

TRUMP E A ORDEM GLOBAL

RUPTURA OU RECONFIGURAÇÃO?

Editorial HUSSEIN KALOUT

SEÇÃO ESPECIAL

FELICIANO DE SÁ GUIMARÃES
VERA THORSTENSEN &
VICTOR LUIZ DO PRADO
RABIH NASSER &
MARINA TAKITANI
RICHARD GOWAN
STEFAN MAIR
ERIKA MOUYNES
SARANG SHIDORE

Artigos Acadêmicos

FERNANDO DE MELLO BARRETO
DIOGO RAMOS COELHO

Entrevista

CHRISTOPHER GARMAN



Realização:

CEBRI

Rethink Tank

Publicada pelo **Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI)**

Editores-chefes

Hussein Kalout
Feliciano de Sá Guimarães

Editoras Associadas

Marianna Albuquerque
Roberta Holanda Maschietto

Coordenação Editorial

Bruno Zilli

Assistente Editorial

Victoria Corrêa do Lago

Suporte Editorial

Alice Nascimento

Revisão de texto

Angela Belmiro

Capa e Direção de Arte

Mariana Jaguaribe Lara Resende
Ilustração: Bicho Coletivo

Diagramação

Estúdio Marijaguar
Mariana Jaguaribe Lara Resende
Heloisa Sato

Projeto gráfico e marca

Felipe Taborda
Augusto Erthal

Conselho Editorial

Aloysio Nunes Ferreira
André Lara Resende
Andrés Malamud
Antonio Carlos Lessa
Antonio de Aguiar Patriota
Arlene Tickner
Benoni Belli
Brian Winter
Carlos Eduardo Lins da Silva
Carlos Milani
Celso Amorim
Demétrio Magnoli
Juan Gabriel Tokatlian
Letícia Pinheiro
Luís Roberto Barroso
Luis Solís
Marcia Castro
Maria Hermínia Tavares de Almeida
Maria Regina Soares de Lima
Patrícia Campos Mello
Paula Almeida
Pedro Dallari
Raquel Vaz-Pinto
Roberto Jaguaribe
Roberto Rodrigues
Simon Mabon
Timothy Power

Conselho Consultivo

Celso Lafer
Gelson Fonseca Jr.
Izabella Teixeira
Joaquim Falcão
Rubens Ricupero

Coordenação Executiva

Julia Dias Leite

*Diretora de Comunicação,
Marketing, Cursos e Revista*

Renata Bellozi

As posições e manifestações expressas nos editoriais, policy papers, artigos acadêmicos, resenhas de livro e entrevistas publicados nesta edição da CEBRI-Revista e nos seus canais associados, como site e redes sociais, 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.

Contato: revista@cebri.org.br

cebri.org/revista

CEBRI • Rua Marquês de São Vicente, 336 - Gávea Rio de Janeiro - RJ - Cep: 22451-044 • Fone: +55 (21) 2206-4400 • cebri.org • @cebrionline

Apoio:



Brookfield

EDITORIAL

Os Estados Unidos e a erosão da ordem internacional 9
Hussein Kalout

SEÇÃO ESPECIAL

Conter e engajar: como o Brasil deve lidar com Trump 2.0 16
Feliciano de Sá Guimarães

Da geoeconomia à geopolítica de Trump – de tarifas a armas? 34
Vera Thorstensen & Victor Luiz do Prado

A política tarifária da administração Trump 2.0 e seus impactos para o Brasil ... 62
Rabih Nasser & Marina Takitani

The Trump Administration's Retreat from the UN: Catastrophe or Opportunity? 85
Richard Gowan

The World According to Trump—And What It Means for Europe and Latin America ... 97
Stefan Mair

The Panama Canal's Next Test: Holding the Line in a Shifting World Order 108
Erika Mouynes

The United States and the Global South in a Post-Unipolar World 122
Sarang Shidore

ARTIGOS ACADÊMICOS

Diplomacia e democracia 134
Fernando de Mello Barreto

Um mundo fraturado e o colapso da ordem liberal 145
Diogo Ramos Coelho

ENTREVISTA

"President Trump has and will continue to adopt a more radical stance in his second term" 164
Christopher Garman

Brookfield

INVESTIMENTOS EM

Infraestrutura de Dados

Acreditamos que a Inteligência Artificial (IA) está prestes a se consolidar como uma tecnologia transformadora, mas seu pleno potencial só será alcançado com a construção da infraestrutura necessária para viabilizar sua adoção em larga escala.

Estimamos que os investimentos globais em infraestrutura relacionada à IA ultrapassarão US\$ 7 trilhões na próxima década, abrangendo desde o desenvolvimento de *data centers* e capacidade de computação até a transmissão e geração de energia limpa.

Gestoras de ativos, como a Brookfield, que combinarem excelência em desenvolvimento e operação, acesso estratégico a ativos de energia de alta qualidade e estruturas capazes de viabilizar o menor custo de capital estarão bem posicionadas para capturar valor e gerar retornos sólidos nesse novo ciclo de investimentos.

Saiba mais em **[Brookfield.com](https://www.brookfield.com)**

Data Center da Ascenty em
Vinhedo, no interior de São Paulo



Eficiência que transforma.



Eficiência é o que nos moldou desde o começo da nossa história.

Para nós, eficiência é olhar para as pessoas e para cada detalhe do processo, desde o cuidado com a floresta até o produto final. Foi entendendo de eficiência que transformamos a nossa história e nos tornamos a Klabin, uma empresa brasileira centenária, líder de mercado, sólida, sustentável, reconhecida pela qualidade de seus produtos e respeitada pelos seus valores.

Klabin. Eficiência que transforma.

SEJA UM PATROCINADOR

Apoiadores da CEBRI-Revista ajudam a promover discussões multidisciplinares e debates transparentes entre renomados tomadores de decisão que leem e escrevem em uma plataforma crescente no Brasil e no exterior, com ampla visibilidade e exposição.

Apoie a CEBRI-Revista!

Para mais informações, contate: revista@cebri.org.br

ASSINE A CEBRI-REVISTA

Colecione os exemplares impressos!

Na CEBRI-Revista o conhecimento acadêmico qualifica o debate político e o debate político qualifica as discussões acadêmicas. A revista é indispensável para entender as dinâmicas globais e seu impacto no Brasil.

Os assinantes recebem as quatro edições anuais pelo preço de apenas três, com o frete incluso.

Para mais informações, visite o site através do QR code ou contate: revista@cebri.org.br

CEBRI REVISTA

Ano 4 / Nº 14 / Abr-Jun 2025



SEÇÃO ESPECIAL
 LHERME CASARÉES
 NATALIA NAHAS CALFAT
 ARIANA CALANDRIN
 ISABELLE SOMMA DE CASTRO
 MICHEL GHERMAN & MISHA KLEIN
 MONIQUE SOPHACZEWSKI
 MARIA HELENA NOTARI
 MARIANO AQUIRRE
 MABEL GONZÁLEZ BUSTELO
 ELODIE BRUN
 SALEM NASSER

Policy Papers
 BOLIVAR MOURA ROCHA
 & PEDRO SAMPAIO MALAN

Artigos Acadêmicos
 FERNANDO DE MELLO BARRETO
 PAULO MAGALHÃES

Entrevista
 FERNANDO LOTTENBERG
 UALJO RABAH

Resenha
 "THE IMPACT OF PROTRACTED
 PEACE PROCESSES ON
 IDENTITIES IN CONFLICT:
 THE CASE OF ISRAEL AND
 PALESTINE" - DE JOANA RICARTE,
 POR VINÍCIUS ARMELE

SEÇÃO ESPECIAL
 RÍO PENNA FILHO
 ALEXANDRE DOS SANTOS
 PEDRO MATOS
 ANDRÉ CAVALLER GUZZI &
 LETÍCIA CUNHA DE ANDRADE
 DANILO MARCONDES
 ROBERTA HOLANDA MASCHETTO
 ANTONIO AUGUSTO MARTINS CESAR
 MARINA DE MELLO E SOUZA
 FELIX U. KAPUTU

JOSEPH
 BAHAREH GH
 SVEN RUDOLPH

BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL AFFAIRS • ANO 4 / Nº 4 / Nº 10

CEBRI

**TRUMP E A
 ORDEM GLO
 RUPTURA OU RECONF**

Editorial HUSSEIN KALOUT



BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL AFFAIRS • ANO 4 / Nº 13 / JAN-MAR 2025

CEBRI REVISTA
 CENTRO BRASILEIRO
 DE RELAÇÕES
 INTERNACIONAIS

**BRICS EM
 TRANSFORMAÇÃO**
 UNIDADE E MULTIPOLARIDADE

Editorial FELICIANO DE SÁ GUIMARÃES E HUSSEIN KALOUT



SEÇÃO ESPECIAL
 MAURO VIEIRA
 OTAVIANO CANUTO & BRUNO SARAIVA
 JORGÊ WIENE
 MÁRCOS DEBALT
 PEPE ZHANG, OTAVIANO CANUTO &
 FERNANDO STRAFACE
 VICTORIA PANOVA
 NIU HAIBIN

Policy Paper
 BENONI BELLI

Resenha
 "GEO TECHNOGRAPHY: MAPPING
 POWER AND IDENTITY IN THE
 DIGITAL AGE" - DE SAMIR SARAN
 E ANIRBAN SHARMA, POR MARIANNA
 ALBUQUERQUE & OUI LHERME
 DOMINGUES FRITZ

Entrevistas
 MAURICIO LYRIO

Memória
 HOMENAGEM A MÁRCOS
 DE AZAMBUJA, POR PEDRO
 CASTRIOTO DE AZAMBUJA

Artigos Acadêmicos
 LU RIBEIRO,
 VAL AMUJO &
 ENONI
 RIQUE WIEIRA DE SOUZA,
 MIKHAILOVNA GILMANOVA CAVALCANTE,
 GIO GIANNINI & RODOLFO GOMES

Entrevistas
 JULIA DIAS LEITE
 LUCIANA SERVO
 RAPHAEL AZEREDO

Resenha
 "POLÍTICA EXTERNA E JORNALISMO"
 DE MARIA HELENA TACHINARDI,
 POR PAULO ROBERTO DE ALMEIDA


BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL AFFAIRS • ANO 2 / Nº 5 / JAN-MAR 2023

CEBRI REVISTA

**A RECONSTRUÇÃO DA
 POLÍTICA EXTERNA
 BRASILEIRA**

Editorial
 MARCELO ALBUQUERQUE

**LEIA.
 ASSINE.
 COLECIONE.**





EDITORIAL

Os Estados Unidos e a erosão da ordem internacional 9
Hussein Kalout


Os Estados Unidos e a erosão da ordem internacional

Hussein Kalout

O mundo passa por uma acelerada transformação, marcada por competição desenfreada, fragmentação profunda e crescente instabilidade geopolítica. A rivalidade entre EUA e China está permeando, gradualmente, os múltiplos temas da agenda internacional. Como superpotência dominante, os Estados Unidos sob a presidência de Donald Trump são cada vez mais percebidos – tanto internamente quanto no exterior – como uma força predatória cujo objetivo se ancora no desmantelamento da Ordem Liberal Internacional, edificada sobre regras e normas.

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, Washington e seus aliados lideraram a construção de um sistema baseado na estabilidade, previsibilidade e cooperação. Essa ordem repousava em pilares como livre mercado, interdependência econômica, primazia do Direito Internacional, proteção dos direitos humanos e a criação de instituições cuja finalidade era centrada em mediar disputas e facilitar a governança global. Durante décadas, esses princípios sustentaram a liderança norte-americana, o equilíbrio de poder entre as potências e o arcabouço global baseado na racionalidade como fio condutor no trato da diplomacia global.

A política externa de Trump – marcada por guerras tarifárias, diplomacia transacional e coerção unilateral – está enfraquecendo a posição dos EUA no hemisfério ocidental e em outras regiões vitais como, por exemplo, na Ásia e na América Latina. A postura diplomática da Casa Branca, tem vilipendiado o *softpower* americano e, de quebra, vem minando a confiança no país e na sua legitimidade glo-

Hussein Kalout  é editor-chefe da *CEBRI-Revista*, conselheiro internacional do *CEBRI*, doutor em *Política Internacional Comparada* pela *Universidade de Lancaster (Reino Unido)*, professor de *Relações Internacionais* e pesquisador na *Universidade Harvard (2013-2024)*. Foi secretário especial de *Assuntos Estratégicos da Presidência da República (2016-2018)*.

bal em múltiplos tabuleiros geoestratégicos. A primazia do poder norte-americano caminha a passos consistentes rumo a um desgaste que, ao fim, somente irá servir para fortalecer os rivais estratégicos de Washington no mundo.

Uma das principais vítimas dessa postura tem sido o sistema multilateral. Trump atacou e enfraqueceu instituições como as Nações Unidas, a Organização Mundial do Comércio e a Organização Mundial da Saúde – reduzindo financiamento, ignorando mecanismos coletivos e privilegiando acordos bilaterais *ad hoc*. Ao paralisar os fóruns criados para gerir crises de forma conjunta, Washington diminuiu sua própria influência e abriu espaço para que China e Rússia redesenhem essas instituições de acordo com seus interesses.

Não menos danosa foi a rejeição de Trump à agenda climática. Ao retirar os EUA do Acordo de Paris e desmontar regulações ambientais domésticas, sua administração negou o consenso científico sobre o aquecimento global e abandonou a liderança em um dos maiores desafios do século XXI. Essa postura enfraqueceu iniciativas internacionais, atrasou a ação coletiva e transmitiu a mensagem de que ganhos imediatos podem se sobrepor à sobrevivência do planeta no longo prazo. Em um momento em que as mudanças climáticas definem não apenas o futuro ambiental, mas também a legitimidade da governança global, a abdicação americana a esse tema, em particular, é corrosiva a um pilar estrutural e vital na ordem global.

A fragilidade da diplomacia norte-americana ficou novamente exposta no recente encontro de cúpula entre Trump e Vladimir Putin no Alasca. A frase de Stephen Walt (2025) em artigo publicado na *Foreign Policy* é lapidar: “Trump has no idea how to do diplomacy; even when he is partly right, he is wrong”. Segue Walt em sua análise sobre o encontro entre os dois líderes:

The combination of that weird summit in Alaska with Vladimir Putin and the only slightly less bizarre gathering of NATO leaders in Washington was the latest reminder that U.S. President Donald Trump is a terrible negotiator, a true master of the “art of the giveaway.” He doesn’t prepare, doesn’t have subordinates lay the groundwork beforehand, and arrives at each meeting not knowing what he wants or where his red lines are. He has no strategy and isn’t interested in the details, so he just wings it.

A primazia do poder norte-americano caminha a passos consistentes rumo a um desgaste que, ao fim, somente irá servir para fortalecer os rivais estratégicos de Washington no mundo.

Durante o encontro, Trump não logrou obter nenhuma concessão de Moscou. Muito pelo contrário, dispôs-se a oferecer tudo ao presidente da Rússia, Vladimir Putin, em matéria de concessão territorial e colocou-se como agente capaz de convencer o presidente ucraniano, Volodymyr Zelensky, e os líderes europeus a aceitarem, praticamente sem ressalvas, a exigência de Moscou. Putin saiu como vencedor no campo de batalha e na esfera da diplomacia. Já os EUA, perderam preciosos recursos no campo de batalha e entregaram tudo que poderiam na esfera da diplomacia.

A mesma imprevisibilidade abalou a relação transatlântica. Sob Trump, os laços entre os EUA e a Europa foram corroídos por disputas sobre os encargos da Organização do Tratado do Atlântico Norte, compromissos climáticos e comércio. Sua hostilidade aberta à União Europeia, combinada a tarifas protecionistas e sinais diplomáticos erráticos, reduziu a confiança a níveis mínimos em décadas. Em resposta, líderes europeus buscam alternativas: maior autonomia estratégica, aprofundamento da cooperação em segurança dentro da própria União Europeia e aproximação cautelosa com a China. A erosão da confiança transatlântica enfraquece ainda mais o poder normativo de Washington e acelera a transição rumo à multipolaridade.

Uma das consequências da errática política do governo Trump incide sobre como o Brasil vai reorganizar os vetores de sua política exterior. Cauteloso e preocupado em não romper pontes, o governo brasileiro tem mantido o equilíbrio e a prudência necessários para não romper o diálogo diplomático com Washington. Contudo, desde o início da administração Trump, o governo norte-americano fez a opção deliberada de congelar ou de diminuir o grau de interação das relações com o Brasil. Uma escolha binária entre Washington e Pequim nunca foi uma opção estratégica considerada por Brasília. Porém, diante das circunstâncias que se impõem, é natural que o Brasil busque aprofundar as suas relações com a China em detrimento dos EUA.

Cabe sublinhar ainda que, mesmo nos setores conservadores, cresce o ceticismo em relação aos Estados Unidos sob Trump. Os EUA estão sendo vistos como um parceiro pouco confiável, enquanto a China se consolida como ator pragmá-

Em um momento em que as mudanças climáticas definem não apenas o futuro ambiental, mas também a legitimidade da governança global, a abdicação americana a esse tema [da agenda climática], em particular, é corrosiva a um pilar estrutural e vital na ordem global.

tico e previsível. O setor privado brasileiro reforça essa tendência de demandar do governo Lula a ampliação da corrente de comércio com Pequim. O movimento da China de se oferecer para comprar parte da produção brasileira pesadamente sancionada pelo tarifaço americano remodela a relação bilateral e reajusta a forma como parte do setor empresarial brasileiro – e importante espectro de partidos políticos de direita no Brasil – percebem a importância da China como parceiro estratégico diante de toda essa circunstância imposta ao país.

Adicionam-se a isso o valor e a crescente importância dos BRICS diante desse cenário de fragmentação internacional. O que antes era uma escolha contestada em certos espectros intelectuais e círculos estratégicos do *establishment* de política externa agora tornou-se amplamente aceito como plataforma essencial para a defesa dos interesses nacionais em uma ordem multipolar. A postura hostil do governo Trump em relação a importantes aliados como Europa, Canadá, Japão e Austrália consagra, em definitivo, a convicção brasileira de que uma aposta exclusiva na relação bilateral com Washington é uma opção descartada. Essa convicção realça e fortalece ainda o princípio da autonomia e do não alinhamento como vetores inegociáveis da política externa brasileira em qualquer governo minimamente democrático e comprometido com a Constituição Federal.

Uma das consequências da errática política do governo Trump incide sobre como o Brasil vai reorganizar os vetores de sua política exterior.

A visão brasileira do mundo encontra-se cada vez mais consubstanciada na tese de que a hegemonia ocidental está em declínio. Uma ordem multipolar emerge com força ascendente dos países do Sul Global. Essa mudança, na visão de Brasília, é vista como uma oportunidade e um imperativo estratégicos para o Brasil ampliar sua influência global e lutar para a materialização de seus interesses.

