relação especial entre duas grandes potências. Em outras palavras, o duopólio, ou pelo menos o reconhecimento de que a China já é um parceiro igual. Obama não lhe deu uma resposta. Trump optou pelo conflito e pela contenção da China, por diferentes meios, como a guerra comercial, a segmentação (decoupling) das cadeias de valor e das tecnologias sensíveis.

A invasão da Ucrânia trouxe consigo dois agravantes, num cenário já conturbado. O primeiro foi o uso indiscriminado das sanções econômicas por ambos os lados. O segundo, foram as reiteradas ameaças da Rússia ao uso das armas nucleares táticas, ou seja, mísseis de menor alcance ou dotados de carga mais leve, portanto passíveis de serem usadas, sem provocar uma destruição em massa. Do lado ucraniano, as armas de última geração fornecidas pelos Estados Unidos, com mais precisão e maior alcance, introduziram um novo degrau na escalada aos extremos, como diria Von Clausewitz.

O perigo maior deste novo momento, como tem reiterado Kissinger, está na aproximação e eventual aliança entre a China e a Rússia, contra os Estados Unidos, o que poderia configurar um

risco semelhante ao dos anos 70, quando o estreitamento das relações entre a União Soviética e a China levou Nixon a Beijing, para o reatamento das relações diplomáticas e a assinatura de vários acordos de cooperação com os Estados Unidos.

De um lado, a aproximação entre Moscou e Beijing está efetivamente ocorrendo, apesar das reticências de Xi Jinping. Antes da invasão da Ucrânia, Putin visitou a China e selou o acordo de uma “amizade sem limites” entre os dois países. A cooperação entre as respectivas indústrias de defesa já é uma realidade. De outro, a visita de Nancy Pelosi, presidente da Câmara dos Representantes norte americana, a Taiwan provocou forte reação na China, levou à intensificação dos exercícios militares com a Rússia e ao cancelamento da cooperação entre China e Estados Unidos em setores relevantes como o militar, o econômico e o próprio clima. Beijing e Moscou trabalham juntos para neutralizar o impacto das sanções financeiras sobre a Rússia.

China e Estados Unidos não têm interesse em alimentar tensões que possam levar a uma confrontação entre eles. Os riscos de um acidente se adicionam ao impacto deletério sobre as respectivas economias. A crescente demonização da China nos Estados Unidos, no entanto, desestimula a retomada da cooperação que se vinha esboçando em torno do tema do clima.

Jiang Zemin, então Presidente da China, em visita ao Brasil em 2001, disse ao presidente Fernando Henrique Cardoso que a China seria a grande potência do século XXI. As políticas e resultados colecionados por Beijing desde então corroboram o seu prognóstico.

Por ocasião da Cúpula de Aspen sobre Defesa e Segurança, em 2018, perguntei a Daniel Coats, então diretor nacional de Inteligências do governo Trump, se os Estados Unidos aceitariam a China com um par, como o governo chinês vinha pleiteando desde 2012. Coats respondeu que a sociedade americana ainda não estava preparada para dar uma resposta a esta pergunta.

As duas declarações aqui mencionadas sinalizam os parâmetros da rivalidade estratégica entre Beijing e Washington. A China não abrirá mão de seu objetivo de se tornar uma superpotência. Os EUA ainda não estão preparados para reconhecer a emergência da China como uma grande potência. Este é o nó que separa os dois países. Enquanto este nó não for desatado, o cenário mais provável para os próximos anos é que as relações sino-americanas continuem pautadas por uma alternância entre momentos de tensão e de cooperação, que aos poucos definirão, no mundo real, um *modus vivendi* entre as duas potências.

Joseph Nye, em recente artigo, discrimina algumas políticas que os Estados Unidos deveriam adotar no âmbito da rivalidade estratégica entre as duas potências: cessar a demonização da China; investir em semicondutores; garantir a superioridade em matéria de tecnologias avançadas; manter uma economia aberta e, sobretudo, reforçar as alianças políticas e militares com os seus aliados. O simples enunciado destas medidas deixa entender que a expectativa de Nye é a de um longo período de “managed strategic competition”, como tem sido chamada.

UMA ESTRATÉGIA BRASILEIRA

O Brasil precisa posicionar-se diante das ameaças e das oportunidades do mundo que se descortina diante de nós, marcado por novas configurações geopolíticas e econômicas, pelo compromisso com o combate às mudanças climáticas e com a redução da desigualdade. Precisamos construir uma visão estratégica que concilie a diversificação das alianças políticas e das parcerias econômicas em escala global com a reorientação da política externa para a América do Sul.