Cabe realçar que o Brasil não define suas parcerias sob a dicotomia democracia versus autocracia. Em vez disso, adota uma abordagem pragmática e orientada por interesses concretos e tangíveis, engajando-se com Estados Unidos, China, Rússia, Índia, Arábia Saudita, África do Sul, França, Alemanha e México, entre outros, independentemente de seus regimes políticos. A exemplo do Brasil, muitos dos países ocidentais ignoram esse *framework* e sedimentam suas relações com China, autocracias médio-orientais, ditaduras africanas e regimes não democráticos – e em muitos casos se silenciam diante de graves violações do Direito Humanitário Internacional, como em Gaza, quando, por outro lado, denunciam violações de menor gravidade em países latino-americanos.

Aliás, em nenhum lugar a perda de influência dos EUA é tão evidente quanto na América Latina. A política norte-americana para a região colheu poucos êxitos ao longo das últimas três décadas, minando a confiança no país e enfraquecendo a cooperação hemisférica. A postura do presidente Donald Trump em relação à migração e suas medidas coercitivas no campo comercial contra México, Brasil, Colômbia e outros ampliaram o ceticismo em relação a Washington. No vácuo dos EUA, a China, que já vinha expandindo sua presença econômica e estratégica na América do Sul, agora encontrará um campo fértil para estabelecer laços irreversíveis de confiança e onde a força de Washington não terá capacidade aparente de enfraquecer a expansão de Pequim.

Como dizia John Mearsheimer, “The pursuit of hegemony is a formula for endless conflict.” Os Estados Unidos já foram os principais arquitetos de uma ordem que projetava estabilidade, equilíbrio e prosperidade. Hoje, sob a postura disruptiva do presidente Donald Trump, essa ordem está se desfazendo.

Esta 14^a edição da CEBRI-Revista trata exatamente deste contexto internacional enormemente influenciado pela política externa de Trump. O foco dos artigos é, de fato, o Brasil e sua inserção internacional. O relacionamento bilateral chegou a um de seus pontos mais baixos da história. Os artigos aqui reunidos problematizam as causas e consequências deste novo momento. ■

A visão brasileira do mundo encontra-se cada vez mais consubstanciada na tese de que a hegemonia ocidental está em declínio. Uma ordem multipolar emerge com força ascendente dos países do Sul Global. Essa mudança, na visão de Brasília, é vista como uma oportunidade e um imperativo estratégicos para o Brasil ampliar sua influência global e lutar para a materialização de seus interesses.

Referências Bibliográficas

Walt, Stephen M. 2025, "Trump Has No Idea How to Do Diplomacy with Putin or Europe." 2025. *Foreign Policy*, 19 de agosto 2025. <https://foreignpolicy.com/2025/08/19/trump-diplomacy-putin-ukraine-europe/>.

Como citar: Kalout, Hussein. 2025. "Os Estados Unidos e a erosão da ordem internacional". *CEBRI-*

Revista Ano 4, Número 14 (Abr-Jun): 9-14.

To cite this work: Kalout, Hussein. 2025. "The United States and the Erosion of the International Order." *CEBRI-Journal* Year 4, No. 14 (Abr-Jun): 9-14.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn27647897.cebri2025.14.01.01.9-14.pt>



SEÇÃO ESPECIAL

Conter e engajar: como o Brasil deve lidar com Trump 2.0	16
Feliciano de Sá Guimarães	
Da geoeconomia à geopolítica de Trump – de tarifas a armas?	34
Vera Thorstensen & Victor Luiz do Prado	
A política tarifária da administração Trump 2.0 e seus impactos para o Brasil	62
Rabih Nasser & Marina Takitani	
The Trump Administration's Retreat from the UN: Catastrophe or Opportunity?	85
Richard Gowan	
The World According to Trump—And What It Means for Europe and Latin America	97
Stefan Mair	
The Panama Canal's Next Test: Holding the Line in a Shifting World Order ..	108
Erika Mouynes	
The United States and the Global South in a Post-Unipolar World	122
Sarang Shidore	

Conter e engajar: como o Brasil deve lidar com Trump 2.0

Feliciano de Sá Guimarães

Resumo: O artigo propõe uma estratégia de “conter e engajar” como resposta diplomática brasileira ao segundo governo Trump. Argumenta-se que o Brasil deve adotar uma postura assimétrica, com firmeza seletiva e abertura tática, reforçando sua representação em Washington e explorando oportunidades estratégicas do relacionamento bilateral em cinco diferentes eixos – geopolítico, comercial, institucional/eleições, regional e tecnologia/infraestrutura. O Brasil deve com isso evitar a ancoragem das negociações na questão comercial para aumentar as chances de sucesso.

Palavras-chave: política externa; Trump; Brasil-EUA; diplomacia; contenção.

Contain and Engage: How Brazil Should Deal with Trump 2.0

Abstract: The article proposes a “contain and engage” strategy as Brazil’s diplomatic response to the second Trump administration. It argues that Brazil should adopt an asymmetrical stance, with selective firmness and tactical openness, strengthening its representation in Washington and exploring strategic opportunities in the bilateral relationship across five different axes: geopolitical, commercial, institutional/elections, regional, and technology/infrastructure. Brazil should therefore avoid anchoring negotiations on trade issues to increase its chances of success.


Keywords: foreign policy; Trump; Brazil–U.S. relations; diplomacy; containment.

O retorno de Donald Trump à presidência dos Estados Unidos (EUA) representa um desafio complexo para o governo Lula, com repercussões em cinco frentes principais: geopolítica, comércio, política regional, tecnologia e eleições. Em cada uma dessas áreas, o Brasil enfrenta pressões crescentes e é frequentemente tratado pela administração Trump como um adversário ou como um ator irrelevante. Neste contexto, este artigo propõe uma estratégia transversal chamada de “conter e engajar”, que combina firmeza em algumas áreas com disposição para negociar em outras.

O argumento central é que não é possível negociar com Trump apenas sobre tarifas. Como o mercado norte-americano é muito maior que o brasileiro, uma negociação limitada a esse tema tende a favorecer o país mais poderoso. Menos ainda pode o Brasil permitir que a questão da interferência americana em seus assuntos internos – especialmente as ameaças ao Supremo Tribunal Federal – se torne o ponto central das negociações, pois isso comprometeria qualquer possibilidade de resolução da crise no curto ou médio prazo. É, portanto, necessário ampliar e aprofundar a agenda bilateral para incluir múltiplos temas simultaneamente.

Argumenta-se que, em termos geopolíticos, o Brasil deve manter uma postura não alinhada, mas deve abrir negociações em outras áreas, como a Ucrânia. Na área tecnológica, o país deve regular a inteligência artificial e a infraestrutura de dados com base nos interesses nacionais, mas se engajar seletivamente com empresas americanas e promover normas multilaterais para a soberania digital. No comércio, deve preparar mecanismos de defesa e retaliação, ao mesmo tempo que busca um diálogo político de alto nível com os representantes de Trump. No plano regional, o Brasil precisa buscar convergências em temas como Venezuela, Haiti, combate ao crime organizado e imigração, para atrair a atenção das autoridades americanas. No campo eleitoral, o país deve responder com firmeza às ameaças à democracia brasileira decorrentes da aliança entre Trump e Bolsonaro.

Além disso, depender apenas da embaixada em Washington mostrou-se insuficiente para contrabalançar a narrativa dominante de Jair Bolsonaro entre as autoridades americanas. Torna-se essencial, portanto, elevar a Vice-Presidência como âncora institucional da presença brasileira nos EUA. A conclusão é que nem a retaliação total nem a acomodação pura são eficazes ao lidar com Trump. O Brasil deve evitar ao máximo a ancoragem temática em comércio ou eleições e ampliar

Feliciano de Sá Guimarães  é professor associado do Instituto de Relações Internacionais da USP e foi professor visitante do Departamento de Ciência Política da Universidade de Yale (2019-2020). É editor-chefe da CEBRI-Revista e diretor acadêmico do CEBRI.

a agenda. Escalar com um ator mais poderoso pode gerar sérios custos para a economia brasileira. O caminho mais viável para o Brasil é adotar uma estratégia de “conter e engajar” – combinando confronto e cooperação de forma taticamente flexível, conforme o tema em questão.

TRUMP E LULA – UMA HISTÓRIA DE PRESSÃO CRESCENTE

Em julho de 2025, o governo Trump anunciou uma tarifa de 50% sobre todos os produtos brasileiros exportados para os Estados Unidos. Em uma carta endereçada ao governo brasileiro, Trump alegou que estava em curso no Brasil uma “caça às bruxas” contra seu amigo Jair Bolsonaro. Acrescentou ainda que o Supremo Tribunal Federal brasileiro havia “emitido centenas de ordens SECRETAS e ILEGAIS de censura” contra plataformas de redes sociais norte-americanas, ameaçando-as com multas milionárias e expulsão do mercado brasileiro. Por fim, argumentou que o enorme déficit comercial dos Estados Unidos com o Brasil precisava ser corrigido – uma alegação inacreditável, considerando que os EUA mantiveram um superávit histórico em bens e serviços com o Brasil, totalizando mais de US\$ 450 bilhões nos últimos 15 anos. O ataque de Trump marca um dos pontos mais baixos em uma relação que já dura mais de dois séculos. Poucos dias antes, Trump já havia ameaçado indiretamente o Brasil ao publicar em sua rede social uma mensagem afirmando que qualquer país que se alinhasse às políticas do BRICS seria severamente penalizado com tarifas. A mensagem veio em meio à realização da cúpula anual do BRICS no Rio de Janeiro.

Desde o início do governo Trump 2.0, está em curso em diversos países um intenso debate sobre a melhor forma de lidar com o presidente dos Estados Unidos. Incertezas quanto às capacidades e intenções norte-americanas, bem como discussões sobre diferentes opções estratégicas para enfrentar a situação, alimentam uma indústria de opinião lucrativa entre analistas e especialistas da academia, de empresas, bancos, governos e da mídia ao redor do mundo. Esse debate tende a se polarizar em torno de duas estratégias mutuamente excluídas: engajar e negociar, ou retaliar e conter as decisões voláteis de Trump. Este artigo defende uma abordagem mais matizada: a estratégia de “conter e engajar” como forma de mitigar os efeitos negativos da política externa de Trump sobre o Brasil.

A administração Trump impõe desafios simultâneos ao governo Lula em cinco frentes principais: geopolítica, comércio, política regional, tecnologia/infraestrutura e eleições. Em todas essas áreas, a pressão sobre o Brasil tem aumentado gradualmente. Em nenhuma delas o país é tratado como aliado preferencial ou parceiro

estratégico. Ao contrário, Lula é tratado como adversário ou como ator irrelevante em todas. O espaço de negociação está se estreitando, e as retaliações políticas e comerciais se tornam cada vez mais custosas.

É justo dizer que Trump se tornou o maior desafio de política externa para o governo Lula, especialmente devido ao alinhamento estreito entre a ala *Make America Great Again* (MAGA) do Partido Republicano e a família Bolsonaro. Em janeiro de 2023, Trump afirmou: “O presidente Bolsonaro ama o Brasil acima de tudo. Ele é um homem maravilhoso e tem meu apoio completo e total!!!”. Trump não é apenas um desafio internacional para o Brasil – ele representa também uma ameaça doméstica com implicações potenciais para as eleições nacionais de 2026. É amplamente reconhecido que a oposição bolsonarista busca ativar seus laços com o movimento MAGA para destabilizar o governo Lula por todos os meios, inclusive prejudicando setores-chave da economia brasileira.

Além disso, figuras como Elon Musk demonstraram interesse explícito em interferir nas eleições brasileiras. Musk publicou em sua rede social, no dia 2 de setembro de 2024: “O atual governo brasileiro gosta de usar o manto da democracia enquanto esmaga o povo sob suas botas”. E em 15 de novembro de 2024, após comentários depreciativos da primeira-dama do Brasil: “Eles vão perder a próxima eleição”. A maior ameaça à democracia brasileira hoje não vem da Rússia de Putin, mas do radicalismo que emana da Washington trumpista.

Mas, como dizia Lênin, o que fazer? O Brasil deve engajar e negociar, ou retaliar e confrontar Trump? Deve seguir o exemplo da China, adotando uma postura mais dura, ou imitar a abordagem pragmática do México, identificando divisões internas na administração Trump e explorando essas fissuras em benefício de Brasília?

Este artigo defende que o governo Lula deve adotar uma estratégia de duplo trilho – contenção e negociação – com o objetivo de mitigar os impactos econômicos e eleitorais negativos do segundo governo Trump. Uma estratégia de confronto total implicaria custos políticos e econômicos enormes – uma opção viável apenas para grandes potências como China ou Rússia. Por outro lado, a negociação aberta, sem mecanismos de pressão ou alavancagem, não é respeitada por Trump, que geralmente só responde à força. O Panamá serve como um alerta: logo no início de suas negociações com Trump, o governo panamenho atendeu às exigências dos EUA e removeu prontamente empresas chinesas da Zona do Canal – movimento incentivado por Marco Rubio. Ainda assim, Trump não se deu por satisfeito e reiterou seu desejo de controle total sobre o canal. O Panamá ficou sem fichas de barganha – um erro estratégico.

Assim, o conceito que melhor capta essa ambivalência entre confronto e negociação é o de “conter e engajar” – a coexistência entre firmeza e abertura. Para que essa estratégia funcione, no entanto, o Brasil precisa agir com assertividade e, ao mesmo tempo, negociar em múltiplos domínios e com diferentes setores do governo norte-americano. Uma estratégia híbrida, que combine elementos da assertividade chinesa com o pragmatismo mexicano, pode ser explorada de forma produtiva pela diplomacia brasileira. Além disso, é essencial evitar o “ancoramento” da relação bilateral em um único tema – como tarifas ou eleições. Reduzir e hierarquizar a relação a uma só questão limita a flexibilidade e a margem de manobra do Brasil. A chave para o sucesso está no equilíbrio delicado entre força e diplomacia. O tom e os movimentos táticos devem ser calibrados em cada uma das frentes. O argumento central é que conter ou retaliar os Estados Unidos de forma ampla é politicamente equivocado e que uma política de engajamento puro – embora preferível do ponto de vista comercial – dificilmente será correspondida por Washington.

Vale destacar que a estratégia de “conter e engajar” não é nova. A Ostpolitik (“política oriental”) da Alemanha Ocidental, liderada pelo chanceler Willy Brandt na década de 1970, é um dos exemplos mais sofisticados e influentes de política externa que combinou contenção com engajamento. Seu principal arquiteto, Egon Bahr, resumia a filosofia com a fórmula *Wandel durch Annäherung* – ou “mudança por meio da aproximação”. A lógica da Ostpolitik era clara: conter a expansão soviética e a instabilidade no bloco oriental, mantendo o firme alinhamento da Alemanha Ocidental com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a Comunidade Europeia, ao mesmo tempo que se engajava com a Alemanha Oriental, a URSS e os países do Pacto de Varsóvia por meio de reconhecimento diplomático, tratados de não agressão, cooperação econômica e acordos humanitários.

A TEORIA DA CONTENÇÃO E DO ENGAJAMENTO

Em seu clássico de 1987, John Lewis Gaddis explorou os fundamentos conceituais e os dilemas estratégicos da política de contenção dos Estados Unidos durante a Guerra Fria. Ele introduz o paradoxo duradouro da estratégia: o equilíbrio entre minimizar riscos e minimizar custos. Segundo Gaddis, essa tensão define a lógica da estratégia e está na base das decisões de grande estratégia. Ele distingue entre duas formas principais de contenção: simétrica e assimétrica. A contenção simétrica responde aos desafios do adversário onde e quando eles surgem, com o objetivo de evitar a escalada, mas geralmente com custos elevados. Já a contenção assimé-

trica permite que o Estado escolha o momento, o local e a forma de resposta, conservando recursos, mas aceitando riscos maiores. A estratégia do Brasil diante do governo Trump deveria se inspirar nesse segundo tipo.

Em uma revisão das opções políticas disponíveis para Estados que enfrentam uma crise iminente, Matlary (2018) identifica quatro opções estratégicas principais que podem ser adotadas diante de ameaças adversárias: dissuasão, contenção, coerção e confronto. A dissuasão consiste na tentativa de impedir que um adversário tome uma ação indesejada por meio de ameaças críveis de retaliação. Sua eficácia depende da crença do adversário de que os custos de agir superam os benefícios. A contenção, por sua vez, é uma estratégia de longo prazo que busca limitar ou neutralizar a influência de um adversário sem confronto direto. Pode envolver alianças diplomáticas, pressão econômica e presença militar, todas desenhadas para impedir a expansão da influência, sem forçar a obediência imediata. A coerção vai além, buscando ativamente forçar o adversário a mudar de comportamento ou interromper uma ação específica. Isso pode envolver ameaças ou uso limitado de força, sanções econômicas ou outras medidas punitivas. A coerção é mais confrontacional e inerentemente arriscada – exige não apenas a capacidade de agir, mas também a disposição para escalar o conflito caso o oponente resista. O confronto é a opção final e mais extrema, envolvendo o uso direto da força militar. O confronto é geralmente custoso, imprevisível e, por isso, considerado um último recurso.

... [O] engajamento cumpre uma dupla função: oferece ao Brasil um arcabouço para preservar sua agência e iniciativa nas relações bilaterais, ao mesmo tempo que aproveita áreas de interesse mútuo para evitar isolamento diplomático ou punições econômicas.

O que faltava na revisão feita por Matlary era o conceito de engajamento. Em uma definição rigorosa, Resnick (2001) argumenta que o engajamento é a tentativa de influenciar o comportamento de um Estado-alvo por meio da ampliação abrangente de contatos bilaterais em múltiplos domínios – diplomático, militar, econômico e cultural. Ao contrário da política de apaziguamento, que envolve concessões territoriais ou de influência, o engajamento busca construir interdependência e incentivar mudanças de comportamento. Ele é iterativo, condicional e sujeito a retirada estratégica caso o alvo não responda. Para que o engajamento seja eficaz, três condições precisam ser atendidas: (1) níveis iniciais baixos de contato bilateral; (2) necessidades materiais ou

simbólicas significativas por parte do Estado-alvo; e (3) o alvo deve valorizar o engajador, seja como adversário ou como parceiro necessário. A relação entre Lula e Trump parece se encaixar como uma luva nesta opção estratégica.

Dado o alto custo das estratégias de coerção ou confronto, a contenção se mostra uma abordagem mais apropriada para o caso brasileiro. Por outro lado, a contenção, por si só, seria insuficiente para lidar com Trump, um presidente que tende a escalar tensões e atacar – inclusive países com maior capacidade de resistência, como China ou União Europeia. Além disso, a contenção pode ser ineficaz por não gerar incentivos positivos para que Trump veja o Brasil de Lula, ainda que como adversário, como um país capaz de oferecer ganhos políticos e econômicos alinhados aos seus interesses imediatos. Por isso, este artigo defende uma estratégia dual de contenção e engajamento. O engajamento tem o potencial de gerar os tipos de ganhos políticos que Trump busca em outras áreas das relações internacionais.