O dilema hegemônico. O Brasil terá que sair do isolamento em que se colocou, para retomar a liderança que já teve, em vários temas, como o meio ambiente, assim como preservar sua autonomia diante do eixo hegemônico Estados Unidos e China. As disputas entre as duas superpotências já chegaram à América do Sul. Primeiro no comércio, em seguida nos investimentos. As trocas entre a China e a América do Sul já alcançaram uma taxa de crescimento da ordem de 18% ao ano, enquanto o comércio dentro do Mercosul permanecia ao redor de 11 a 12%. Se continuar assim, estaremos nos integrando com a China e não no Mercosul. Os investimentos chineses cresceram substancialmente no Brasil entre 2009 e 2015. Mais recentemente, a visita do presidente Alberto Fernandez à China deu lugar à conclusão de importantes projetos de infraestrutura, à construção em comum da usina nuclear de Atucha 3 e ao ingresso da Argentina no programa One Belt One Road, patrocinado pelo governo chinês.

China e Estados Unidos são parceiros e amigos do Brasil. Mas não há razão para priorizar um, em detrimento do outro. A prioridade tem que ser ditada pelo interesse nacional. Também não se justifica tentar restringir o intercâmbio da China tanto com Brasil quanto com a Argentina, pois estas relações têm sido benéficas para ambos. Não obstante, a dimensão crescente do intercâmbio econômico com a China sugere o interesse em definir **um modus vivendi** entre os parceiros, no interesse de todos.

O Brasil precisa ampliar suas alianças políticas e parcerias econômicas em escala global. Não há qualquer justificativa para o Brasil ter concluído tão poucos acordos comerciais. A entrada em vigor do **Acordo Mercosul-União Europeia** neste contexto deve ser uma prioridade, por sua dimensão econômica e relevância política.

É chegada a hora de o Brasil dar mais atenção à **diplomacia pública** e privilegiar os temas da sociedade, como a democracia, o meio ambiente, direitos humanos e cultura em sua agenda internacional. A sociedade organizada desempenha um papel cada vez mais relevante nas relações internacionais e o Brasil tem que retomar iniciativas que já havia desenvolvido com seus parceiros. É indispensável ter presente que muito do que podemos aspirar do convívio internacional – comércio, investimentos, turismo, cooperação científica e tecnológica – depende de uma boa imagem do país especialmente em relação ao seu ativo mais importante, que é a Amazônia.

PIVOT PARA A AMÉRICA DO SUL

Nas circunstâncias atuais, a prioridade da política externa deverá ser, como já foi no passado, a América do Sul. Nenhum país pode ter um papel relevante na cena mundial se não tiver o apoio de seus vizinhos. É hora de fazer, na expressão de Obama, um *pivot* para a América do Sul.

O **Mercosul** é a mais importante de nossas alianças políticas e transformou uma relação conflitiva com a Argentina numa zona de cooperação e prosperidade no Cone Sul. Apesar de não ter alcançado plenamente a união aduaneira, nem mesmo o livre comércio, o acordo regional ensejou uma significativa expansão do intercâmbio comercial, incluindo um volume significativo de produtos industriais brasileiros, e estimulou investimentos recíprocos. Mais do que isto, promoveu uma convergência regulatória, nos mais diferentes setores do intercâmbio, permitindo assim mais desimpedida circulação de bens e capitais entre os países-membros.

Nos últimos anos, o acordo regional ressentiu-se da falta de um impulso político renovador, indispensável para consolidar-se e oferecer ao Brasil o esteio firme para exercer a natural liderança que nossos vizinhos esperam de nós. Não se trata apenas de completar o que ainda não foi concluído, nem de destravar o processo de reduções tarifárias, o que de qualquer modo terá que ocorrer. Trata-se de avançar em passos mais ousados:

- a. Prosseguir no programa de **integração da infraestrutura física** entre nossos países, hoje praticamente paralisada.
- b. Expandir o Mercosul em direção a outros acordos regionais, como a **Aliança para o Pacífico**. Os dois acordos abrangem oito países, com um PIB conjunto de 90% e uma população de 80% da América Latina. Em seguida o Mercosul e Aliança para o Pacífico deveriam estender-se em direção à Parceria Transpacífica (TPP) da qual os Estados Unidos se retiraram com Trump, mas estão retornando com Biden.
- c. Desenvolver o projeto de uma geopolítica do meio ambiente e do clima na Amazônia, tendo como ponto de partida o arcabouço jurídico do Tratado de Cooperação Amazônica e as convergências com os países andinos.

O **Tratado de Cooperação Amazônica**, uma iniciativa brasileira, pode tornar-se o polo de uma rede de países amazônicos, para a proteção da Amazônia e das comunidades indígenas, assim como uma linha de frente no combate ao desmatamento e na promoção do desenvolvimento sustentável na região. Já existem vários projetos neste sentido, alguns deles em parceria com nossos vizinhos. Os mais importantes entre eles são os voltados para a biodiversidade da Amazônia, a partir do Centro de Biotecnologia da Amazônia, em Manaus e de duas instituições de pesquisa prestigiosas, como o Instituto Goeldi e o INPA. Duas destacadas fundações norte americanas – Smithsonian e o National Geographic – já mantêm proveitosa parceria com suas congêneres brasileiras e confirmaram o grande potencial da cooperação entre Brasil e Estados Unidos também em assuntos da Amazônia.