Adicionalmente, a profunda assimetria entre os Estados Unidos e o Brasil – em termos econômicos, militares e diplomáticos – torna inviável e até prejudicial a adoção de estratégias centradas exclusivamente no confronto, na escalada ou na coerção. Nesse contexto, o engajamento cumpre uma dupla função: oferece ao Brasil um arcabouço para preservar sua agência e iniciativa nas relações bilaterais, ao mesmo tempo que aproveita áreas de interesse mútuo para evitar isolamento diplomático ou punições econômicas.

LULA E TRUMP – AS FRENTES E AÇÕES

Para operacionalizar a estratégia de “conter e engajar”, é essencial desagregar as múltiplas dimensões pelas quais a administração Trump pode afetar o Brasil. A complexidade dessa relação bilateral – marcada por assimetrias, tensões ideológicas e arenas políticas sobrepostas – exige respostas diferenciadas em cinco domínios-chave. Em vez de adotar uma postura monolítica, o Brasil deve adaptar sua estratégia às características específicas de cada frente. A análise a seguir está estruturada em torno de cinco eixos críticos – geopolítico, comercial, tecnológico/infraestrutura, regional e eleitoral – cada um com seus próprios desafios, riscos e oportunidades para uma ação calibrada.

Frente geopolítica

Na frente geopolítica, o governo Lula enfrenta um cenário particularmente desafiador. A administração Trump busca dismantelar alianças tradicionais e des-

valorizar instituições multilaterais como as Nações Unidas (ONU), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Organização Mundial da Saúde (OMS) – uma posição que contradiz diretamente a tradição diplomática brasileira de defesa do multilateralismo. Ainda assim, há áreas isoladas de possível convergência. A posição do Brasil favorável às negociações de paz na Ucrânia, por exemplo, alinha-se parcialmente com a visão de Trump, especialmente diante do cansaço crescente do Ocidente com a guerra prolongada. Sinais vindos dos EUA de que o Brasil poderia contribuir com tropas de paz, no caso de um cessar-fogo, representam uma oportunidade para Brasília reforçar seu papel de mediador honesto na crise ucraniana – um papel já reconhecido por Putin.

Contudo, a crescente tensão entre os Estados Unidos e a China coloca o Brasil em uma posição delicada. A proximidade econômica e diplomática do Brasil com Pequim pode ser usada contra o país por setores alinhados a Trump. No âmbito do BRICS, as críticas de Trump à agenda de desdolarização também geram atritos. Ao sediar a Cúpula do BRICS, o Brasil sinalizou que não pretende transformar o grupo em uma plataforma antiocidental, mas, sim, enfatizou seu alinhamento com Índia e África do Sul, reafirmando a heterogeneidade do bloco. Ainda assim, uma reação agressiva por parte dos EUA poderia empurrar o Brasil ainda mais para o bloco asiático. O Brasil deve deixar claro que não é aliado nem da China nem da Rússia, mas busca ganhos econômicos, tecnológicos e comerciais dentro do BRICS que o Ocidente já não consegue oferecer. Além disso, o país deve enfatizar que sua presença (assim como a de Índia e África do Sul) impede que o BRICS se torne uma aliança antiocidental.

A política climática é outra fonte importante de tensão com os Estados Unidos. Mais uma vez, Trump retirou os EUA do Acordo de Paris, e negacionistas climáticos dominam sua nova administração. No entanto, muitos atores domésticos norte-americanos – como governos estaduais, cidades e grandes empresas – continuam fortemente comprometidos com uma agenda climática progressista. As autoridades brasileiras devem manter o diálogo com esses atores subnacionais e não governamentais para mostrar que, ao lado de outros parceiros pró-clima, o Brasil permanece comprometido com os objetivos do Acordo de Paris, independentemente das mudanças na política federal dos EUA. Fortalecer essas alianças também pode enviar à administração Trump o sinal de que as demandas brasileiras têm apoio influente dentro dos próprios Estados Unidos.

A questão geopolítica que mais deveria preocupar Brasília, no entanto, é a crise palestina. A posição do Brasil é percebida em Washington como claramente pró-palestina. Embora esse tema ainda não tenha ganhado protagonismo nas dis-

cussões bilaterais Brasil-EUA, não é implausível imaginar que, dada a relação próxima entre Trump e Netanyahu, países vistos como anti-Israel venham a ser alvo dos Estados Unidos. Evitar a contaminação das relações bilaterais por esse tema deve ser uma prioridade para Brasília – ainda que a inclinação bolsonarista de usar essa questão contra Lula possa vir a ser abraçada também por Washington.

Em resumo, a frente geopolítica está repleta de desafios, embora a crise ucraniana possa oferecer uma abertura para melhorar a relação entre Trump e Lula. A prioridade deve ser enfatizar áreas de convergência e impedir que temas espinhosos dominem a agenda bilateral. As demais frentes – comércio, regional e eleitoral – podem ajudar a aliviar a pressão desse terreno geopolítico mais conflituoso.

Frente comercial

Na frente comercial, as políticas protecionistas de Trump representam uma ameaça direta a setores estratégicos da economia brasileira, como já ficou evidente em episódios anteriores de imposição tarifária. Embora o Brasil não tenha sido um dos alvos principais na primeira rodada de tarifas, a segunda onda deixou claro o ressurgimento da agressividade comercial trumpista. Isso exige uma resposta coordenada e de alto nível por parte do governo brasileiro. A disputa interna entre o Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) sobre quem deve liderar o tema tarifário precisa ser superada: o vice-presidente deveria liderar uma delegação integrada – com respaldo técnico e político – capaz de negociar com firmeza e com o apoio do Itamaraty.

O Brasil deve combinar uma postura defensiva – incluindo instrumentos de retaliação prontos para uso, como o novo mecanismo de defesa comercial aprovado pelo Congresso – com um esforço contínuo de negociação.

Paralelamente, o Brasil deve engajar ativamente os atores domésticos dos Estados Unidos que tendem a ser prejudicados pela agenda protecionista de Trump. Importadores agrícolas, fabricantes industriais dependentes de matérias-primas brasileiras e câmaras de comércio pró-livre comércio podem servir como aliados importantes na oposição a medidas que prejudiquem as relações econômicas bilaterais. Muitos desses atores – especialmente em estados com fortes laços comerciais com o Brasil – têm capacidade política para pressionar o

Congresso e influenciar a postura da Casa Branca. Ao fortalecer os vínculos com esses grupos, o Brasil pode amplificar sua voz dentro do sistema político norte-americano e ajudar a construir resistência interna às políticas protecionistas. Essa rede de aliados setoriais e subnacionais deve ser vista como parte crítica da diplomacia comercial brasileira no cenário Trump 2.0.

O Brasil deve combinar uma postura defensiva – incluindo instrumentos de retaliação prontos para uso, como o novo mecanismo de defesa comercial aprovado pelo Congresso – com um esforço contínuo de negociação. Além disso, deve contestar as políticas tarifárias norte-americanas na OMC, mesmo que tal ação tenha um caráter mais simbólico. Ainda assim, isso faria parte de um esforço mais amplo de pressão multilateral envolvendo dezenas de países – um movimento do qual o Brasil deve participar. A ideia aqui, no entanto, é evitar que a relação bilateral se ancore exclusivamente no tema das tarifas, já que o Brasil se encontra em posição mais frágil nesse campo.

Frente regional

No plano regional, o contraste entre os governos Bolsonaro e Lula revela uma mudança significativa com relação ao tema mais sensível da região: a crise venezuelana. Bolsonaro alinhou-se completamente à política de “pressão máxima” contra a Venezuela, enquanto Lula tem buscado reposicionar o Brasil como mediador e defensor da estabilidade regional. Ao que tudo indica, Trump voltará a favorecer uma estratégia de pressão total. Ainda assim, existe algum espaço para coordenação entre os dois governos no caso venezuelano, especialmente após a revogação das licenças da Chevron – uma decisão influenciada por Marco Rubio. Lula pode explorar esse espaço de coordenação, ainda que de forma indireta, apresentando o Brasil como um ator moderado que trabalha em conjunto com Washington pela abertura política gradual na Venezuela.

Outra possível área de coordenação entre Brasília e Washington é o Haiti. O agravamento da situação no país voltará a exigir uma resposta regional. A experiência prévia do Brasil em missões de paz, somada à relutância de Trump em investir diretamente em países vizinhos em crise, pode reforçar os esforços brasileiros para convencer as autoridades norte-americanas de que o Brasil pode ser um parceiro valioso na condução de uma solução para a crise haitiana.

Por outro lado, a questão migratória tem potencial para tensionar severamente as relações bilaterais. No entanto, a recente decisão de Lula de criar um grupo de trabalho conjunto com o sistema migratório dos EUA parece ser um passo na direção correta. É fundamental evitar a polarização emocional

em torno da deportação de migrantes brasileiros e assegurar que o governo continue atuando de forma discreta para proteger os direitos básicos dessas pessoas. O comportamento errático de Gustavo Petro, da Colômbia – que recuou após as ameaças de Trump –, ilustra o quão sensível é essa questão para a nova administração norte-americana. Uma ação coordenada com Washington sobre o tema migratório pode abrir um canal valioso de diálogo com o governo Trump. É importante lembrar que a imigração é uma das prioridades centrais de Trump, e qualquer país que coopere nesse campo tende a ser visto com bons olhos pela Casa Branca.

O combate ao narcotráfico é outra prioridade para o governo Trump. Embora, na visão trumpista, o tema esteja profundamente associado à imigração, a Casa Branca intensificou seus esforços contra o crime organizado na América Latina, especialmente no México e na Venezuela. Em visita recente a Brasília, uma autoridade sênior dos EUA mencionou a ideia de classificar o PCC e o Comando Vermelho como organizações terroristas. Essa proposta foi veementemente rejeitada pelo governo brasileiro, já que abriria caminho para medidas duras por parte dos EUA contra o Brasil. No entanto, à medida que o crime organizado brasileiro se torna um fenômeno global – com ramificações significativas na Europa e nos Estados Unidos – a cooperação já existente entre Washington e Brasília pode e deve ser ampliada. Esse tema tem potencial para se tornar uma via de benefícios mútuos importantes.

Assim, na frente regional, quatro temas podem ajudar a melhorar a relação bilateral – Venezuela, Haiti, combate ao narcotráfico e imigração.

O cenário regional está, sem dúvida, marcado por uma crescente polarização. A disputa por influência dentro da Organização dos Estados Americanos (OEA) – evidenciada pela eleição entre o candidato do Suriname, apoiado por Lula, e o candidato paraguaio, apoiado por Trump – mostrou que há rivalidade direta entre os dois governos dentro do sistema interamericano. Além disso, o apoio explícito de Trump a Javier Milei, na Argentina, sinaliza que os EUA pretendem impulsionar lideranças populistas de direita na América do Sul, enfraquecendo o Mercosul e dividindo a região. O Brasil precisa responder com firmeza, mas também com cautela, sempre buscando preservar sua relação com a Argentina. Atrair o governo Milei para mais perto de Brasília é o melhor antídoto contra a estratégia disruptiva de Trump no Cone Sul.

Assim, na frente regional, quatro temas podem ajudar a melhorar a relação bilateral – Venezuela, Haiti, combate ao narcotráfico e imigração. A construção

de uma agenda positiva com Washington sobre esses assuntos, especialmente a migração, pode fortalecer a posição brasileira em outras frentes. Reduzir a competição dentro da OEA e trabalhar de forma mais próxima com o governo Milei também podem se mostrar úteis.

Frente tecnológica e de infraestrutura

Um novo campo de vulnerabilidade – e também de potencial influência – é o setor tecnológico. Trump já buscou anteriormente restringir investimentos chineses em inteligência artificial (IA) e centros de dados (*data centers*) no exterior. O Brasil está se tornando um campo de disputa nessa guerra tecnológica, especialmente à medida que busca atrair investimentos para sua transformação digital. Por outro lado, o crescente interesse do governo norte-americano e das *big techs* americanas em temas como terras raras e investimentos em centros de dados no Brasil pode abrir uma nova avenida de cooperação entre os dois países

Não há dúvida de que o Brasil deve garantir que centros de dados, serviços em nuvem e infraestrutura de IA sejam regulados por leis nacionais e não fiquem sujeitos a vetos unilaterais ou tentativas de vigilância por parte dos EUA. Porém, ao mesmo tempo, o país poder oferecer oportunidades de investimento atreladas a parcerias público-privadas e inclusão digital pode atrair empresas norte-americanas – sob os termos definidos pelo Brasil.

Outra área promissora de cooperação entre Brasília e Washington é a das terras raras. O Brasil possui a segunda maior reserva de elementos de terras raras do mundo, atrás apenas da China. Nos últimos anos, tem havido um aumento significativo de investimentos estrangeiros no país, buscando transferir a produção e o refino desses minerais para fora da esfera de controle chinesa. O apoio financeiro recente do governo norte-americano a uma operação canadense de terras raras no estado de Minas Gerais é uma indicação clara de que o Brasil tem potencial para se tornar um fornecedor confiável desses componentes críticos para a economia tecnológica dos EUA. Diversificar as fontes de fornecimento de terras raras é uma prioridade para a administração Trump, e a colaboração com o Brasil pode se transformar em um instrumento estratégico importante para alcançar objetivos comuns e benefícios mútuos.

Frente eleitoral

A frente eleitoral talvez seja a mais sensível para o governo Lula. Trump, como símbolo global do populismo autoritário e da desinformação, inspira e

sustenta uma rede transnacional de extrema-direita na qual a família Bolsonaro desempenha um papel central. As alianças entre figuras como Steve Bannon e o bolsonarismo, bem como o papel de plataformas como o X (antigo Twitter), sob o comando de Elon Musk, na disseminação de narrativas anti-*establishment*, representam ameaças diretas à democracia brasileira. As eleições de 2026 podem ser contaminadas por *fake news*, tentativas de deslegitimar o sistema eleitoral e esforços coordenados para minar a confiança nas instituições – todos impulsionados por grupos ligados ao governo Trump.

Diante disso, o Brasil deve agir com firmeza. As ameaças ao Supremo Tribunal Federal (STF) e ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), articuladas por Bolsonaro e seus aliados, precisam ser enfrentadas com rigor, inclusive por meio da cooperação internacional com países que enfrentam ameaças semelhantes – especialmente na Europa. Embora a defesa institucional da democracia recaia majoritariamente sobre o Judiciário, o Poder Executivo não pode permanecer passivo. Tanto a retórica quanto a prática do governo brasileiro devem deixar claro que interferências externas e tentativas de desestabilização não serão toleradas. Nesse sentido, as iniciativas de Lula para ampliar o diálogo sobre essas ameaças com parceiros europeus – especialmente com a França de Macron e a Espanha de Sánchez – são oportunas e essenciais.

De fato, a frente eleitoral é a dimensão mais delicada da relação bilateral, pois afeta diretamente o equilíbrio de poder interno no Brasil. Nesse campo, a posição do Brasil deve ser intransigente. Não se pode permitir qualquer forma de interferência – direta ou indireta – no processo eleitoral. Lula deve buscar ativamente se integrar à aliança antipopulista que começa a ganhar força na Europa.

Aqui está um resumo das diferentes estratégias disponíveis ao governo Lula – contenção pura, engajamento puro e conter e engajar:

[A] frente eleitoral é a dimensão mais delicada da relação bilateral, pois afeta diretamente o equilíbrio de poder interno no Brasil. Nesse campo, a posição do Brasil deve ser intransigente. (...) Lula deve buscar ativamente se integrar à aliança antipopulista que começa a ganhar força na Europa.

Frente	Estratégia de Contenção Pura	Estratégia de Engajamento Puro	Estratégia de Conter e Engajar
Geopolítica	Isolar diplomaticamente e simbolicamente os EUA em fóruns multilaterais; aproximar-se explicitamente da China e do BRICS.	Buscar pontos específicos de convergência (ex.: Ucrânia); evitar temas sensíveis como Israel-Palestina na agenda bilateral.	<i>Reforçar o papel do Brasil como mediador na Ucrânia e evitar “ancoragem temática” com a China.</i>
Comércio	Impor tarifas retaliatórias e acionar medidas legais na OMC contra o protecionismo de Trump.	Estabelecer canais técnicos de diálogo e negociação; priorizar a diplomacia comercial e reduzir tensões públicas.	<i>Postura defensiva combinada com negociações políticas de alto nível e prontidão para retaliar.</i>
Regional	Denunciar a interferência dos EUA em organizações regionais; apoiar contrapesos (ex.: candidatos alternativos à OEA).	Cooperar seletivamente em temas como Venezuela e migração, apesar das diferenças políticas.	<i>Firmeza tática sem rompimento; manter canais abertos e evitar alinhamento excessivo com rivais regionais.</i>
Tecnologia e Infraestrutura	Bloquear investimentos dos EUA em IA/centros de dados; alinhar-se com China e BRICS sobre soberania digital; restringir <i>big techs</i> dos EUA.	Abrir mercados digitais para empresas americanas; minimizar riscos regulatórios; tratar a tecnologia como tema apenas comercial.	<i>Regular IA e centros de dados com base no interesse nacional; engajar empresas americanas sob regras claras; cooperar multilateralmente sobre padrões cibernéticos.</i>
Eleições	Expor vínculos entre bolsonarismo e MAGA; buscar condenação pública aos ataques contra a democracia brasileira.	Minimizar tensões; focar na soberania nacional; evitar confronto direto com a extrema direita global.	<i>Ação forte e coordenada com o Judiciário e parceiros democráticos internacionais.</i>
Síntese	Confronto total, com custos elevados e risco de isolamento internacional.	Abertura sem garantias; suscetível à manipulação por Trump.	<i>Confrontar e engajar: contenção tática com aberturas seletivas e multicanais conforme o tema.</i>

Tabela 1: Contenção vs. Engajamento diante de Trump 2.0

Possível Convergência	Divergência Crescente
Ucrânia	Israel–Palestina
Venezuela	BRICS
Imigração	Tarifas
Haiti	Eleições brasileiras de 2026
Terras raras	China
Combate ao narcotráfico	Argentina
IA / Centros de dados	OEA
	Política climática
	Multilateralismo

Tabela 2: Convergências e divergências.

CONCLUSÕES

É fundamental fortalecer a representação e a presença do Brasil em Washington. Desde o início do governo Trump, o presidente Lula optou deliberadamente por evitar contato direto com Trump e seus aliados próximos. Embora essa postura possa ter sido politicamente prudente no contexto doméstico, ela criou um vácuo que foi rapidamente preenchido por Eduardo Bolsonaro, filho do ex-presidente Jair Bolsonaro. Como resultado, é provável que a principal – senão única – fonte de informação de Trump sobre a dinâmica política interna brasileira seja Eduardo Bolsonaro, que oferece uma visão altamente partidarizada.