Desta forma, o *pivot* para a América do Sul, mais do que o fortalecimento e valorização do Mercosul apenas, será uma ponte entre o Mercosul e o acordo de Cooperação Amazônica, no âmbito de um amplo espaço geopolítico do meio ambiente e do combate às mudanças climáticas.

O mundo está se transformando profundamente. O Brasil e sua política externa também terão que mudar. Se mudarmos e ousarmos, poderemos ser atores relevantes de um mundo novo em gestação. Se não mudarmos, seremos simples coadjuvantes.

Brazil-United States relations: the challenges of a new world

INTRODUCTION

Relations between Brazil and the United States are good but could be better. They rest on two pillars: the affinities between our societies and the links that connect our economies. Despite those solid foundations, our relations swing like a pendulum: sometimes we are close, as in the time of Baron Rio Branco; sometimes we are distant, as during the “Independent Foreign Policy” conceived by San Tiago Dantas. Both were illustrious figures in our history who influenced several generations of diplomats and different undercurrents of Brazilian foreign policy throughout the 20th century.

That pendulum motion reflects the varying circumstances of domestic politics. Every time the pendulum is taken to its extreme point, Brazil-US relations suffer, uncertainty appears and the continuity of projects and policies is affected. Instability can be mitigated through the development of policies and initiatives to strengthen the natural affinities between the Brazilian and the American peoples and to reinvigorate the ties between our economies.

US-Brazil bilateral relations also suffer from the ongoing tectonic shifts on the international scenario: the degradation of the multilateral system, the return of geopolitics and, above all, the hegemonic dispute between the United States and China.

BUILDING STABILITY AND A NEW AGENDA

Brazil and the United States have converged in recent years along the core values of their political and social coexistence. Democracy was a central theme in Biden's election campaign. In Brazil, it has been a rallying cry to mobilize society in defense of democratic institutions and of respect for election results. Both countries reject all forms of discrimination, especially gender and race, and propose to reduce social inequalities accentuated by the pandemic and the ensuing economic crisis.

Finally, American and Brazilian citizenry, businesses and civil societies converge in a common effort to protect the environment, to combat climate change and to meet the commitments assumed under the Paris Agreement, as seen in the COP 26 meeting in Glasgow.

Democracy, social justice, the environment and human rights are values that we fully share today, although they have not as yet been fully reflected in government decisions. Those multiple coincidences between our countries pave the way for a new agenda that must include development policies, emphasized the following issues:

- a. Cooperation in advanced technologies, both in artificial intelligence and in the energy transition;
-

- b. Businesses and the Brazilian diaspora must engage to find projects of common interest and to follow up on their results;
- c. Review of trade practices on both sides;
- d. Creation of a body that can coordinate government and non-government efforts to develop new cooperation programs;
- e. Cooperation in the defense industry;
- f. Periodic review of the multilateral agenda on topics of common interest such as climate and trade.

In short, the increasing convergence between our societies and economies calls for new bilateral agendas where uncertainty, instability and even mistrust will give way to a more stable and more mature interaction in a less prejudiced perspective: when we agree, there is no reason not to cooperate; when we disagree, there is no reason not to say so and to negotiate.

The wind of our bilateral relations seems to blow toward understanding and cooperation. At the global level, however, there are signs of a more complex, troubled and sometimes threatening scenario. No discussion of Brazil-US relations can fail to take into account the new global geopolitical configuration where the hegemonic conflicts between the United States and China may create an unnecessary dilemma for Brazilian diplomacy.

WORLD SCENARIO

The international scenario is rife with new risks and threats. Worrying hotspots in the Ukraine and Taiwan. Energy crisis in Europe. Technological opportunities and threats. All of that within the context of the strategic rivalry between Washington and Beijing.

The world is experiencing profound transformations generally associated with the transition – or conflict – between the hegemonic power and an emerging one, between Sparta and Athens, as described by Thucydides in his classic work on the Peloponnesian Wars.

China's emergence coincides with the deterioration of the “Pax Americana” and of the institutions the US created to build the world order that prevailed in the latter half of the twentieth century. The rules that governed the search for peace and global economic prosperity emerged from San Francisco and from Bretton Woods. The gradual, but deliberate, process to demolish the order built under US inspiration was paradoxically intensified by Trump and his rejection of multilateralism and globalization. The Russian invasion of Crimea in 2014 and more recently of the Ukraine opened a new chapter in the history of international relations: the return of geopolitics, of balance of power politics and of the violent resolution of conflicts, in a growing escalation that threatens to cause the United States and Russia to clash head on.

Henry Kissinger maintains the theory that the China-US hegemonic axis of power will shape 21st century international order either through cooperation or through conflict. But in the latter case, humankind will be threatened with unprecedented catastrophe.

Obama tried cooperation and favored a rapprochement between Washington and Beijing. In one of his visits to the United States, Xi Jinping even publicly proposed to Obama a special relationship between the two great powers. In other words, a duopoly or at least the acknowledgment that China already is an equal partner. Obama never responded. Trump chose conflict and to contain China by different means such as trade war and decoupling value chains and sensitive technologies.

The invasion of the Ukraine brought two aggravating factors to an already troubled scenario. The first was the indiscriminate use of economic sanctions by both sides. The second were Russia's repeated threats to use tactical nuclear weapons, that is, short-range or small-payload missiles whose detonation will not cause mass destruction. On the Ukrainian side, the enhanced precision and greater range of state-of-the-art weaponry provided by the United States introduced a new step in the escalation toward the extremes, as Von Clausewitz would have said.

The greatest danger of this new phase, as Kissinger repeatedly noted, lies in the approximation between China and Russia and in their potential alliance against the United States, which could pose a risk similar to that seen in the 1970s when closer relations between the Soviet Union and China drove Nixon to visit Beijing to restore diplomatic relations and to sign several cooperation agreements with the United States.

On the one hand, Moscow and Beijing are indeed getting closer despite Xi Jinping's reticence. Before the invasion of the Ukraine, Putin visited China and sealed an "unlimited friendship" between the two countries. Their defense industries already are cooperating. On the other hand, US Speaker of the House Nancy Pelosi's visit to Taiwan triggered a strong Chinese reaction leading to heightened military exercises with Russia and to cancellation of US-China cooperation in significant military, economic and climate-related issues. Beijing and Moscow are working together to neutralize the impact of financial sanctions on Russia.

China and the United States have no interest in stoking tensions that could push them into conflict. The risks of accident add to the deleterious impact on their economies. The growing US demonization of China, however, discourages the resumption of their incipient cooperation around the climate issue.

In his 2001 visit to Brazil, then Chinese President Jiang Zemin told President Fernando Henrique Cardoso that China would be the great power of the 21st century. Beijing's policies and their results since then confirm his prognosis.

During the 2008 Aspen Summit on Defense and Security in 2018, during the Trump Administration, I asked then National Intelligence Director Daniel Coats if the United States would accept China as a peer, as the Chinese government wished since 2012. Coats replied that US society was not yet ready to give an answer to that question.

The two statements mentioned above signal the contours of the strategic rivalry between Beijing and Washington. China will not give up its goal of becoming a superpower. The US is not yet prepared to recognize China's emergence as a major power. This is the knot that separates the two countries. Until that knot is untied, the most likely scenario for the coming years is that Sino-American relations will continue to swing between tension and cooperation as the two powers gradually move toward a "modus vivendi" in the real world.

In a recent paper Joseph Nye described some policies the United States should follow to address the strategic rivalry between the two powers: cease demonizing China, invest in semiconductors, strive to maintain its leadership in advanced technologies, keep its economy open and, above all, buttress its political and military alliances with its allies. That very list suggests Nye expects a long period of so-called "managed strategic competition".

A BRAZILIAN STRATEGY

Brazil must position itself in relation to the threats and opportunities the world throws at us against the backdrop of new geopolitical and economic configurations and without losing sight of our commitments to combat climate change and to reduce inequality. We must build a strategic vision that reconciles the diversification of political alliances and economic partnerships on a global scale with the redirection of our foreign policy toward South America.

The hegemonic dilemma. Brazil will have to come out of the isolation in which the country has put itself, to regain the leadership it once had in various issues such as the environment, and to defend its autonomy in relation to the US-China hegemonic axis. The disputes between the two superpowers have already reached South America. First in trade, later in investments. Trade between China and South America is growing at around 18% per year, while intra-Mercosur trade remains at some 11 to 12%. If things keep going that way, we will integrate with China and not with Mercosur. Chinese investments in Brazil grew substantially between 2009 and 2015. President Alberto Fernandez' recent visit to China led to agreements on significant infrastructure projects, on joint construction of the Atucha 3 nuclear plant and on Argentina's participation in the "One Belt One Road" program sponsored by the Chinese government.

China and the United States are Brazil's partners and friends. There is no reason to give one priority over the other. Priority

must be dictated by the national interest. And it is not reasonable to try to restrict either Brazilian or Argentinian trade with China, which is beneficial to both. That said, our growing economic connection with China means it is in our interest for the US and China to find a “**modus vivendi**” in the interest of all.

Brazil needs to expand its political alliances and economic partnerships at a global level. There is no reason for Brazil to have completed so few trade agreements. Ratification of the **Mercosur-European Union Agreement** should be a priority given its economic potential and political significance.