Essa situação é profundamente problemática e deve ser enfrentada com urgência. Confiar apenas na atuação da embaixada brasileira em Washington tem se mostrado insuficiente para contrabalançar essa narrativa distorcida. Por isso, é essencial elevar o nível do engajamento político com os Estados Unidos por meio da designação de um interlocutor de alto escalão que possa representar o governo Lula com autoridade e clareza.

O vice-presidente Geraldo Alckmin está bem posicionado para assumir esse papel. Ao empoderá-lo como figura central nas negociações com Washington, o Brasil poderá coordenar suas demandas, garantir coerência na comunicação e apresentar uma imagem mais equilibrada e crível do cenário político brasileiro. Esse movimento estratégico também pode abrir novos canais de diálogo e restaurar uma relação mais institucional e construtiva com os Estados Unidos. Para tanto, será necessário que o Brasil desenvolva capacidades de resposta rápida, avaliações situacionais precisas e uma coordenação eficaz entre diferentes órgãos do Estado – especialmente o Itamaraty, o MDIC, o Judiciário e a Presidência da República.

A relação do Brasil com a administração Trump exigirá, mais do que nunca, sofisticação tática e flexibilidade estratégica. Diante de um ator imprevisível, que combina populismo autoritário com impulsos protecionistas e agendas desestabilizadoras, o Brasil não pode se dar ao luxo de adotar nem uma postura de confronto total nem uma de submissão e apaziguamento. O caminho mais viável – e necessário – é o da ação calibrada, seletiva e assimétrica: retaliar quando necessário e engajar quando possível.

Essa estratégia transversal de “conter e engajar” se justifica não apenas pela assimetria de poder entre os dois países, mas também pela natureza fragmentada dos desafios impostos por Trump. Em cada um dos cinco eixos analisados – geopolítico, comercial, regional, tecnológico/infraestrutura e eleitoral – há ameaças específicas, mas também oportunidades táticas. Não se trata de aplicar uma abordagem única e uniforme a toda a relação, mas, sim, de atuar em múltiplas frentes por meio de movimentos coordenados – ora para dissuadir, ora para cooperar.

Geopoliticamente, o Brasil deve manter seu compromisso com a multipolaridade ao reforçar seu papel de mediador neutro, particularmente em conflitos como a guerra da Ucrânia, evitando ao mesmo tempo um alinhamento excessivo com qual-

A relação do Brasil com a administração Trump exigirá, mais do que nunca, sofisticação tática e flexibilidade estratégica. Diante de um ator imprevisível, que combina populismo autoritário com impulsos protecionistas e agendas desestabilizadoras, o Brasil não pode se dar ao luxo de adotar nem uma postura de confronto total nem uma de submissão e apaziguamento.

quer grande potência, inclusive a China. Isso implica resistir às pressões para ancorar sua política externa exclusivamente no BRICS, usando, em vez disso, seu capital diplomático para construir pontes e oferecer alternativas credíveis nos fóruns multilaterais.

Nas frentes comercial e regional, o Brasil se beneficiaria de uma postura de firmeza tática, sem ruptura. Em termos comerciais, isso envolve uma postura defensiva, com prontidão para retaliar diante de medidas protecionistas, combinada com negociações políticas de alto nível para administrar disputas. No plano regional, a estratégia deve evitar cair em dinâmicas polarizadoras. Ao mesmo tempo que permanece atenta à interferência dos EUA na região, Brasília deve manter abertos os canais de cooperação seletiva em temas de interesse comum, como migração, crime organizado, Haiti e crise venezuelana. Essa abordagem equilibrada protege os interesses nacionais sem comprometer a flexibilidade estratégica.

Nos temas sensíveis da tecnologia e da resiliência democrática, a estratégia exige princípios claros e ações assertivas. O Brasil deve regular setores-chave, como inteligência artificial e infraestrutura de dados, com base em seu próprio interesse nacional, permitindo a entrada de empresas norte-americanas. No plano doméstico, deve agir com firmeza contra tentativas de exportação da política estilo MAGA, reforçando as instituições democráticas e coordenando ações com o Judiciário e com parceiros democráticos no exterior. No geral, a estratégia de conter e engajar evita tanto os custos de um confronto total quanto os riscos do apaziguamento diplomático, permitindo ao Brasil navegar em um ambiente internacional volátil com autonomia estratégica.

O engajamento também permite ao Brasil explorar taticamente divisões internas no sistema político dos EUA – em áreas como comércio e clima, por exemplo. Ao se aproximar de interesses econômicos, atores subnacionais ou setores burocráticos menos alinhados ao estilo confrontacional de Trump, o Brasil pode abrir espaço para a cooperação pragmática mesmo diante da hostilidade presidencial.

Ao adotar uma postura mais firme em algumas áreas e maior flexibilidade em outras, o Brasil pode ampliar sua margem de manobra e evitar o ancoramento temático em áreas sensíveis como comércio e eleições. Qualquer forma de ancoragem reduziria automaticamente a flexibilidade estratégica do país e criaria brechas para retaliações cruzadas e escaladas de tensão. Escalar conflitos com um país muito mais poderoso só traria prejuízos à economia brasileira e afetaria profundamente o cenário político interno, pois diversos atores domésticos provavelmente aproveitariam a oportunidade para criticar e enquadrar o presidente Lula. A convivência entre firmeza e abertura é, paradoxalmente, a única maneira eficaz de lidar com a rigidez e a volatilidade de Trump.

Mais do que uma escolha entre confronto e cooperação, o desafio do Brasil diante de Trump 2.0 será um teste de inteligência diplomática. A estratégia de confrontar e engajar é, neste contexto, mais que uma fórmula engenhosa – é um imperativo para a sobrevivência institucional, econômica e democrática. O sucesso dessa abordagem dependerá da capacidade do governo Lula de construir alianças internas e externas, explorar fissuras dentro do campo trumpista e sustentar – em meio ao caos – uma lógica coerente de ação estatal. A arte de conter sem isolar e de dialogar sem se render será, nos próximos anos, a principal medida de sucesso diplomático do Brasil. 🇧🇷

Referências Bibliográficas

Gaddis, John Lewis. 1987. "Containment and the Logic of Strategy". *The National Interest* 10: 27–38.

Matlary, Janne Haaland. 2018. *Hard Power in Hard Times: Can Europe Act Strategically?* Cham: Palgrave Macmillan.

Resnick, Evan. 2001. "Defining Engagement". *Journal of International Affairs* 54 (2): 551–566.

Como citar: Guimarães, Feliciano de Sá. 2025. "Conter e engajar: como o Brasil deve lidar com Trump 2.0". *CEBRI-Revista* Ano 4, Número 14 (Abr-Jun): 16-33.

To cite this work: Guimarães, Feliciano de Sá. 2025. "Contain and Engage: How Brazil Should Deal with Trump 2.0." *CEBRI-Journal* Year 4, No. 14 (Abr-Jun): 16-33.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn27647897.cebri2025.14.02.01.16-33.pt>

Recebido: 13 de julho de 2025

Aceito para publicação: 16 de julho de 2025

Copyright © 2025 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.

Da geoeconomia à geopolítica de Trump – de tarifas a armas?

Vera Thorstensen

Victor Luiz do Prado

Resumo: A ruptura promovida pela política tarifária dos EUA compromete a ordem multilateral de comércio. A retração norte-americana projeta cenários de multipolaridade e abre espaço para maior protagonismo da China e de potências médias. Inicia-se, assim, uma nova configuração da ordem econômica internacional, marcada por instabilidade e disputa hegemônica. O entrelaçamento dos temas de comércio e finanças fica claro. A governança global enfrenta incertezas, abrindo espaço para novas dinâmicas regionais e para uma possível reconfiguração das normas que regulam o comércio internacional.

Palavras-chave: medidas tarifárias; ascensão da China; sistema multilateral de comércio; cenários para o futuro.

From geoeconomics to Trump’s geopolitics—from tariffs to weapons?

Abstract: The rupture caused by U.S. tariff policy jeopardizes the multilateral trade order. The U.S. retraction projects scenarios of multipolarity and opens space for greater prominence by China and the middle powers. Thus, a new configuration of the international economic order begins, marked by instability and hegemonic dispute. The intertwining of trade and finance issues becomes clear. Global governance faces uncertainties, opening space for new regional dynamics and a possible reconfiguration of the rules regulating international trade.

Keywords: tariff measures; rise of China; multilateral trading system; scenarios for the future.

Já eram aparentes, há algum tempo, os sinais de esgotamento da ordem multilateral construída no pós-guerra sob liderança dos EUA. As acusações mútuas e as insatisfações crescentes apontavam para o acirramento das crises políticas e econômicas, mas não ainda para uma possível ruptura do sistema multilateral. A chegada do segundo governo Trump, em 2025, representou uma implosão de ampla magnitude. Iniciada como um ataque tarifário contra a China e o resto do mundo – claramente no âmbito do referencial da geoeconomia, de uso do comércio como instrumento para obter vantagens no campo político –, seus efeitos já se espalham para a área financeira e podem atingir os fundamentos da macroeconomia mundial, acirrando o quadro de inflação, com o risco de provocar uma recessão mundial.

Não há espaço para dúvidas: o governo Trump está rompendo com as bases da ordem internacional para impor uma nova geopolítica. Ao criar tensões com os aliados europeus, os EUA reequacionaram os compromissos da OTAN, levantando a possibilidade de uma partição da Ucrânia. Os passos dados com o bombardeamento do Irã apontam para uma nova configuração no Oriente Médio. Essa nova dinâmica suscita, por sua vez, questões essenciais: o conflito entre as grandes potências, EUA e China, se restringirá ao campo comercial, ou envolverá a partição do globo em esferas de influência e a absorção de Taiwan pela China? No Atlântico, os EUA exercerão seu poder sobre o Panamá e a Groenlândia? De que lado se posicionará a Rússia, hoje aliada da China? Como reagirão a União Europeia (UE), a Índia e os países de renda média? Qual o papel das organizações de governança global? Estamos caminhando para um mundo dividido em três zonas de influência (EUA, China e Rússia), ou para um mundo bipolar, com uma separação radical (*decoupling*) entre EUA e China? Caminha o mundo para um confronto armado?

Os EUA são a maior economia mundial, com um PIB de cerca de US\$ 29 trilhões e 22% do fluxo total do comércio mundial (exportações + importações). Já a China apresenta um PIB estimado de US\$ 19 trilhões e representa cerca de 25% do fluxo de comércio mundial¹. Uma guerra comercial entre essas duas potências econômicas impactará todos os demais parceiros internacionais e a governança global.

1. Estimativas do Banco Mundial (2024).

Vera Thorstensen é professora da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EESP), coordenadora do Centro de Estudos de Geoeconomia do Comércio e coordenadora da Cátedra Organização Mundial do Comércio no Brasil.

Victor Luiz do Prado foi diplomata, diretor da Divisão do Conselho da Organização Mundial do Comércio e é professor de Geoeconomia e Diplomacia na SciencesPo em Paris.

O objetivo deste texto é tentar analisar o momento atual, usando por referência a geoeconomia. Sintetiza os principais pontos do conflito comercial, avalia as implicações financeiras e econômicas e constrói uma ponte entre a geoeconomia e a geopolítica da nova era Trump. Por fim, elabora alguns cenários com os possíveis desdobramentos para o futuro próximo. A questão central é como e por quem será feita a governança do mundo.

A GEOECONOMIA SEGUNDO TRUMP

A era Trump se tornará, muito provavelmente, um caso clássico da geoeconomia, de como fazer uso das armas do comércio (*trade weaponization*) para se atingirem fins geopolíticos. Para Blackwill e Harris (2016), na sua obra de referência *War by Other Means*, os instrumentos de comércio passaram a ser empregados, nas últimas décadas, com objetivos de persuasão ou coerção para fins políticos. Instrumentos de comércio internacional como tarifas, restrições a exportações ou importações, subsídios, barreiras regulatórias, além de restrições à origem de investimentos ou sanções financeiras, são empregados com crescente frequência por países de maior peso econômico para objetivos políticos. O uso de tais instrumentos já demonstrou sua eficácia, mas suas consequências podem ser imprevisíveis. Conflitos comerciais podem se converter em crises econômicas e levar potencialmente a conflitos militares. A história tem muitos exemplos dessa progressão.

É relevante sintetizar os principais pontos da estratégia comercial do programa econômico do governo Trump, já claramente delineada no *Presidential Memorandum “America First Trade Policy”*

divulgado em 20 de janeiro (Estados Unidos 2025a). Esse documento serve de base de orientação para as medidas do governo Trump e coloca em dúvida a tese de que o seu governo age pura e simplesmente ao sabor dos humores e do instinto do presidente – ainda que a implementação das medidas seja caótica.

A nova política comercial de Trump tem nas tarifas a sua principal arma. Os objetivos perseguidos são: (i) reduzir os persistentes déficits comerciais, considerados como um risco para a segurança nacional dos EUA e gerados (segundo a visão trumpiana) por práticas desleais dos parceiros internacionais; (ii) repatriar

A era Trump se tornará, muito provavelmente, um caso clássico da geoeconomia, de como fazer uso das armas do comércio (trade weaponization) para se atingirem fins geopolíticos.

atividades industriais para os EUA; (iii) criar empregos para a classe operária dos EUA; (iv) modernizar a produção industrial; (v) gerar receitas que permitam a redução de impostos; e (vi) trazer à mesa de negociações os parceiros comerciais dos EUA. Os principais pontos são aqui alinhados.

A nova política comercial dos EUA

A política comercial é tratada, pelo governo atual, como componente crítico para a segurança nacional norte-americana. A política é estabelecida para promover os investimentos e a produtividade, fortalecer as vantagens industriais e tecnológicas e beneficiar os trabalhadores. Suas prioridades são várias: investigação das causas do comércio injusto e desbalanceado, e os déficits persistentes e crescentes (US\$ 1,2 trilhão em 2024); estabelecimento de um *External Revenue Service* para coletar tarifas e direitos relacionados com o comércio; revisão do Acordo USMCA com México e Canadá; revisão das práticas de taxas de câmbio entre parceiros e os EUA; revisão dos acordos de comércio; negociação de acordos bilaterais e setoriais para acesso a novos mercados; revisão dos regulamentos de *antidumping* e medidas compensatórias; medidas contra produtos de contrafação e contrabando e revisão da taxa mínima para importações livres de impostos; investigação de taxas discriminatórias contra empresas americanas; e análise dos acordos de compras governamentais. Pretende ainda revisar totalmente as relações comerciais com a China, incluindo investimentos e propriedade intelectual; revisar a segurança da base industrial, incluindo práticas de importação de aço e alumínio; e revisar as medidas de controle de exportações relacionadas a bens estratégicos, software, serviços e tecnologia.

China como principal alvo da guerra comercial

O desenrolar dos acontecimentos recentes e das medidas de ação e reação entre EUA e seus parceiros demonstra de forma inequívoca que o alvo principal é a China. Desde sua acessão à Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001, a China tornou-se a maior potência do comércio internacional global, desbancando os EUA no seu papel de liderança comercial.

Com relação à China, o *Memorandum* estabelece uma revisão das relações bilaterais para determinar se as ações chinesas estão ou não em conformidade com os acordos negociados e, se necessário, recomendar ações apropriadas como tarifas; avaliar o relatório sob a *Section 301* sobre propriedade intelectual; aplicar tarifas, se necessário, com relação às cadeias de suprimento e circunvenção por terceiros

países; investigar medidas consideradas não razoáveis ou discriminatórias contra comércio dos EUA (*Section 2411 US Code*); reavaliar legislação sobre acordo baseado nas *Permanent Normal Trade Relations with the People's Republic of China* e fazer recomendações; avaliar a situação de propriedade intelectual concedida a nacionais da China com relação a patentes, direito do autor e marcas; e fazer recomendações para assegurar tratamento recíproco.

Regras sobre tarifas

As bases das regras sobre tarifas foram estabelecidas no memorandum *Reciprocal Trade and Tariffs* de 2 de abril (Estados Unidos 2025b). Esse texto avalia que os EUA têm uma das economias mais abertas do mundo, com as menores tarifas médias ponderadas e menores barreiras ao comércio. Considera que os EUA foram tratados de forma injusta por países amigos e inimigos e que a falta de reciprocidade é uma das causas dos déficits significativos e persistentes relativos ao comércio de mercadorias, resultando em mercados fechados que reduzem exportações dos EUA.

O *Fair and Reciprocal Plan* de 2 de abril (Estados Unidos 2025c) inclui como barreiras ao comércio: tarifas; taxas discriminatórias sobre consumo (*value-added taxes*); subsídios, exigências regulatórias; medidas não tarifárias; políticas e práticas que causem desvios do câmbio; e limites ao acesso a mercados.

Para solucionar o problema do déficit, foi introduzida uma “Tarifa Recíproca”, calculada segundo uma fórmula estabelecida pelo Escritório do Representante de Comércio dos Estados Unidos (USTR). Essa fórmula foi apresentada como instrumento necessário para reequilibrar os déficits do comércio bilateral entre os EUA e cada parceiro, combinando tarifas e fatores não tarifários. Segundo o texto, como os cálculos dos efeitos nos déficits individuais das tarifas e regulações para a dezena de milhares produtos são complexos, senão impossíveis, seu efeito combinado foi obtido por uma *proxy* que calculou qual seria o nível tarifário compatível que levaria o déficit a zero. Ainda, justifica que, se o déficit é persistente por causa das tarifas e políticas não tarifárias, então a taxa tarifária compatível com a anulação desses efeitos seria recíproca e justa. A tarifa aplicada para cada país pode ser obtida dividindo-se o déficit comercial do país pelo total de importação desse país pelos EUA. O valor desse indicador na fórmula proposta é corrigido por duas elasticidades de preço selecionadas. O valor das elasticidades foi estabelecido em dois (2), dividindo à metade o valor da tarifa, “por gentileza do presidente”, segundo a porta-voz do governo. A fórmula apresentada pelo USTR foi objeto de intensa contestação, por seu simplismo e duvidosa base econômica.

Base legal

Com o objetivo de reconstruir a economia e restaurar a segurança econômica, o presidente dos EUA evocou sua autoridade por meio do *International Emergency Economic Powers Act of 1977* (IEEPA), além da *US Code Section 50* (1701); do *National Emergency Act* (50 E.S.C 1601); e do *Trade Act* de 1974, *Section 604*. Essa base legal já está sendo contestada internamente nos EUA.

O motivo alegado é o de emergência nacional, em consequência do amplo e persistente déficit causado pela citada ausência de reciprocidade nas relações comerciais e outras políticas danosas, como manipulação cambial e taxas de valor adicionado como Value Added Tax (VATs), usadas por muitos parceiros.

Foi imposta uma tarifa de base de 10% sobre todos os países, além de tarifas recíprocas individualizadas, no caso dos países com os maiores déficits com os EUA. A aplicação seria por tempo a ser determinado pelo presidente. Em casos de retaliação ou contramedidas, os valores podem ser aumentados. Podem também ser diminuídos, se os parceiros se alinharem com os EUA. Produtos não sujeitos às tarifas são: bens já sob medidas de sanções (USC 1702(b), como os da Rússia); aço e alumínio; autos já tarifados (*Section 232*), cobre; fármacos; semicondutores (com ampla definição de produtos); artigos de madeira; ouro; energia e minerais não disponíveis nos EUA. No caso dos USMCA, bens incluídos no acordo serão excluídos e os demais passarão a ter tarifas de 25%; e energia e potássio de 10%.

O documento justifica as medidas apontando que a tarifa média simples nos EUA é de 3,3%, em contraste com Brasil 11,2%, China 7,5%, União Europeia 5%, Índia 17%, Vietnã 9,4%, por exemplo. Ainda justifica que o déficit do comércio em 2024 foi de US\$ 1,2 trilhão e que o valor da manufatura em 2023 foi de 17,4%, decrescendo de 28,4% em 2001.

Observe-se que a aplicação dessas tarifas é extremamente complexa, pelas diferenças entre os vários parceiros e pelas regras de origem. Os anúncios de aplicação das tarifas, com grande alarde – seguidos de publicação de exceções e confirmações – têm gerado imensa incerteza entre os agentes econômicos. As tarifas são anunciadas, excetuadas, reconfirmadas (ou não) quotidianamente, no ritmo frenético de um “reality show”, como bem apontou o Prof. Celso Lafer (entrevista à Band News em 10 de abril de 2025).

Vale ressaltar, novamente, que, desde o início do governo Trump, vários documentos alinhavam os principais pontos e objetivos da nova política – ainda que sua base teórica seja extremamente questionável. A direção política, portanto, já

era conhecida. Críticas, sim, podem ser feitas à forma pela qual essa política está sendo implementada. Pode-se também questionar se os efeitos da sua implementação foram devidamente antecipados e sopesados.

A GEOECONOMIA DE TRUMP EM AÇÃO – A CRONOLOGIA DOS FATOS

Para analisar a dimensão e o impacto do pacote tarifário dos EUA, é relevante um levantamento dos avanços e recuos na utilização de um instrumento clássico do comércio – a tarifa.² Objeto de várias rodadas de negociação do antigo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês), a redução das tarifas de importação e a sua consolidação na OMC foi sendo atingida ao longo do tempo por um número crescente de países, até atingir o quadro atual na Rodada Uruguai e nos processos de acesso desde 1995. No caso da China, a redução das tarifas ocorreu mediante negociação de seu processo de acesso à OMC, finalizado em 2001. Com a negociação de inúmeros acordos preferenciais, as tarifas passaram a ser um instrumento de menor relevância no comércio, diante das barreiras regulatórias (barreiras não tarifárias). É importante frisar que as tarifas, como instrumento de comércio, sempre foram justificadas na OMC com o objetivo de proteger e fomentar a produção nacional, principalmente nos países em desenvolvimento. Note-se que, segundo recente estudo da OMC, cerca de 80% do comércio internacional ainda ocorrem (antes do “tarifaço” do presidente Trump) com base nas tarifas acordadas multilateralmente, aplicadas igualmente, sem discriminação, a todos os parceiros comerciais, conforme a chamada “Cláusula da Nação Mais Favorecida” (NMF) (Gonciarz & Verbeet 2025).

O pacote Trump trouxe o tema das tarifas para a frente do cenário atual. A preferência do presidente pelo uso de tarifas já tinha sido revelada no seu primeiro governo. Com base legal na *Section 232* sobre segurança nacional, foram impostas tarifas de 25% sobre artigos de aço e alumínio, automóveis e autopeças.

A seguir estabelecemos uma breve cronologia sobre alterações tarifárias do atual mandato de Trump.

De janeiro ao início de abril:

- Dia 20 de janeiro de 2025, dia da posse, é publicado o documento *America First Trade Policy*, que explicita a política comercial do novo governo;

2. Esta cronologia será necessariamente incompleta e desatualizada, em vista do hiato temporal entre o momento de redação e de publicação deste *paper*. Os autores esperam que sirva, contudo, de base de referência para futuros estudos.

- Dia 1º de fevereiro, são impostas tarifas de 20% sobre o Canadá, o México e a China para combater o fluxo de drogas e de imigração ilegal. Tais medidas estão suspensas temporariamente para Canadá e México, mas mantidas para a China;
- Dia 26 de março, o presidente publica uma ordem executiva determinando tarifas contra importações de automóveis e peças, com uma sobretaxa de 25% para todas as importações dos EUA. Para o Canadá e o México o conteúdo dos EUA será excluído;
- Dia 2 de abril, no chamado *Liberation Day*, o governo dos EUA estabelece tarifas recíprocas sobre grande número de países, além de uma tarifa-base de 10% também para todos os países. Tais tarifas devem ser aplicadas em adição às tarifas MFN (*Most Favoured Nation*, ou Nação Mais Favorecida) negociadas pelos EUA na OMC ou beneficiadas por algum acordo.

Esse foi o dia do anúncio da ofensiva comercial de Trump, lançada com grande alarde nos jardins da Casa Branca, com tabelas, lista de países e números. Alguns bens ficaram fora do escopo das tarifas recíprocas. São excluídos: bens já sob sanções por questões de segurança nacional; bens no escopo da *Section 232*; cobre; produtos farmacêuticos; semicondutores; artigos de madeira; ouro em barra; energia; e minerais específicos em um total de 1.039 produtos a 8 dígitos HS (“Sistema Harmonizado”, nomenclatura internacional para a classificação de produtos de importação e exportação, com um método numérico padronizado) avaliados em 20% das importações dos EUA.

Para Canadá e México, no âmbito do USMCA, os bens qualificados como originários mantêm seu tratamento preferencial e são isentos. Para os bens não qualificados, a tarifa terá 25% adicionais. Energia e potássio, não qualificados no acordo, terão adicional de 10%.

Para avaliar a dimensão das tarifas para os mais relevantes parceiros comerciais, podem-se estabelecer faixas de aplicação:

- 10% – tarifa-base mínima para todos os países;
- 10% – Argentina, Austrália, Brasil, Colômbia, Cingapura, Ucrânia, Reino Unido, Uruguai, Egito e Arábia Saudita;
- 11% a 19% – Israel, Noruega e Filipinas;

- 20% a 29% – União Europeia, Índia, Japão, Quênia, Malásia, Coreia do Sul e Paquistão;
- 30% a 39% – China, Indonésia, África do Sul, Suíça, Taipé Chinesa e Tailândia;
- 40% a 49% – Vietnã.

Em abril:

- A China entra com pedido de consultas com os EUA na OMC, seguida por outros membros da OMC e iniciando um processo formal de discussão no âmbito da organização;
- O presidente Trump anuncia uma pausa, suspendendo por 90 dias a imposição das tarifas recíprocas. A tarifa-base de 10%, no entanto, é mantida nesse período intermediário para todos os países. Esse período deverá ser usado para iniciar negociações com países que teriam contatado o governo (cerca de 70 países, segundo porta-voz do governo);
- Os estados-membros da União Europeia (com exceção da Hungria) aprovam tarifas retaliatórias contra os EUA, que podem ser utilizadas como contramedidas, dependendo de negociações justas e equilibradas. A UE apresenta proposta de negociação aos EUA de zero por zero (eliminação mútua de todas as tarifas), mas estabelece um total de potencial contramedida de euros de 21 bilhões.
- Diante da tarifa de 34%, a China retalia com igual valor. Diante da retaliação chinesa, o presidente estabelece uma tarifa de 104%, depois elevada a 125%, chegando a 145% diante da escalada da China, que anuncia retaliação com 84% e depois com 125%. A China, ao responder às pressões dos EUA, informa que não iria se intimidar com a atitude do governo norte-americano e anuncia sua disposição de retaliar o país com diferentes instrumentos: aumento da chamada *Black List*, que inclui dezenas de empresas americanas sujeitas a restrições ou proibições de atuar no mercado chinês; controle de exportações de metais críticos, restrições aos direitos de propriedade intelectual de acesso ao mercado chinês; investigações *antitrust* por parte de autoridades chinesas; desvalorização do yuan e venda de títulos americanos que compõem suas reservas.
- *US Customs* informa que as tarifas impostas à China na área de tecnologia da informação, como celulares, computadores e seus dispositivos auxiliares, serão suspensas temporariamente;

- O presidente informa que a isenção de fármacos e semicondutores está sob exame e será sujeita a nova avaliação;
- O governo dos EUA anuncia que o valor das tarifas contra a China, somadas, é de 245%. A China retalia, ampliando a lista de bens com elevação de tarifas e suspende a compra de aviões da Boeing pelas aéreas chinesas. Os EUA ameaçam retirar as companhias chinesas da Bolsa de Nova York. A China anuncia levar a questão da guerra tarifária para o Conselho de Segurança da ONU, sob alegação de intimidação.

Em julho de 2025, no final do período concedido para os acordos (dia 9 de julho), os EUA anunciam nova rodada de tarifas, a serem aplicadas a partir de 1º de agosto de 2025, apesar de estarem em processo de negociação com mais de 50 países:

- 50% – Brasil
- 32% a 40% – Laos, Mianmar, Tailândia, Camboja, Bangladesh, Sérvia, Indonésia
- 30% – África do Sul, Iraque, Sri-Lanka, Argélia, Líbia, Bósnia-Herzegovina
- 30% – União Europeia, já em plena negociação com os EUA
- 35% – Canadá: elevando o patamar em relação aos 25 % anteriormente anunciados
- 30% – México
- 25% – Japão, Coreia do Sul, Malásia, Cazaquistão, Tunísia, Brunei, Moldávia
- 20% – Filipinas

Nas cartas enviadas aos diversos países, vale ressaltar alguns pontos:

- Brasil – país que apresenta déficits comerciais constantes com os EUA, foram incluídas referências a processos judiciais contra o presidente Bolsonaro e empresas digitais, bem como o início de investigação sob a *Section 301* contra práticas injustificadas, fato inédito e alienado à natureza comercial da maioria das missivas. Apesar de não explicitada nas cartas dirigidas ao Presidente Lula da Silva, há, claramente, uma relação entre

essas mais recentes medidas dos EUA e o ativismo do Brasil no âmbito dos BRICS e a aproximação com a China e a Rússia.

- Países do sudeste da Ásia – informação de que as tarifas seriam duplicadas caso as exportações contivessem produtos originários da China (*trans-shipment*).
- Todas as cartas justificam as tarifas como necessárias para eliminar o persistente superávit dos países com os EUA, ameaçam a elevação das tarifas em casos de retaliação e convidam empresas a se estabelecerem nos EUA.

De todos os países afetados, apenas três tiveram seus acordos finalizados: Reino Unido, Vietnã e Indonésia. Uma trégua foi assinada com a China. As informações divulgadas na imprensa dão poucos detalhes sobre as concessões oferecidas e reafirmam que as partes continuam o processo negociador. Esses acordos (*deals*) não são anunciados por comunicados conjuntos, como é a tradição diplomática, mas simplesmente por postagens do presidente Trump em sua rede social. Sublinhe-se que esses acordos não são considerados vinculantes e há dúvidas, no caso do Vietnã, de que o conteúdo tenha sido totalmente acordado.

Note-se que, desde os anúncios de tarifas de 2 de abril (“Dia da Liberação”), nem todas as tarifas foram efetivamente aplicadas. O colunista Robert Armstrong, do Financial Times, cunhou a expressão *TACO: Trump Always Chickens Out* (Trump sempre se acovarda). A expressão jocosa se tornou popular na linguagem de Wall Street e entre investidores – referindo-se ao padrão de Trump de anunciar políticas agressivas de tarifas e depois recuar ante pressões econômicas.

Nada garante, contudo, que isso continuará a ocorrer, apesar dos potenciais efeitos negativos das tarifas. Se a reação dos mercados foi ruim em abril, neste momento (julho de 2025), parece que os investidores não julgam que as tarifas tenham efeito devastador para a economia dos EUA. De fato, as correntes comerciais e os preços tendem a se ajustar – ainda que possam causar prejuízos consideráveis aos países afetados.

A sensação que se tem, neste vai-e-vem de anúncios de medidas, é que as balizas estão constantemente a ser alteradas, assim como os prazos, os setores afetados e as razões. Agentes econômicos já acionaram a justiça dos EUA, na tentativa de fazer reverter as tarifas.

Governos e empresas devem estar preparados para um longo período de incerteza e volatilidade, que são a marca registrada do governo Trump. O único prazo certo são as eleições intercaladas (*Mid-term elections*) em 3 de novembro de 2026. Até lá, certamente haverá muitas mudanças.

Vale ainda observar a falta de ação coletiva ou coordenação entre os países afetados, na resposta aos anúncios de tarifas. Isso se deve ao fato de que as razões – e níveis tarifários – designados são diferentes para cada país. Deve-se ainda ao temor de que um país abandone os demais e tire vantagens individuais (o chamado “Dilema do prisioneiro”). Lembre-se de que toda política é local – cada país vê vantagens e desvantagens diferentes em uma negociação com o governo Trump. Deve-se, sobretudo, à falta de liderança para tal ação coletiva. Na história recente, dois momentos de crise tiveram respostas internacionais radicalmente diferentes: a crise financeira de 2008 (com a coordenação bem-sucedida no âmbito do G20) e a epidemia de COVID-19 (em que a coordenação internacional falhou fragorosamente).

Parece não haver apetite para coordenação internacional na resposta ao presidente Trump, além de iniciativas como uma aproximação entre a União Europeia e os países do Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP). Note-se que, apesar da retórica dos BRICS, a China assinou uma trégua com os EUA, enquanto o Brasil é agora ameaçado de tarifas de 50% e de uma investigação com base na *Section 301*.

Em termos de arrecadação, com a implementação da tarifa básica de 10%, segundo dados publicados pela *Tax Foundation*, os EUA poderão potencialmente recolher, em diversos cenários, até um total de US\$ 1,7 trilhão em uma década (*Tax Foundation* 2024).

Em síntese, em apenas poucos meses, fica evidente o *modus operandi* da política comercial do novo governo dos EUA. O tradicional e pouco sofisticado instrumento das tarifas de importação saiu dos manuais de comércio para ser usado como instrumento para extrair concessões dos parceiros internacionais, via coerção. Com avanços e recuos, os EUA prometem realizar, em poucos meses, o que a OMC não conseguiu em décadas: reduzir as barreiras tarifárias e não tarifárias dos seus parceiros comerciais. Mais ainda, de forma evidente, a política tarifária é utilizada para atingir duramente a China. Como resultado, a economia norte-americana é colocada à prova de um dos seus maiores desafios – o de se desligar da China –, ou de esta-

(...) [E]m apenas poucos meses, fica evidente o *modus operandi* da política comercial do novo governo dos EUA. O tradicional e pouco sofisticado instrumento das tarifas de importação saiu dos manuais de comércio para ser usado como instrumento para extrair concessões dos parceiros internacionais, via coerção.

belecer um novo acordo, um novo quadro das relações bilaterais, que evoluirão positiva ou negativamente conforme o jogo de poder entre a potência hegemônica defensora e a desafiante.

OS PRIMEIROS IMPACTOS ECONÔMICOS

Os avanços e recuos das ações do presidente Trump não só geraram um clima de grande incerteza nas políticas comerciais dos parceiros internacionais, como atingiram as atividades das grandes corporações, que se viram forçadas a postergar atividades de produção e decisões de investimentos. Com o acirramento das posições, o quadro de incertezas atingiu o mercado financeiro. Previsões de desempenho da economia dos EUA e dos demais países passaram a refletir o momento de tensão. Inúmeros estudos foram realizados por instituições internacionais, financeiras e consultorias revelando um quadro alarmante na esteira do desenrolar dos fatos. Alguns exemplos são listados abaixo.

Considerando-se o quadro das tarifas recíprocas e seu impacto econômico, com relação às tarifas efetivas, o JP Morgan estimou, com base nos dados de 2024 (FT, JP Morgan, ver Valor Econômico 2025), que a tarifa média dos EUA antes das alterações era de 2,3%. Apenas com o aumento de 20% para a China, a tarifa passaria a 5%. Com o efeito para aço e alumínio sobre Canadá e México, a tarifa passaria para 7%. Com o aumento geral para autos de 25%, incluindo Canadá e México, a tarifa média se elevaria para 10%. Após o 2 de abril, a tarifa média passaria a 23,3%. Com a resposta à retaliação da China, a tarifa chegaria a 25%. No caso de exportações da China zerarem e se todos os parceiros pagarem as tarifas de 10%, a média tarifária cairia para 12%.

Para se ter uma ideia do impacto no Produto Interno Bruto (PIB) dos EUA, o JP Morgan (Valor Econômico 2025) revisou os dados da economia dos EUA de um crescimento de 1,3% para uma contração do PIB de 0,3% para 2025. A taxa de desemprego iria para 5,3%. A inflação medida pelo PCE (gastos de consumo) subiria para 4,4% e ficaria acima da meta de 2%.

O impacto também foi sentido no preço do petróleo. Com o quadro de crise econômica e instabilidade nos mercados financeiros, e diante das projeções de inflação e recessão, os preços do Brent caíram de US\$ 80 antes da crise para perto de US\$ 60, criando incertezas sobre a viabilidade de produção de petróleo a partir do xisto nos EUA.

Estudos da OMC analisaram os impactos das tarifas recíprocas. Para a Organização, o crescimento do comércio global em volume, antes estimado em

3%, passaria à contração de 1%. A queda do PIB mundial também seria expressiva, em torno de 1% (OMC 2025). O comércio de bens entre China e EUA, que alcançou US\$ 700 bilhões em 2024, poderia diminuir em 80% ou ser anulado, conforme reação das partes. O estudo estima que cerca de US\$ 580 bilhões, correspondentes às exportações bilaterais entre China e EUA, procurariam mercados de terceiros países. Ainda, a OMC demonstra preocupação com os efeitos da fragmentação do comércio global ao longo de linhas geopolíticas. Estimativas da divisão do comércio mundial em dois blocos levaria à redução do PIB real global de longo prazo em 7% (OMC 2025).

Segundo a OMC, em um cenário de guerra comercial, a China teria mais a perder, uma vez que, em 2024, esse país teve um superávit de US\$ 260 bilhões com os EUA, o que representa um crescimento de 6% com relação a 2023.

A diretora-geral da OMC, na cerimônia de comemoração dos 30 anos da Organização, voltou a ressaltar que, apesar do quadro das incertezas, do total mundial de US\$ 24 trilhões em mercadorias, 74% do comércio internacional de bens ainda operavam sob as regras multilaterais da OMC. Tal fato atesta que, apesar do conflito, a grande maioria dos países ainda comercializam seguindo as regras da OMC.