The time has come for Brazil to pay more attention to **public diplomacy** and to privilege societal issues such as democracy, the environment, human rights and culture in its international agenda. Organized society plays an increasingly important role in international relations and Brazil has to reengage with its partners so as to reignite old initiatives. Many of the benefits we can get from international interaction - trade, investments, tourism, scientific and technological cooperation - depend on our good image, especially in relation to our most important asset: the Amazon.

PIVOT TOWARD SOUTH AMERICA

Under current circumstances, our foreign policy priority should be, as it was in the past, South America. No country can play a significant role on the world stage without the support of its neighbors. To paraphrase Obama, it is now time to pivot toward South America.

Mercosur is the most important of our political alliances and has transformed a conflicting relationship with Argentina into a zone of cooperation and prosperity in the Southern Cone. Although Mercosur never fully became a customs or even a free trade union, the regional agreement sparked robust trade growth, including the significant export of Brazilian industrial products, and stimulated reciprocal investments. More than that, Mercosur fostered regulatory convergence in a wide array of industries, allowing goods and capital to move freely between member countries.

Mercosur has in recent years resented the absence of the political vim required to consolidate it and to offer Brazil a firm base from which to exercise the natural leadership our neighbors expect from us. It is not just a question of completing what remains to be accomplished or of unlocking the tariff reduction process, which will ultimate happen no matter what. Brazil must take bolder action to:

- a. Resume the all but stopped **integration of our countries' physical infrastructure**.
-

- b. Expand Mercosur toward other regional agreements such as the **Alliance for the Pacific**. The two agreements encompass 8 countries that in aggregate answer for respectively 90% and 80% of Latin America's overall GDP and population. Mercosur and the Alliance for the Pacific should then reach out to the Trans-Pacific Partnership (TPP) from which the United States withdrew under Trump and is now returning under Biden.

- c. Develop a geopolitical effort for the Amazon focusing on the environment and on the climate and using as springboard the legal framework of the Amazon Cooperation Treaty and our convergences with the Andean countries.

The **Amazon Cooperation Treaty**, a Brazilian initiative, could become the cornerstone of a joint effort by Amazon countries to protect the Amazon and its indigenous communities, as well as the front line to combat deforestation and to promote sustainable development in the region. Several such projects already exist, some in partnership with our neighbors. The most significant ones are those focusing on Amazon biodiversity, developed by the Amazon Biotechnology Center in Manaus and by other prestigious research centers such as the Goeldi Institute and INPA. The fruitful partnership two prominent US institutions - the Smithsonian and National Geographic - already maintain with Brazilian counterparts shows the great potential of Brazil-US cooperation in Amazon issues.

The pivot toward South America will do more than just strengthen and improve Mercosur. It will build a geopolitical

bridge between Mercosur and the Amazon Cooperation Agreement that will help address environmental and climate change issues.

The world is in the midst of a profound transformation. Brazil and its foreign policy also have to change. If we change and dare, we can be relevant players in this new world in the making. If we do not change, we will be mere spectators.

AUTOR E COLABORADORES

| AUTHOR AND CONTRIBUTORS



SERGIO AMARAL

Conselheiro do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). O Embaixador Sergio Amaral nasceu em São Paulo, formou-se em Direito pela USP e concluiu a pós-graduação em Ciência Política (DESS) pela Universidade Paris-Sorbonne. Foi embaixador em Londres, Paris e Washington.

Foi também Professor Assistente de Relações Internacionais na Universidade de Brasília. Ao longo de sua carreira, foi negociador da dívida externa brasileira e ocupou altos postos na administração pública, entre os quais o de Secretário Executivo do Ministério do Meio Ambiente e Secretário de Comunicação e Porta-Voz do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Foi também Ministro da Indústria e do Comércio (2016-2019) e Presidente dos Conselhos da CAMEX e do BNDES.

No setor privado, presidiu o Conselho Empresarial Brasil-China e integrou o Conselho da WWF Brasil, assim como das empresas francesas Total, Plastic Omnium e de várias empresas brasileiras. Hoje está associado ao escritório Felsberg e Advogados e é membro do Conselho Estratégico da FIESP. Sergio Amaral fala seis idiomas e recebeu inúmeras condecorações brasileiras e estrangeiras.

Trustee at the Brazilian Center for International Relations (CEBRI). Ambassador Sergio Amaral was born in São Paulo, graduated in Law from USP and completed his postgraduate studies in Political Science (DESS) at the Paris-Sorbonne University. He was Ambassador in London, Paris and Washington, DC.

He was also Assistant Professor of International Relations at the University of Brasilia. Throughout his career, he has been a negotiator of Brazil's foreign debt and held high positions in public administration, including Executive Secretary of the Ministry of the Environment and Secretary of Communication and Spokesperson for President Fernando Henrique Cardoso. He was also Minister of Industry and Trade (2016-2019) and Chairman of the Boards of CAMEX and BNDES.

In the private sector, he chaired the Brazil-China Business Council and was a member of the Board of WWF Brasil, as well as of French companies Total, Plastic Omnium and several Brazilian companies. Today, he is a member of Felsberg e Advogados and is a member of the Strategic Council of FIESP. Sergio Amaral speaks six languages and has received numerous Brazilian and foreign awards.

HENRIQUE RZEZINSKI

Conselheiro do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). O Sr. Rzezinski foi Diretor de Relações Institucionais na ENEVA de 2014 a 2019. Anteriormente, foi Vice-Presidente de Política e Assuntos Corporativos e Políticas Públicas da BG Brasil de 2010 a 2014. Vice-Presidente Sênior de Relações Externas na Embraer de 2000 a 2010 e Diretor de Relações Externas e Comércio Internacional da Xerox do Brasil de 1986 a 2000.

Serviu como Presidente da Associação Brasileira de Informática e Equipamentos de Escritório (APRIMESC), Co-Presidente do Conselho Empresarial Brasil-Estados Unidos-Cebeu e Presidente da Câmara de Comércio Americana do Rio de Janeiro-Amcham Rio. Iniciou sua carreira no Banco Nacional de Habitação (1967 a 1986).

O Sr. Rzezinski tem diploma de bacharel em Engenharia Civil da Universidade Federal do Rio de Janeiro-1971 e mestrado em Planejamento com especialização em Planejamento Regional, Urbano e Econômico da Universidade da Califórnia em Los Angeles (UCLA -1976). É detentor da Ordem ao Mérito do Cruzeiro do Sul por relevantes serviços prestados ao País durante sua gestão na Embraer.

Trustee at the Brazilian Center for International Relations (CEBRI). Mr. Rzezinski was Director of Institutional Relations at ENEVA from 2014 to 2019. Previously, he was Vice-Chair of Corporate Affairs and Public Policy at BG Brazil from 2010 to 2014, Senior Vice-Chair, External Relations at Embraer from 2000 to 2010 and Director of External Relations and International Trade at Xerox do Brasil from 1986 to 2000.

He served as Chair of the Brazilian Association of Information Technology and Office Equipment (APRIMESC), Co-Chair of the Brazil-United States Business Council and Chair of the American Chamber of Commerce of Rio de Janeiro-Amcham Rio. He began his career at the National Housing Bank (1967 to 1986).

Mr. Rzezinski holds a bachelor's degree in Civil Engineering from the Federal University of Rio de Janeiro-1971 and a master's degree in Planning with specialization in Regional, Urban and Economic Planning from the University of California, Los Angeles (UCLA)-1976. He holds the Order of Merit of the Southern Cross for relevant services rendered to the country during his administration at Embraer.

FERNANDA MAGNOTTA

Fernanda Magnotta é doutora e mestre pelo PPGRi San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP). É professora e coordenadora do curso de Relações Internacionais da FAAP. É autora do livro “As ideias importam: o excepcionalismo norte-americano no alvorecer da superpotência” (2016) e diversos outros capítulos de livros e artigos científicos. Já atuou como consultora da Comissão de Relações Internacionais da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SP) e como senior fellow do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). Também foi chefe de delegação do Brasil na Cúpula de Juventude do G-20, na China, acompanhou as eleições presidenciais dos Estados Unidos, em Ohio, a convite da Embaixada norte-americana de Brasília. Foi selecionada pelo Programa W30 da UCLA/Banco Santander como uma das 30 mulheres mais destacadas em gestão acadêmica no mundo. É colunista do UOL, comentarista da Rádio CBN e contribui frequentemente com veículos da imprensa nacional e internacional analisando os Estados Unidos e a política global. Atualmente é pesquisadora visitante da University of Southern California (USC), com bolsa Fulbright.

Fernanda Magnotta holds a doctorate and a master's degree from PPGRi San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP). She is professor and coordinator of the International Relations course at FAAP. She is the author of the book “Ideas matter: American exceptionalism at the dawn of the superpower” (2016) and several other book chapters and scientific articles. She has served as a consultant to the International Relations Commission of the Brazilian Bar Association (OAB/SP) and as senior fellow of the Brazilian Center for International Relations (CEBRI). She was also head of the Brazilian delegation at the G-20 Youth Summit, in China, and followed the United States presidential elections, in Ohio, invited by the US Embassy in Brasilia. She was selected by the UCLA/Banco Santander W30 Program as one of the 30 most outstanding women in academic management in the world. She is a columnist for UOL, a commentator for CBN Radio, and contributes frequently to the national and international press analyzing the United States and global politics. She is currently a visiting researcher at the University of Southern California (USC), with a Fulbright scholarship.