Mercados financeiros

Com o anúncio do pacote das tarifas recíprocas anunciado em 2 de abril, o mercado financeiro nos EUA reagiu perante as incertezas geradas. Diante da divulgação de inúmeras estimativas dos efeitos negativos das tarifas sobre o PIB e a inflação, o mercado de ações entrou em queda. Mas foi o impacto das tarifas no mercado de títulos do governo americano (*bonds*) que causou maior efeito, levando o presidente a recuar e anunciar a pausa de 90 dias antes da imposição das tarifas, aguardando as negociações com os cerca de 75 países que teriam anunciado interesse em conversas com as autoridades americanas. Como lembrado acima, a tarifa básica de 10% para todos os países foi mantida, bem como a tarifa de 145% contra a China.

As razões que levaram o presidente a recuar na aplicação de seu pacote de tarifas foram examinadas por inúmeros analistas. A principal delas teria sido a reação do mercado financeiro. Horas antes do anúncio da pausa, diante das incertezas presentes, o mercado começou a demandar juros de 4% a até 5% para rolar a dívida dos EUA em *T-bonds* de 10 e 30 anos, de um patamar de cerca de 2%, o que afetou fortemente os preços desses títulos. Considerado como refúgio seguro para investimentos em épocas de crises econômicas, junto com as barras de

ouro, a demanda do mercado foi considerada um sinal claro para o papel do dólar como moeda central no sistema. Notícias veiculadas nos jornais financeiros em 9 de abril apontavam fortes críticas ao pacote por inúmeros analistas e economistas, bem como evidências de que vários países, incluindo a China, estariam alterando suas posições em reservas com o dólar, o que teria derrubado mais ainda o preço dos títulos. Esse episódio jogou luz sobre a relação entre tarifas e finanças, algo nem sempre entendido pelos tomadores de decisão.

Problemas técnicos a serem enfrentados para as negociações

A partir da adoção do pacote tarifário e após o anúncio da pausa, diversos países contataram oficiais do governo americano para iniciarem negociações. Apon-tou-se, então, para a complexidade do exercício. O objetivo do pacote dos EUA seria o de abaixar os níveis de barreiras tarifárias e não tarifárias de seus parceiros. Por um lado, os valores das tarifas são dados objetivos, mas isso não se aplica a inúmeras outras barreiras regulatórias impostas contra as exportações dos EUA para outros países. São listadas: taxas sobre valor adicionado (VAT), licenças de importação, medidas técnicas, sanitárias e fitossanitárias, medidas ambientais que afetam o comércio, critérios divergentes dos americanos na imposição de *standards* (ex. como medir o conteúdo de carbono dos manufaturados), regulação ambiental. Juntem-se à lista questões relativas à defesa de propriedade intelectual, além da burocracia nos trâmites aduaneiros. A questão seria a de como converter as barreiras regulatórias em equivalentes tarifários.

Em um processo negociador de acesso a mercados, são realizadas estimativas de equivalentes tarifários para cada tipo de regulação e para cada tipo de produto. Esses cálculos são complexos e exigem prévia definição de metodologia. Levantou-se a dificuldade de como tal tarefa poderia ser desempenhada em curto período de tempo.

Ponto relevante da discussão é a publicação anual da USTR com versões atualizadas do relatório *US Trade Policy Barriers*, que permitem aos parceiros dos EUA terem conhecimento antecipado das barreiras como levantadas pelos técnicos americanos relativas a cada país. Outra fonte relevante são as discussões do *Trade Policy Review* da OMC, em que os EUA têm sempre papel atuante nas discussões das práticas comerciais dos membros da OMC.

A questão central é como todas as preocupações dos EUA poderão ser resolvidas em negociações bilaterais, país a país, e de forma simultânea. Negociações plurilaterais costumam durar anos, como também acontece nos acordos preferenciais.

AS PRINCIPAIS CRÍTICAS AO PACOTE TARIFÁRIO

O memorandum *America First Trade Policy*, divulgado já no primeiro dia do segundo mandato do presidente Trump, deixou evidente a predileção do presidente por usar tarifas como armas de coerção.

Já nos primeiros dias de implementação do pacote de medidas, as reações de diversos setores da economia começaram a ser ouvidas. Eminentemente professores de economia, ex-secretários de governos democratas e analistas econômicos foram enfáticos nas críticas ao Pacote Trump. Apontaram para os impactos inflacionários e o possível quadro recessivo para a economia dos EUA e seus efeitos mundiais. Alguns pontos merecem atenção:

- Centralização dos argumentos do déficit comercial, que teria atingido US\$ 1,2 trilhão em 2024, principalmente na área de bens. A determinação da fórmula para as tarifas teria considerado apenas a área de bens, não incluindo o comércio de serviços, área em que os EUA são dominantes e superavitários com muitos dos países envolvidos. Mais ainda, o cálculo não considerou os pagamentos na área de propriedade intelectual, outro tema significativo da presença dos EUA. Segundo as críticas, no cômputo de muitos parceiros, esses pagamentos equilibrariam as contas.
- Efeitos do pacote de tarifas no câmbio. O objetivo do pacote de incentivar o retorno da produção de bens para os EUA, que foi deslocada anteriormente para a Ásia, bem como a diminuição do déficit, poderia ser anulado com a valorização do dólar, que se daria pelo retorno dos investimentos aos EUA. Tal argumento foi apresentado por Stephan Miran, presidente do *Council for Economic Advisors*, que, em artigo publicado em novembro de 2024, analisou os efeitos do pacote sobre o valor do dólar como moeda internacional. Miran enfatiza a necessidade de se negociar um novo arranjo financeiro, um “Acordo de Mar-a-Lago”. Segundo a proposta do autor, a questão estaria no papel preeminente do dólar no sistema financeiro, além de seu papel como moeda de reserva, que levaria a alta demanda pela moeda e sua consequente valorização para níveis mais altos que o valor de equilíbrio. Esse alto valor geraria os déficits, dificultando as exportações e enfraquecendo a indústria norte-americana. Para o autor, tal valorização poderia ser controlada seja via taxaço da compra de reservas em dólares, seja via extensão dos prazos de títulos dos EUA adquiridos como reservas. A proposta

foi rebatida por economistas, que apontavam a falta de consideração dos efeitos na balança de capital além da balança comercial de bens e serviços. Para os críticos, a balança capital, composta por ativos não financeiros e transferências de capital, poderia afetar ainda mais significativamente o valor do dólar frente a outras moedas. Ainda, afirmam que, mais importante que o balanço de pagamentos, o déficit dos EUA é o resultado das decisões do governo e empresas dos EUA sobre poupança e investimentos.

- Impactos do pacote na China nos demais parceiros. Porta-voz do governo chinês (Valor Econômico 2025) reagiu à imposição de tarifas por parte dos EUA, afirmando que a China já vinha se preparando para o momento de confronto com os EUA há 10 anos. Diante do fechamento do mercado dos EUA, a China teria antecipado um pacote de retaliações não só de tarifas, mas também de sanções contra empresas dos EUA e restrições a exportações de produtos críticos. A grande questão é que a concentração de medidas tarifárias entre EUA e China criará pressões para que as exportações chinesas encontrem novos mercados. Tal efeito certamente levará a reações de defesa de mercados terceiros, gerando a imposição de tarifas contra produtos chineses e o aumento significativo de medidas tarifárias, de *antidumping* e de salvaguardas. Os resultados são imprevisíveis para as atividades do comércio global.
- Reindustrialização dos EUA. Um dos principais objetivos do pacote de tarifas seria o de forçar o retorno das indústrias americanas espalhadas pelo mundo para o território dos EUA, bem como indústrias de demais parceiros, que teriam migrado atividades para países asiáticos em busca de menores custos. A reação de inúmeros empresários demonstra as dificuldades de se trazerem atividades manufatureiras para os EUA. No caso de serem forçados a fazê-lo, apontam para a necessidade de investirem em produção altamente automatizada, dificultando o objetivo de criação de empregos nos EUA, que ademais exigiria mão de obra altamente especializada, que não está sendo formada na velocidade exigida pela alta tecnologia. Vale ressaltar que o impacto do aumento das tarifas sobre manufaturas, como apresentado no Pacote Tarifário, se direciona a atividade de pequena e decrescente participação no PIB dos EUA. A reinstalação da indústria de setores tradicionais nos EUA, como aço e autos, se ocorrer, terá que ser fortemente automatizada para competir com a produção asiática.

DA GEOECONOMIA À GEOPOLÍTICA: CENÁRIOS POSSÍVEIS

Em vista das incertezas geradas nesses primeiros meses da administração Trump, da amplitude das repercussões das medidas sobre a economia mundial e sobre as cadeias de valor, há muito interesse por parte de agentes econômicos e tomadores de decisão por cenários possíveis para o futuro.

A construção de cenários envolve necessariamente pressupostos teóricos que orientem a probabilidade da direção dos fatos e comportamentos potenciais. Em se tratando de comércio internacional, dois eixos podem ajudar a estruturar o plano da construção de cenários: o nível de tensões globais (mostrado em um eixo vertical) e a dinâmica da cooperação internacional (eixo horizontal). O cruzamento desses dois eixos resulta em quatro cenários: rivalidade protecionista, colaboração estratégica, coexistência competitiva e domínio unilateral (ver Figura 1).



Figura 1. Cenários baseados em do Prado et al. (2025).

Note-se que tais cenários não são mutuamente excludentes e podem se sobrepor de várias maneiras. Eles são evidentemente teóricos, hipotéticos e podem parecer exagerados na descrição dos futuros. Cenários não são previsões, mas sim uma maneira esquemática de imaginar futuros possíveis. A trajetória real do comércio internacional provavelmente envolverá elementos de cada um desses quatro cenários. A trajetória real será moldada por dinâmicas geopolíticas e geoeconômicas complexas, como as que vivemos neste momento, com as tarifas adotadas pelo governo dos EUA, a instabilidade resultante de ações unilaterais, pelas respostas e comportamentos dos demais parceiros comerciais e também por fatores aleatórios, como o que vivemos com a pandemia, desastres naturais ou conflitos.

Cenário 1: Rivalidade protecionista

Alta tensão global e baixa cooperação internacional

Este é o pior cenário, caracterizado por tarifas e barreiras comerciais crescentes, retaliações, políticas industriais nacionalistas voltadas para autossuficiência e investimentos transfronteiriços limitados. A rivalidade protecionista se espalha para além dos EUA e da China. As tensões crescentes e o desrespeito generalizado dos acordos internacionais criam um ambiente de potencial conflito armado.

Impulsionados pela necessidade política de reagir às tarifas dos EUA e por preocupações com a concorrência desleal e a segurança nacional, diversos países tentam minimizar os efeitos das barreiras dos demais, levantando suas próprias barreiras e protegendo seus investidores e mercados. Os EUA aumentam exponencialmente as tensões comerciais, corrompem o sistema multilateral de comércio e geram respostas retaliatórias, que resultam em maior protecionismo em todo o mundo.

A China responde com crescentes medidas de retaliação, barreiras comerciais e de investimentos e restrições à exportação de matérias-primas críticas; e intervém massivamente no mercado de títulos da dívida norte-americana. Isso aumenta ainda mais as tensões comerciais e econômicas, leva a uma fragmentação mais profunda do sistema de comércio global e gera uma recessão global. As cadeias globais de suprimentos sofrem importantes interrupções e desestruturação.

Os EUA insistem em controlar o Canal do Panamá e em ocupar a Groenlândia. Uma crise provocada pela China no Estreito de Taiwan gera tensões geopolíticas crescentes. Matérias-primas críticas, muitas das quais são extraídas e refinadas pela China, tornam-se armas comerciais à medida que as restrições comerciais e os gargalos de fornecimento limitam o acesso a insumos essenciais para a produção de bens de alta tecnologia nos EUA. O comércio internacional se desestrutura, a economia global entra em recessão.

A trajetória real [do comércio internacional] será moldada por dinâmicas geopolíticas e geoeconômicas complexas, como as que vivemos neste momento, com as tarifas adotadas pelo governo dos EUA, a instabilidade resultante de ações unilaterais, pelas respostas e comportamentos dos demais parceiros comerciais e também por fatores aleatórios, como o que vivemos com a pandemia, desastres naturais ou conflitos.

Cenário 2: Colaboração estratégica

Baixas tensões globais e alta cooperação internacional

Em contraste com o Cenário 1, esta é uma hipótese de desenvolvimentos positivos, na qual os governos priorizam acordos e normas do comércio global e se engajam em diálogos estruturados, para enfrentar desafios compartilhados de produção eficiente e tentar solucionar desequilíbrios racionalmente. Constrói-se uma ordem compartilhada para assegurar a fluidez dos fluxos de comércio, as tensões geopolíticas são baixas.

Nesse cenário, a cooperação internacional é alta, com esforços conjuntos para construir e manter cadeias de suprimentos resilientes e seguras. A China e os EUA estabelecem um quadro de consultas permanentes e de negociação para reduzir as tensões e resolver problemas comerciais. EUA, China e outros parceiros comerciais promovem *joint ventures* de suas empresas e projetos comuns, encorajam investimento com transferência de tecnologia acordada e a criação de emprego, garantem o fornecimento de minerais críticos e compartilham inovação.

As cadeias de valor são mantidas e reforçadas, gerando crescente eficiência na produção. Os demais países se beneficiam do clima de distensão e de cooperação.

Cenário 3: Coexistência competitiva

Altas tensões globais e alta cooperação internacional

Ao contrário dos dois cenários anteriores – que são em tudo negativos ou positivos –, este cenário pinta um quadro misto, em que a competição e a cooperação coexistem. Enquanto alguns países podem se envolver em medidas protecionistas, outros priorizam esforços colaborativos.

Muitos governos reconhecem a necessidade de manter as cadeias de valor e, ao mesmo tempo, abordar as preocupações com a concorrência justa e a segurança nacional. Muitos países implementam medidas de defesa comercial e salvaguardas sobre produtos chineses ou medidas de “área cinzenta” (restrições voluntárias à exportação) com os EUA e a China, ao mesmo tempo que se envolvem em parcerias estratégicas e diálogos. Este é um cenário de equilíbrio, que engloba uma série de ações, seguindo uma estratégia bem elaborada.

Esse cenário resulta em um alto grau de regionalização, com os países formando blocos comerciais e priorizando metas econômicas internas, enquanto continuam a participar do comércio global.

Cenário 4: Domínio Unilateral

Baixas tensões globais e baixa cooperação internacional

Neste cenário, uma região ou país domina a produção de bens, devido à liderança tecnológica, tamanho do mercado interno e controle sobre recursos críticos. A China, com seu domínio na produção de alta tecnologia e software, aproveita suas vantagens competitivas para capturar uma grande fatia do mercado global e assume a liderança na economia global.

Os avanços na tecnologia chinesa e seu vasto mercado interno impulsionam a produção de empresas chinesas, que se espalham pelo mundo. O dólar norte-americano deixa de ser a principal moeda de pagamentos e reserva internacional. Com a decadência e recessão dos EUA, a China se torna o centro da economia mundial.

A ordem do comércio internacional passa a ser dominada pela China e suas empresas. Os produtos chineses de alta tecnologia ganham terreno nos mercados globais. As empresas norte-americanas enfrentam uma crise estrutural, com a recessão nos EUA e a instabilidade gerada por decisões equivocadas de seus governos.

Outras regiões passam a depender da tecnologia e das cadeias de suprimentos chinesas. Isso resulta em uma indústria e em estruturas de produção menos diversificadas, com concorrência limitada para reduzir custos e acelerar o avanço tecnológico em outras regiões.

Cenário possível

As ações recentes do governo dos EUA descritas na primeira parte deste *policy paper* geraram um alto grau de instabilidade e incerteza no comércio internacional. Além das repercussões sobre os negócios atuais, essa instabilidade – marca registrada de Donald Trump – tenderá a esfriar o clima de investimentos diretos produtivos. É pouco provável que empresas decidam, em poucos meses, transferir em massa suas operações manufatureiras para o território americano. O mais provável é que a maioria dos agentes econômicos decida esperar por uma maior definição (se não estabilização) do quadro tarifário e de negócios nos EUA.

A perda de confiança e credibilidade dos EUA já ficou patente no comportamento do mercado de capitais e de títulos da dívida americana.

O desrespeito aos acordos preferenciais bilaterais e regionais, às concessões tarifárias a países em desenvolvimentos e a violação das regras fundamentais da OMC (consolidação de tarifas, cláusula da Nação Mais Favorecida e tratamento nacional), para além das idas e vindas na aplicação discricionária de tarifas, geraram desconfiança e descrédito nos agentes econômicos com relação aos EUA. Os tomadores de decisão nos principais parceiros comerciais dos EUA (China, União Europeia e Japão) adotam a partir de agora uma estratégia de minimizar a exposição ao risco que o governo Trump representa (*derisking*).

A perda de confiança e credibilidade dos EUA já ficou patente no comportamento do mercado de capitais e de títulos da dívida americana. Apesar de seu riquíssimo mercado consumidor, os EUA passaram a ser um parceiro pouco confiável. Isso se deve sobretudo ao comportamento errático de seu líder e de seus assessores e à pouca consistência das medidas adotadas até agora, ainda que, provavelmente em uma tentativa de racionalização *ex-post*, alguns comentaristas possam enxergar método e estratégia de reordenamento da economia americana e mundial por trás de tais medidas, com base nos textos e explicações de Stephen Miran, Scott Bessent e Howard Lutnick. A maioria dos observadores, no entanto, vê bases teóricas e empíricas frágeis e questionáveis nos textos publicados e nas explicações dadas até o momento.

O sistema de pesos e contrapesos da divisão dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário praticamente deixou de funcionar nos EUA. Trump é hoje um presidente com poderes sem precedentes na história dos EUA, o que bem demonstra a explosão do número e conteúdo de ordens executivas publicadas desde janeiro de 2025.³ O único contrapeso que funcionou até o momento foi o poder dos mercados, sobretudo o de títulos da dívida, que apontavam para um risco de crise financeira no dia anterior à pausa de 90 dias na aplicação de tarifas. Outros potenciais (mas nada garantidos) contrapesos serão o comportamento dos consumidores/eleitores, caso haja um aumento expressivo da inflação e redução do nível de atividade econômica, e possivelmente das doações à campanha dos candidatos republicanos nas

O sistema de pesos e contrapesos da divisão dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário praticamente deixou de funcionar nos EUA. Trump é hoje um presidente com poderes sem precedentes na história dos EUA (...).

3. Ver: UC Santa Barbara, *Trump's First 100 Days in 2025*. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/analyses/trumps-first-100-days-2025>.

eleições intercalares (*Midterms*), a partir do final de 2025. Será interessante, ademais, acompanhar as opiniões e comportamento das comunidades de investidores em Wall Street e dos chamados *Tech-bros*, padrões de grandes empresas de tecnologia, que têm grande influência sobre Donald Trump.