CONSELHO CURADOR | BOARD OF TRUSTEES

Presidente do Conselho Curador

| Chairman

José Pio Borges

Presidente De Honra

| Honorary Chairman

Fernando Henrique Cardoso

Vice-Presidentes

| Vice-Chairmen

José Alfredo Graça Lima

Jorge Marques de Toledo Camargo

Fundadores

| Founders

Carlos Mariani Bittencourt

Celso Lafer

Daniel Klabin

Gelson Fonseca Jr.

João Clemente Baena Soares

Marcus Vinicius Pratini

de Moraes

Maria do Carmo (Kati) Nabuco

de Almeida Braga

Roberto Teixeira da Costa

Eliezer Batista da Silva

(in memoriam)

Luciano Martins de Almeida

(in memoriam)

Luiz Felipe Palmeira Lampreia

(in memoriam)

Luiz Olavo Baptista

(in memoriam)

Sebastião do Rego Barros

(in memoriam)

Walther Moreira Salles

(in memoriam)

Vice-Presidentes Eméritos

| Vice-Chairmen Emeriti

Daniel Klabin

José Botafogo Gonçalves

Luiz Augusto de Castro Neves

Rafael Benke

Conselheiros Eméritos

| Trustees Emeriti

Izabella Teixeira

Luiz Felipe de Seixas Corrêa

Luiz Fernando Furlan

Marcos Azambuja

Pedro Malan

Rubens Ricupero

Winston Fritsch

Conselheiros

| Trustees

Ana Toni

André Lara Resende

André Clark

Armando Mariante

Armínio Fraga

Cláudio Frischtak

Clarissa Lins

Demétrio Magnoli

Edmar Bacha

Francisco Müssnich

Henrique Rzezinski

Ilona Szabó

Joaquim Falcão

José Aldo Rebelo

José Luiz Alquéres

Luiz Ildefonso Simões Lopes

Marcos Galvão

Paulo Hartung

Pedro Henrique Mariani

Renato Galvão Flôres Júnior

Roberto Abdenur

Roberto Jaguaribe

Ronaldo Veirano

Sergio Amaral

Tomas Zinner

Vítor Hallack

ASSOCIADOS | MEMBERS

Aegea	
Air Products	
Alterra	
Australian Embassy in Brazil	
BAMIN	
Banco Bocom BBM	
BASF	
BAT Brasil	
Bayer	
BMA Advogados	
BRF	
Bristow	
Brookfield Brasil	
CCCC/Concremat	
Chinese Embassy in Brazil	
Consulate General of Ireland, São Paulo	
Consulate General of Mexico in Rio de Janeiro	
CTG Brasil	
Dynamo	
EDF Norte Fluminense	
EDP	
Elektrobras	
Embassy of Switzerland in Brazil	
Embraer	
ENEVA	
ENGIE Brasil	
Equinor	
ExxonMobil	
FCC S.A.	
Furnas	
Galp	
Grupo Lorentzen	
Grupo Ultra	
Haitong	
Huawei	
	IBÁ
	IBRAM
	Icatu Seguros
	Instituto Clima e Sociedade
	Itaú Unibanco
	Klabin
	Light
	Machado Meyer
	Mattos Filho Advogados
	Microsoft
	Museu do Amanhã
	Neoenergia
	Netherlands consulate-general in Rio de Janeiro
	PATRI
	Petrobras
	Pinheiro Neto Advogados
	Promon Engenharia
	Prumo Logística
	Repsol Sinopec
	Royal Norwegian Consulate in Rio de Janeiro
	Sanofi
	Santander
	Shell
	Siemens
	Siemens Energy
	SPIC Brasil
	State Grid
	Suzano
	Total E&P do Brasil
	Unilever
	Vale
	Weirano Advogados
	Vinci Partners