Observando-se os primeiros 100 dias da segunda presidência Trump, podem-se identificar algumas tendências, que deverão ser confirmadas (ou não) nos próximos meses. A primeira é que a China se comportou de maneira firme e serena, demonstrando estar preparada para o tumulto atual. Ao comportamento errático do *The Art of the Deal* de Donald Trump, a China responde com a paciência milenar de *The Art of War* de Sun Tzu. De modo informal, pode-se dizer que o placar dos primeiros 100 dias é claramente China 1 x 0 EUA. Até que ponto o comportamento do mercado de títulos do Tesouro foi influenciado pela China é algo ainda em debate, mas há indicações de que tal influência não foi desprezível.

A segunda tendência – relacionada com a primeira – é que, a partir de agora, a relação entre o mercado de capitais e da dívida, ou seja, entre o mundo das finanças e as medidas de política comercial (tarifas), está totalmente entrelaçada. Essa relação direta entre os dois mundos – finanças e comércio – levanta questões interessantes, sobretudo porque as governanças internacionais de uma e de outra são distintas em seu nível de regulação, no seu *locus* e nas suas comunidades epistêmicas. Essa relação já havia ficado clara no passado, em especial na crise financeira de 2008, mas agora adquire contornos ainda mais nítidos, dados a influência mútua e o jogo de poder no pináculo do governo dos EUA.

A terceira tendência é a diminuição da centralidade dos EUA na economia mundial. O aumento do “risco EUA”, com as incertezas e instabilidade geradas pelo governo Trump, acopladas com a ascensão econômica e o desenvolvimento tecnológico da China, que não teme enfrentar a ação tarifária do presidente Trump, aponta para um papel crescente desse país no cenário internacional e para uma diminuição do papel dos EUA. O ataque dos EUA à ordem de Bretton Woods – que eles próprios conceberam e implementaram e que os levou a se tornarem o país mais rico do mundo – faz lembrar a obra *March of Folly: from Troy to Vietnam* de Barbara Tuchman (1984), na qual a autora descreve alguns dos grandes paradoxos da história, quando governos adotam políticas e medidas contrárias aos seus próprios interesses. O predomínio do dólar norte-ameri-

Ao comportamento errático do The Art of the Deal de Donald Trump, a China responde com a paciência milenar de The Art of War de Sun Tzu.

cano como moeda de reserva e de pagamentos internacionais, antes praticamente incontestado, passa a ser questionado, sobretudo na China, no Sudeste Asiático e nos países do Golfo Pérsico, além de fazer parte das discussões do BRICS. Os cortes orçamentários a grandes universidades e instituições de pesquisa americanas e a expulsão de estudantes estrangeiros reforçam essa impressão de paradoxo e de comportamento autodestrutivo.

Como reagirão os demais países a esse novo mundo, a essa que parece já não ser uma era de mudanças, mas uma mudança de eras?

Por enquanto, as demais grandes economias – União Europeia, Japão, Índia, Reino Unido e Brasil – adotaram uma atitude moderada, contida, diante da instabilidade provocada pelos EUA. Essa atitude, evidentemente, poderá mudar, caso os EUA voltem a introduzir tarifas proibitivas ou eventualmente forcem a mão desses países a fazer escolha entre uma aliança com os EUA ou a China. Começa a se delinear – ainda que muito tenuamente – uma tentativa de formação de acordos entre blocos, como, por exemplo, a União Europeia e o Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP). A grande questão será se os EUA conseguirão negociar acordos abrangentes e construtivos (e sobretudo que sejam respeitados), a partir de uma atitude coercitiva, de ameaça de imposição de tarifas, e conformar uma nova ordem internacional, já não mais baseada em regras acordadas multilateralmente e de acordos preferenciais, mas tão simplesmente na vontade (ou necessidade) de continuar a exportar para o mercado americano.

O aumento do “risco EUA”, com as incertezas e instabilidade geradas pelo governo Trump, acopladas com a ascensão econômica e o desenvolvimento tecnológico da China, que não teme enfrentar a ação tarifária do presidente Trump, aponta para um papel crescente desse país no cenário internacional e para uma diminuição do papel dos EUA.

Organização Mundial do Comércio

As medidas tarifárias adotadas por Donald Trump desde janeiro de 2025 configuram um ataque frontal às regras fundamentais da OMC. As dúvidas e questionamentos dos EUA em relação à OMC, contudo, não são exatamente uma novidade. Desde 2008, quando o diretor-geral Pascal Lamy tentou propor uma estrutura de

acordo para concluir a Rodada de Doha, eram evidentes as dificuldades dos EUA com a Organização. A partir da contestação bem-sucedida pela China, junto ao Órgão de Apelação, de medidas de defesa comercial adotadas pelos EUA nos anos 2000 e 2010, os representantes norte-americanos passaram a ser severos críticos da atuação desse Órgão, acusando-o – diga-se, não sem razão – de ativismo jurídico e de interpretações incompatíveis com o que fora negociado na Rodada Uruguai. Os EUA também passam a criticar de maneira contundente, na OMC, o modelo de capitalismo de Estado da China e os subsídios desse país, que causam profundas distorções no comércio internacional. Os EUA consideram que o modelo produtivo chinês é incompatível com princípios basilares de economia de mercado defendidos pela OMC. Os EUA passaram a bloquear as nomeações dos membros do Órgão de Apelação, que deixou de operar em 2019. Observe-se ainda que todas as propostas de se tentar prosseguir negociações em formato plurilateral e em temas relevantes, como comércio eletrônico, foram obstruídas pela Índia e pela África do Sul, o que debilitou ainda mais a função negociadora da OMC.

O fato de os EUA informarem recentemente que deixariam de contribuir para o orçamento da OMC e a notícia da apresentação de projeto de lei na Câmara de Representantes para a saída dos EUA como membro da organização levantam a pergunta sobre o futuro dos EUA na Organização e da OMC em si mesma.

Quais alternativas se abrem, a partir dessa atitude dos EUA? A primeira seria o abandono da Organização por parte de outros membros, diante do desengajamento dos EUA. Essa hipótese parece pouco provável, sobretudo pelo continuado apoio de União Europeia, Japão, Austrália, Brasil e outros à OMC e à sua função de transparência e de plataforma de diálogo sobre comércio internacional. Segundo cálculo do Secretariado da OMC de janeiro de 2025, aproximadamente 80% do comércio mundial de mercadorias se fazem com base na regra da Cláusula da Nação Mais Favorecida (Gonciarz & Verbeet 2025). Ainda que as tarifas adotadas pelos EUA venham a ter uma influência negativa sobre essa percentagem – sobretudo no comércio bilateral entre China e EUA, que deve configurar praticamente um “*decoupling*” das duas economias, segundo a OMC (Stewart 2025) –, o comércio entre os demais países deve continuar a se fazer primordialmente com base nas tarifas multilaterais. Ressalte-se ainda que os mais de 300 acordos preferenciais existentes têm por base as tarifas e compromissos assumidos por seus participantes na OMC, a partir dos quais se estabelecem as tarifas e regras preferenciais – ou seja, a base de todos os acordos regionais e preferenciais continua a ser os acordos da OMC.

A segunda alternativa seria a configuração de uma OMC menos 1, seja pela saída formal dos EUA, seja pelo total desengajamento desse país. Essa alternativa parece realista, pois é pouco provável que os EUA liderem uma reforma da OMC

“por dentro”. O mais provável é que sua atuação seja reduzida ao mínimo – ou que de fato solicitem sua saída formal. Nessa configuração, a questão será saber qual o papel que a China assumiria na Organização e se seria capaz de liderar consenso sobre acordos como de Facilitação de Investimentos e outros temas. Seria também interessante imaginar um mecanismo de solução de controvérsias renovado.

Ponto central, neste momento, é o papel que virá a ser desempenhado pela China, pela União Europeia e pelas demais potências médias como Japão, Coreia, Reino Unido, Índia, Brasil e Indonésia na OMC e na configuração do comércio mundial do futuro. Uma coordenação entre esses países e as pequenas economias do mundo poderia dar novo ímpeto à Organização.

CONCLUSÃO

As medidas tarifárias adotadas pelo governo dos EUA desde a posse do presidente Donald Trump em janeiro de 2025 representam uma ruptura do sistema multilateral de comércio baseado em regras, vigente desde a criação do GATT em 1947 e o estabelecimento da OMC em 1995. Os EUA, cuja hegemonia é agora contestada pela China, desistiram de pagar o preço da liderança de um sistema que lhes possibilitou ser o país mais rico e militarmente poderoso do planeta. A *Pax Americana*, que vigorou desde o final da 2ª Guerra Mundial, pressupunha uma vontade política dos EUA de exercer liderança externa. Essa vontade já não existe. Neste momento, fica claro o primado da política interna, baseada no bordão *Make America Great Again* (o “again” pressupõe e admite que a América de hoje já não é “great”).

Essa falta de vontade política para exercer liderança mundial, ao que tudo indica, se deve à ascensão da China como potência hegemônica desafiante.

A fulgurante ascensão econômica da China, ao contrário do que muitos acreditavam em 2001, não levou a uma mudança de regime político naquele país. Ao contrário, reforçou e consolidou o Partido Comunista chinês. Os EUA nunca tiveram um rival como a China, cuja economia hoje representa quase 70% do PIB dos EUA e um desenvolvimento tecnológico invejável. A China passou a exercer uma liderança não só econômica e tecnológica, mas também política na Ásia, com uma

O governo Trump precipitou essa mudança de eras, em que a absoluta centralidade dos EUA na economia mundial passa a ser desafiada, abrindo espaço para outras potências contestarem tal posição.

aliança estratégica com a Rússia. A China é hoje o maior parceiro comercial de praticamente toda a África, América Latina e Ásia, com poucas exceções.

Abre-se, portanto, um novo ciclo estratégico, no qual os EUA aparentemente abrem mão da ordem liberal multilateral baseada em regras e criam instabilidade, ao preço de sua própria credibilidade como parceiro confiável. As ações do governo Trump implicarão, a partir de agora, que os EUA aceitem uma divisão do mundo em grandes espaços econômicos regionais e em uma nova configuração de polaridades. O governo Trump precipitou essa mudança de eras, em que a absoluta centralidade dos EUA na economia mundial passa a ser desafiada, abrindo espaço para outras potências contestarem tal posição. Nada disso, contudo, é garantido. Uma hipótese é que os mercados se adaptem às novas condições e que os EUA, com seu imenso mercado consumidor, de longe o maior do planeta, continuem a exercer poder de atração de investimentos e também continuem a ser um grande polo de inovação tecnológica.

Estão na ordem do dia novas análises e discussões: o mundo do futuro próximo será liderado por três, por duas ou por uma potência hegemônica? Nas graduações de tensões globais e cooperação internacional, qual cenário prevalecerá? ■

Referências Bibliográficas

Band Jornalismo. 2025. *União Europeia suspende tarifas contra Estados Unidos e busca negociação* / BandNews TV. YouTube video, 19:27. Publicado em 10 de abril de 2025. <https://www.youtube.com/watch?v=jLOK-vFkdo>.

Blackwill, Robert D., e Jennifer M. Harris. 2016. *War by Other Means*. Cambridge: Harvard University Press.

do Prado, Vera, Elvire Fabry, Arancha González Laya, Nadine Köhler-Suzuki, Pascal Lamy e Svenja Praetorius. 2025. "The Road to a New European Automotive Strategy: Trade and Industrial Policy Options." *Report no. 129*. <https://institutdelors.eu/en/publications/the-road-to-a-new-european-automotive-strategy-trade-and-industrial-policy-options/>.

Estados Unidos. 2025a. *American First Act*. Washington, DC: The White House. 20 de janeiro.

Estados Unidos. 2025b. *Reciprocal Trade and Tariff*. Washington, DC: The White House. 2 de abril.

Estados Unidos. 2025c. *Fair and Reciprocal Plan*. The White House, 2 de abril de 2025.

Gonciarz, Tomasz & Tessa Verbeet. 2025. *Significance of Most Favoured Nation Terms in Global Trade*. WTO Staff Working Paper, 15 de janeiro de 2025. https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd202502_e.pdf.

Miran, Stephen. 2024. *A Users Guide to Restructuring the Global Trading System*. Hudson Bay Capital, novembro de 2024. https://www.hudsonbaycapital.com/documents/FG/hudsonbay/research/638199_A_Users_Guide_to_Restructuring_the_Global_Trading_System.pdf.

OMC. 2025. *Outlook for World Trade in 2025*. WTO, Abril de 2025. https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/trade_outlook25_e.htm.

Stewart, Heather. 2025. "Trump Tariffs Will Send Global Trade into Reverse this Year, Warns WTO". *The Guardian*, 16 de abril de 2025. <https://www.theguardian.com/us-news/2025/apr/16/trump-tariffs-will-send-global-trade-into-reverse-this-year-warns-wto>.

Tax Foundation. 2024. *Trump Tariff: the Economic Impact of Trump Trade War*. 10 de abril de 2024. <https://taxfoundation.org/research/all/federal/trump-tariffs-trade-war/>.

Tuchman, Barbara. 1984. "March of Folly: from Troy to Vietnam." *The March of Folly: From Troy to Vietnam*. Reino Unido: Crux Publishing Ltd, 2015.

Valor Econômico. 2025. *J.P. Morgan Chase tem lucro líquido de US\$ 14,6 bilhões no 1º trimestre*. Valor Econômico, 11 de abril de 2025. <https://valor.globo.com/financas/noticia/2025/04/11/jp-morgan-chase-tem-lucro-liquido-de-us-146-bilhoes-no-1o-trimestre.ghtml>.

Como citar: Thorstensen, Vera & Victor Luiz do Prado. 2025. "Da geoeconomia à geopolítica de Trump – de tarifas a armas?" *CEBRI-Revista* Ano 4, Número 14 (Abr-Jun): 34-61.

To cite this work: Thorstensen, Vera & Victor Luiz do Prado. 2025. "From geoeconomics to Trump's geopolitics—from tariffs to weapons?" *CEBRI-Journal* Year 4, No. 14 (Apr-Jun): 34-61.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn27647897.cebri2025.14.02.02.34-61.pt>

Recebido: 21 de abril de 2025

Aceito para publicação: 27 de abril de 2025

Atualizado: 18 de julho de 2025

Copyright © 2025 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.

A política tarifária da administração Trump 2.0 e seus impactos para o Brasil

Rabih Nasser

Marina Takitani

Resumo: O segundo mandato do presidente Donald Trump marca uma intensificação da agenda de nacionalismo econômico, com a ampliação da política tarifária unilateral dos Estados Unidos. Este *policy paper* analisa as principais medidas tarifárias adotadas pela administração Trump 2.0, com foco nos fundamentos jurídicos utilizados (Seções 232, 301 e IEEPA), nas reações de países afetados e nas implicações econômicas e comerciais para o Brasil. Conclui-se que, embora os fundamentos legais permaneçam os mesmos do mandato anterior, houve uma ampliação de escopo, intensidade e instrumentalização das tarifas, apesar de haver espaços para negociações.

Palavras-chave: tarifas; medidas unilaterais; Trump 2.0; comércio internacional.

The Tariff Policy of the Trump 2.0 Administration and Its Impacts on Brazil

Abstract: The second term of President Donald Trump marks an intensification of the economic nationalism agenda, with the expansion of the United States' unilateral tariff policy. This policy paper analyzes the main tariffs adopted by the Trump 2.0 administration, focusing on the legal foundations used (Sections 232, 301, and the IEEPA), the reactions of affected countries, and the economic and trade implications for Brazil. It concludes that, although the legal foundations remain the same as in the previous term, there has been an expansion in scope, intensity, and instrumentalization of tariffs, even though there is space for negotiations.

Keywords: tariffs; unilateral measures; Trump 2.0; international trade.

“**N**ão chequem os seus celulares”. Essa tem sido a frase recorrente entre especialistas¹ ao comentar a nova onda tarifária dos Estados Unidos da América (EUA), desde o início do segundo mandato do presidente Donald Trump, em 20 de janeiro de 2025 (United States 2025a). A advertência ilustra a volatilidade do atual cenário comercial, no qual novas medidas são anunciadas de forma abrupta, por meio de ordens executivas que afetam distintos setores e múltiplos países.

A administração Trump 1.0 foi marcada por um retorno do unilateralismo, elevações tarifárias (efetivas ou potenciais), paralisação do Órgão de Apelação da Organização Mundial do Comércio (OMC) e confronto comercial com a China, representando uma ruptura com os princípios que nortearam o sistema multilateral de comércio desde o pós-guerra. O liberalismo comercial e a cooperação econômica internacional² perderam espaço para uma agenda de “nacionalismo econômico”³, sintetizada no slogan “America First” (United States 2025b).

O segundo mandato de Trump sugere uma intensificação dessa abordagem. Embora os fundamentos jurídicos invocados para a imposição das novas tarifas sejam, em grande medida, os mesmos utilizados entre 2017 e 2021, observa-se uma ampliação de escopo: as medidas atuais alcançam um número maior de setores e atingem um leque mais amplo de países.

Diante desse cenário, este *policy paper* analisa o novo ciclo tarifário dos EUA a partir das medidas anunciadas entre janeiro e abril de 2025 pela administração Trump 2.0⁴. O objetivo é identificar as principais ações adotadas em matéria tarifária, com base nos fundamentos legais que as sustentam (seção 2), e analisar as reações dos principais parceiros comerciais à luz da experiência acumulada no ciclo tarifário anterior (seção 3). A conclusão é apresentada na seção 4.

1. Ver, por exemplo, a entrevista do economista Chad P. Bown (2025a), pesquisador do Peterson Institute for International Economics (PIIE).

2. Mais detalhes sobre as diferentes “eras” da globalização estão disponíveis em Stanley (2023).

3. Ver, por exemplo, De Bolle (2019).

4. Este artigo utilizou o dia 17 de julho de 2025 como data de corte.

Rabih Nasser é sócio fundador de *Nasser Advogados*. Professor da FGV Direito SP. Doutor em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo (USP).

Marina Takitani é sócia de *Nasser Advogados*. Mestrado Profissional em Economia pela Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. LL.M. em Direito Internacional Empresarial e Econômico pela Georgetown University Law Center.

AS “AÇÕES” DOS EUA: OS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DAS TARIFAS ESTADUNIDENSES

Conforme indicado, a frequência e volatilidade dos anúncios referentes à política tarifária dos EUA contribuem para a obsolescência das análises realizadas. Para fins de elaboração deste artigo, adotou-se como referência o monitoramento publicado pelo *Peterson Institute for International Economics* (PIIE), que conta com uma base de dados ampla, atualizada e abrangente das medidas anunciadas pela administração Trump 2.0 (Bown 2025b).