EQUIPE | TEAM

DIRETORIA | EXECUTIVE BOARD

Diretora-Presidente | CEO

Julia Dias Leite

Diretora de Relações Externas | Director of External Affairs

Carla Duarte

Diretora de Projetos | Director of Projects

Luciana Gama Muniz

Diretor Acadêmico | Academic Director

Feliciano Sá Guimarães

Diretora Administrativa Financeira | Administrative Financial Director

Ana Paula Marotte

PROJETOS | PROJECTS

Diretora Adjunta de Projetos | Deputy Director of Projects

Marianna Albuquerque

Coordenadores de Projetos | Project Coordinators

Léa Reichert

Paulo Robilloti

Barbara Brant

Thais Jesinski Batista

Analistas de Projetos | Project Analysts

Eduardo Neiva Souza

Larissa Vejarano

Estagiário

| Intern

Daniel Fontes

RELAÇÕES EXTERNAS | EXTERNAL AFFAIRS

Diretora Adjunta de Relações Externas

| Deputy Director of External Affairs

Fernanda Araripe

Diretora Adjunta de Captação de Projetos

| Deputy Director of Fundraising

Maria Eduarda Marques

Coordenadora de Parcerias

| Partnership Coordinator

Cintia Reschke Borba Hoskinson

Coordenador de Relações Institucionais

| Institutional Relations Coordinator

Fernando Mattos

EQUIPE | TEAM

Coordenador de Projetos Especiais

| Special Projects Coordinator

Caio Vidal

Analista de Projetos Especiais

| Special Projects Analyst

Lucas Bilheiro

Assistente de Parcerias

| Partnership Assistant

Beatriz Pfeifer

Assistente de Eventos

| Events Assistant

Isabella Ávila

Assistente de Comunicação

| Communications Assistant

Daniele Thomaselli

COMUNICAÇÃO E EVENTOS

| COMMUNICATIONS AND EVENTS

Gerente de Eventos

| Events Manager

Nana Villa Verde

Analista de Eventos

| Events Analyst

Adriano Andrade

Analista de TI

| IT Analyst

Eduardo Pich

ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO

| ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL

Gerente Administrativa-Financeira

| Administrative-Financial Manager

Fernanda Sancier

Analista Administrativo

| Administrative Analyst

Bruno Garcia

Analista Financeiro

| Financial Analyst

Eliana Mello

FICHA TÉCNICA | CREDITS

Tradução

| Translation

Andrei Winograd

Revisão de texto

| Editing

Wilma R. d' Oliveira Kroff

Projeto Gráfico

| Graphic Design

[Marijaguar Studio]

Mariana Jaguaribe L. Resende

Assistente Design

| Design Assistant

Heloisa Sato

Copyright © 2022

© CEBRI | Centro Brasileiro de Relações Internacionais

<https://www.cebri.org/>

Todos os direitos reservados.

cebri.org.br | cebri@cebri.org.br**LinkedIn** CEBRI | **Facebook** /cebrionline | **Twitter** @cebrionline**Instagram** @cebrionline | **Youtube** /CEBRionline

R. Marquês de São Vicente, 336 | Gávea | Rio de Janeiro | RJ | 22451-044 | +55 (21) 2206-4400

PENSAR
TO THINK
DIALOGAR
TO DIALOGUE
DISSEMINAR
TO DISSEMINATE
INFLUENCIAR
TO INFLUENCE

#2 THINK TANK BRASIL | BRAZIL
#2 THINK TANK AMÉRICA LATINA | LATIN AMERICA

SOBRE O CEBRI

O CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS É O THINK TANK REFERÊNCIA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO BRASIL, O SEGUNDO DA AMÉRICA DO SUL E CENTRAL. É UMA INSTITUIÇÃO SEM FINS LUCRATIVOS, APARTIDÁRIA E INDEPENDENTE QUE HÁ 24 ANOS SE DEDICA À PROMOÇÃO DO DEBATE PLURAL E PROPOSITIVO SOBRE A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA. ESTÁ ESTRUTURADO A PARTIR DE 14 NÚCLEOS TEMÁTICOS, VOLTADOS A CONTRIBUIR PARA A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO PAÍS E À FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COM ESTE OBJETIVO. COM MAIS DE 100 ASSOCIADOS DOS MAIS RELEVANTES SEGMENTOS, A REDE DO CEBRI REÚNE E MOBILIZA ESPECIALISTAS DE ÁREAS DE ATUAÇÃO E LINHAS DE PENSAMENTO DIVERSAS, ALÉM DE ORGANIZAÇÕES EM TODO O MUNDO.

ABOUT CEBRI

THE BRAZILIAN CENTER FOR INTERNATIONAL RELATIONS (CEBRI) IS THE REFERENCE THINK TANK FOR FOREIGN AFFAIRS IN BRAZIL AND THE SECOND BEST THINK TANK IN SOUTH AND CENTRAL AMERICA. AN INDEPENDENT, NON-PARTISAN AND NON-PROFIT INSTITUTION, FOR 24 YEARS CEBRI HAS BEEN PROMOTING A PLURAL AND PROPOSAL-ORIENTED DEBATE ABOUT BRAZIL'S FOREIGN POLICY. IT IS STRUCTURED AROUND FOURTEEN THEMATIC PROGRAMS THAT CREATE POSITIVE CONTRIBUTIONS AND RECOMMENDATIONS FOR POLICY MAKING AND THE COUNTRY'S INTERNATIONAL AGENDA. CEBRI'S DIVERSE NETWORK COMPRISES MORE THAN 100 MEMBERS FROM A BROAD RANGE OF SECTORS, AND GATHERS SPECIALISTS FROM VARIOUS FIELDS OF EXPERTISE AND THOUGHT, AS WELL AS PARTNER INSTITUTIONS FROM AROUND THE WORLD.

“

É chegada a hora de o Brasil dar mais atenção à diplomacia pública e privilegiar os temas da sociedade, como a democracia, o meio ambiente, direitos humanos e cultura em sua agenda internacional.

”

The time has come for Brazil to pay more attention to public diplomacy and to privilege societal issues such as democracy, the environment, human rights and culture in its international agenda.