A partir da verificação das diversas medidas anunciadas desde janeiro de 2025, é possível identificar três fundamentos legais principais e distintos para a imposição das tarifas adicionais: (i) a Seção 232 do *Trade Expansion Act* de 1962 (Section 232); (ii) a Seção 301 do *Trade Act* de 1974 (Section 301); e (iii) o *International Emergency Economic Powers Act* (IEEPA). Cada uma dessas normas será analisada de maneira breve nos subcapítulos abaixo.

Apesar de esses fundamentos estarem sendo utilizados para justificar a adoção das tarifas adicionais pela administração Trump 2.0, a legalidade dessas medidas não é óbvia, havendo dúvidas sobre a sua compatibilidade com o ordenamento jurídico norte-americano, em especial no que se refere à divisão de competências entre o Congresso e o Poder Executivo (Fong & Roy 2025). Este *policy paper*, contudo, não se propõe a aprofundar tal discussão, restringindo-se à análise dos fundamentos apresentados pelo Executivo para a adoção das medidas em questão.

Apesar de esses fundamentos [Section 232, Section 301 e IEEPA] estarem sendo utilizados para justificar a adoção das tarifas adicionais pela administração Trump 2.0, a legalidade dessas medidas não é óbvia, havendo dúvidas sobre a sua compatibilidade com o ordenamento jurídico norte-americano(...).

A Seção 232

A Seção 232 autoriza o presidente dos EUA a restringir importações quando forem consideradas uma ameaça à segurança nacional, com base em investigações conduzidas pelo Departamento de Comércio (USDOC) (Fefer 2022). Desde a criação da OMC, em 1995, somente duas investigações sob a Seção 232 haviam sido

iniciadas antes da administração Trump: (i) em 1999, referente às importações de petróleo, com determinação positiva pelo USDOC, mas que não resultou na aplicação de tarifas; e (ii) em 2001, referente às importações de minério de ferro, com determinação negativa pelo USDOC (Fefer et al. 2021).

Durante a administração Trump 1.0, sete investigações foram iniciadas com fundamento na Seção 232. Em cinco delas, o USDOC emitiu determinações positivas, e duas resultaram na aplicação de tarifas: 25% sobre aço e 10% sobre alumínio (Fefer et al. 2021). A aplicação dessas medidas foi justificada pelo excesso de capacidade mundial desses insumos, ameaçando a segurança nacional dos EUA a partir dos prejuízos a indústrias nacionais estratégicas, como defesa e infraestrutura⁵. Ocorre que, logo após a sua imposição, as tarifas foram temporariamente suspensas, permitindo a negociação com parceiros estratégicos que resultaram em exceções para Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, México, União Europeia e Coreia do Sul (Weaver 2019). No governo do ex-presidente Joe Biden, as tarifas foram mantidas, mas com flexibilizações como a adoção de cotas tarifárias (Sheinbein & Martinez Cabello 2025). Em fevereiro de 2025, a administração Trump 2.0 restabeleceu integralmente as tarifas, revogando as exceções e flexibilizações anteriormente concedidas (United States 2025g). Em 3 de junho de 2025, a administração anunciou o aumento das tarifas sobre aço e alumínio então vigentes, de 25% para 50%, que entraram em vigor em 4 de junho de 2025, exceto pelo Reino Unido, que não foi alvo dos aumentos em razão das negociações do *US-UK Economic Prosperity Deal* (United States 2025m).

Além da reimposição das tarifas sobre aço e alumínio, em março de 2025 o presidente anunciou tarifas adicionais sobre automóveis e autopeças, justificadas pelo aumento das importações que estariam impactando negativamente a indústria de base e as cadeias de valor norte-americanas (United States 2025h). Em abril de 2025, essas tarifas foram ajustadas para contemplar casos de montagem de veículos em território nacional e a concessão de créditos fiscais em determinadas circunstâncias (United States 2025i).

Atualmente, estão em curso investigações sob a Seção 232 sobre as importações de cobre, madeira, semicondutores, produtos farmacêuticos, caminhões, minerais críticos e derivados, aeronaves comerciais e motores de jato, silício policristalino e seus derivados e drones e seus componentes (Bureau of Industry and Security n.d), que poderão resultar no aumento das tarifas aplicadas sobre esses produtos, caso o USDOC entenda que há risco associado à segurança nacional dos EUA.

5. Relatório do Painel *United States – Steel and Aluminium Products (China)*, WT/DS544/R, distribuído em 9 dez. 2022. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds544_e.htm.

A Seção 301

A Seção 301 confere ao Escritório do Representante Comercial dos EUA (*United States Trade Representative – USTR*) autoridade para impor medidas retaliatórias, incluindo tarifas, para combater práticas comerciais “desleais” por parte de outros países como, por exemplo, violação de acordos internacionais ou adoção de condutas “injustificáveis” ou “irrazoáveis” que afetem negativamente o comércio dos EUA (Schwarzenberg 2024).

Historicamente, a Seção 301 foi utilizada com mais frequência do que a Seção 232, totalizando 35 casos desde a criação da OMC (Schwarzenberg 2024), tendo em vista que também é utilizada como instrumento para induzir o cumprimento de acordos comerciais – por exemplo, a última investigação que resultou na aplicação de tarifas antes da administração Trump foi em 2009 contra o Canadá, referente a questões envolvendo o Acordo de Madeira entre os dois países (Schwarzenberg 2024).

Durante a administração Trump 1.0, a Seção 301 foi utilizada para justificar a imposição de tarifas adicionais sobre uma série de produtos originários da China, estimadas em aproximadamente US\$ 370 bilhões (Schwarzenberg 2024). O motivo para a aplicação das medidas foi o entendimento de que práticas do governo chinês envolvendo propriedade intelectual e transferência de tecnologia eram desarrazoadas, discriminatórias e oneravam e restringiam o comércio dos EUA (USTR 2018). Essas medidas foram mantidas pelo governo Biden, com alterações na lista de produtos afetados (Bond, Solomon & Saccomanno 2024), e seguem em vigor sob a administração Trump 2.0 (United States Customs and Border Protection n.d).

Durante a administração Trump 1.0, a Seção 301 também foi utilizada para investigar práticas de taxação de serviços digitais (*Digital Services Tax*) dos EUA por Áustria, Brasil, República Tcheca, União Europeia, Índia, Indonésia, Itália, Espanha, Turquia e Reino Unido (ST&R 2025). As investigações foram encerradas durante o governo Biden, com a conclusão de que Brasil, República Tcheca, União Europeia e Indonésia não aplicaram a referida taxação durante o período investigado (USTR 2021a) e com recomendação de aplicação de tarifas adicionais, seguida de imediata suspensão, para Áustria, Índia, Itália, Espanha, Turquia e Reino Unido (USTR 2021b). Em fevereiro de 2025, a administração Trump 2.0 anunciou a reavaliação dessas investigações, com vistas à implementação de medidas em relação aos países envolvidos (Ernst & Young 2025; United States 2025d).

Em abril de 2025, o USTR anunciou a aplicação de taxas adicionais para lidar com práticas, políticas e atos desarrazoados do governo chinês referentes à “dominação” dos setores naval, logístico e estaleiro (USTR 2025a). As tarifas, pre-

vistas para entrar em vigor em outubro de 2025, serão aplicadas contra proprietários e operadores de embarcações chinesas, bem como contra navios fabricados na China (Price et al. 2025). Também está em curso uma investigação sob a Seção 301 relativa à indústria chinesa de semicondutores (USTR 2024).

Em 15 de julho de 2025, o USTR iniciou, sob as instruções do presidente Donald Trump, investigação sob a Seção 301 para “determinar se certos atos, políticas e práticas do governo brasileiro relacionados ao comércio digital e serviços de pagamento eletrônico; tarifas injustas e preferenciais; interferência em ações anticorrupção; proteção à propriedade intelectual; acesso ao mercado de etanol; e desmatamento ilegal são irrazoáveis ou discriminatórios e se impõem ônus ou restrições ao comércio dos Estados Unidos” (USTR 2025b). Segundo o anúncio do USTR, o Brasil adotaria práticas desleais de comércio que estariam restringindo o acesso do mercado brasileiro aos exportadores estadunidenses.

Essas práticas foram “detalhadas” no documento intitulado “Relatório de Estimativas Comerciais” (ou NTE, na sigla em inglês), com seis páginas dedicadas a supostas barreiras tarifárias e não tarifárias impostas pelo Brasil que impactariam exportadores dos EUA (USTR 2025c). Dentre as barreiras tarifárias, o relatório menciona o imposto de importação relativamente alto sobre diversos setores, incluindo automotivo, de tecnologia da informação e eletrônicos, químicos, plásticos, equipamentos industriais, siderúrgico e têxtil; além da tributação diferenciada para a cachaça, que conta com a alíquota de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de 16,25% versus 19,5% para outras bebidas alcoólicas; e serviços audiovisuais, incluindo a taxa sobre filmes e conteúdo estrangeiros, que é “significativamente mais alta” do que a aplicada sobre filmes e conteúdo nacionais. Dentre as barreiras não tarifárias, mencionam-se barreiras aduaneiras, como a proibição da importação de certos bens remanufaturados, procedimentos de licenciamento de importação e requerimentos documentais; e barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias, incluindo as regulações aplicáveis sobre a importação de biocombustíveis, vinho, produtos de telecomunicação e carne de porco.

O relatório também menciona práticas brasileiras envolvendo compras governamentais que concedem supostas preferências a fornecedores nacionais; proteção à propriedade intelectual, com menção à Rua 25 de Março em São Paulo e ao comércio de bens falsificados ou pirateados, proteção de patentes, proteções farmacêuticas e proteção às indicações geográficas, em vista das negociações do Acordo Mercosul-UE; o setor de serviços, incluindo audiovisuais, financeiros e de telecomunicação; além de “barreiras digitais” ao comércio eletrônico, com menção à taxa sobre plataformas digitais e à Lei Geral de Proteção de Dados. Os demais temas que aparecem na notificação de início da investiga-

ção, como serviços de pagamento eletrônico, interferência em ações anticorrupção e desmatamento ilegal, não apareceram no relatório do início do ano.

Ato contínuo ao início da investigação, o USTR enviou um pedido de consultas ao governo brasileiro e, no momento, está aberto o prazo para a apresentação de manifestações pelas partes interessadas (USTR 2025c). A investigação tem duração prevista de doze meses e será encerrada com uma recomendação positiva ou negativa pelo USTR para a aplicação de medidas retaliatórias (Sheinbein et. al 2025).

O IEEPA

O IEEPA, promulgado em 1977, permite ao presidente impor restrições econômicas, inclusive tarifas, em situações qualificadas como “emergências nacionais”, mediante declaração formal com base no estipulado no *National Emergencies Act* (NEA) (Zirpoli 2025). Diferentemente das Seções 232 e 301, que condicionam a imposição de tarifas à condução de investigações prévias por uma agência administrativa – USDOC ou USTR –, o IEEPA confere essa autoridade diretamente ao presidente, prevendo apenas consultas com o Congresso, mas sem a exigência de uma investigação específica (Zirpoli 2025).

Uma emergência nacional declarada conforme a NEA pode ser encerrada por proclamação presidencial ou pela conversão em lei de uma resolução conjunta de desaprovação pelo Congresso (Zirpoli 2025). Devido à amplitude da norma, as emergências nacionais foram invocadas algumas vezes na história norte-americana, incluindo para combate ao terrorismo e para o congelamento de bens e ativos de pessoas e entidades envolvidas com organizações criminosas, por exemplo (Casey et al. 2019).

No contexto da administração Trump, a menção ao IEEPA apareceu uma única vez em seu primeiro mandato, referente à imposição de tarifas adicionais de 5% sobre as importações originárias do México, devido à “emergência na fronteira sul” (United States 2019). As tarifas foram rapidamente suspensas, após a negociação de um acordo com o México com o intuito de “reduzir ou eliminar a imigração ilegal” (Bown & Kolb 2025). Já na administração Trump 2.0, o uso do IEEPA para a aplicação de tarifas parece estar ocorrendo de maneira mais frequente.

Em fevereiro de 2025, foi anunciada a primeira medida sob o IEEPA, resultando na imposição de tarifas adicionais às importações do Canadá⁶ e do México (25%) e da China (10%) (United States 2025f). A emergência nacional utilizada

6. Com exceção aos recursos energéticos do Canadá, que ficaram sujeitos a uma tarifa de 10%, ao invés de 25% (Bown & Kolb 2025).

como base para a adoção dessas medidas foi o fluxo ilegal de drogas como o fentanil desses países para os EUA (United States 2025f). Em março de 2025, o IEEPA foi novamente utilizado para justificar sanções adicionais àquelas já aplicadas contra a Venezuela (de 2015), na forma de tarifas adicionais de 25% sobre as importações de petróleo. A emergência nacional, neste caso, é associada aos impactos do regime do presidente Nicolás Maduro (United States 2025j).

Em abril de 2025, o IEEPA foi utilizado como fundamento para a aplicação de tarifas recíprocas contra diversos países (United States 2025k), calculadas com base nos déficits comerciais bilaterais dos EUA (Thorstensen & do Prado 2025)⁷. A emergência nacional utilizada como fundamento para a aplicação dessas tarifas foram “os elevados e persistentes déficits comerciais de bens anuais dos EUA”, que resultaram na “atrofia da capacidade produtiva doméstica”, decorrentes de barreiras tarifárias e não tarifárias mantidas por parceiros comerciais (United States 2025e). As tarifas consistem em uma “tarifa básica” de 10% (Thorstensen & do Prado 2025), que entrou em vigor em 5 de abril de 2025, e tarifas adicionais com patamares que variavam de 10% a 50% *ad valorem* para uma lista de mais de 50 países. As tarifas adicionais estavam previstas para entrar em vigor em 9 de abril de 2025, mas foram suspensas por 90 dias pela Ordem Executiva 14266.

Logo após a imposição das medidas sob o IEEPA, diversas ações judiciais foram apresentadas, questionando a sua legalidade (Zirpoli 2025b). Em 28 de maio de 2025, a Corte de Comércio Internacional (CIT) dos EUA decidiu que o IEEPA não autoriza a aplicação das tarifas recíprocas e nem associadas ao tráfico de drogas, por “exceder[em] qualquer autoridade conferida ao presidente pelo IEEPA para regular importações a partir de tarifas” (CIT 2025). A decisão foi apelada para o Tribunal de Apelações do Circuito Federal dos EUA⁸ (CAFC), que concedeu a *motion for stay* apresentada pela Administração (CAFC 2025), conferindo efeito suspensivo à decisão da CIT. Na prática, isso significa que as tarifas aplicadas permanecerão em vigor enquanto o julgamento da apelação estiver pendente. A audiência foi agendada para 31 de julho de 2025 (CAFC 2025).

O caso do Brasil é especialmente curioso, diante da aparição de certos elementos políticos na carta, (...) que são incomuns em contextos de negociações comerciais.

7. Uma análise mais detalhada dessas tarifas recíprocas está disponível em Thorstensen & do Prado (2025).

8. Tradução livre do termo oficial “Court of Appeals for the Federal Circuit”.

Em 7 de julho de 2025, uma nova prorrogação para a entrada em vigor das tarifas foi anunciada, estendendo a data para 1º de agosto de 2025 (United States 2025n). Nessa mesma data, o presidente enviou cartas a 14 países, informando o valor das tarifas recíprocas que passariam a valer a partir do dia 1º de agosto (United States 2025o).

Em 9 de julho de 2025, o presidente Donald Trump enviou uma carta ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva, anunciando a aplicação de tarifas adicionais de 50% sobre as importações do país. O caso do Brasil é especialmente curioso, diante da aparição de certos elementos políticos na carta, como a menção a uma “caça às bruxas” envolvendo o ex-presidente Jair Bolsonaro, que são incomuns em contextos de negociações comerciais (Inskeep 2025). A carta faz menção a ataques do Brasil às eleições e à liberdade de expressão, e a supostas práticas desleais de comércio do Brasil que teriam afetado a reciprocidade da relação entre os países. Menciona-se também que não haverá aplicação de tarifas caso o Brasil (ou companhias) decidam construir ou industrializar produtos nos EUA, mas que, por outro lado, caso o Brasil retalie, os EUA responderiam no estilo olho por olho.

Em 17 de julho de 2025, uma nova carta foi divulgada pelo presidente Donald Trump, desta vez endereçada ao ex-presidente Jair Bolsonaro, mencionando ter manifestado sua desaprovação do tratamento dado ao ex-presidente brasileiro “tanto publicamente quanto na forma de política tarifária” (BBC 2025).

Outras possíveis medidas

Além das medidas já anunciadas, a administração também sinalizou a intenção de recorrer a instrumentos mais “tradicionais” para proteção da indústria doméstica, como as medidas de defesa comercial (United States 2025c; DeFrancesco 2025)⁹. Considerando que os processos que envolvem a aplicação de medidas de defesa comercial tendem a ser mais longos do que as alterações tarifárias indicadas acima, ainda não há muita notícia sobre o tema no momento.

Apesar disso, vale lembrar que a administração Trump 1.0 implementou duas medidas de salvaguarda sob a Seção 201 do *Trade Act of 1974* (Seção 201) – cuja última aplicação era datada de 2002 (Bown & Joseph 2017) – contra as importações de máquinas de lavar e de painéis solares. Ambas foram objeto de disputas no âmbito da OMC, com decisões divergentes: uma favorável e outra desfavorável aos EUA, conforme discutido no próximo capítulo. Portanto, é possível contemplar também uma intensificação das medidas de defesa comercial no futuro próximo.

9. Por exemplo, referente a minerais críticos, ver United States (2025c). Ver também DeFrancesco (2025).

CONSIDERAÇÕES SOBRE AS MEDIDAS ADOTADAS PELA ADMINISTRAÇÃO TRUMP 2.0

Apesar da semelhança entre as bases legais das medidas adotadas pela nova administração, o escopo e a magnitude das medidas são inéditos. Segundo análise do economista Chad Bown (2025a), as medidas do governo Trump 2.0 abrangem uma gama mais ampla de produtos e setores, incluindo bens finais – que haviam sido relativamente poupados nas tarifas da administração Trump 1.0, mais focadas em bens intermediários – e atingem um número maior de parceiros comerciais.

Reações de outros países

Até o momento, China, Canadá e União Europeia anunciaram medidas de retaliação contra a imposição das tarifas estadunidenses (Bown 2025a). O Brasil, apesar de não ter adotado medidas de retaliação propriamente ditas até o momento, tem se valido de “ferramentas” adicionais para uma reação mais rápida às medidas do governo americano, que podem vir a ser utilizadas em um contexto de escalada da atual situação. Diante disso, esta seção analisará: (i) a reação da China, considerando a posição peculiar que o país ocupa nas políticas tarifárias estadunidenses; (ii) a reação de outros parceiros comerciais; e (iii) a postura adotada pelo Brasil, bem como os impactos das tarifas sobre a economia brasileira. Como apontado anteriormente, o objetivo é traçar um panorama geral das reações às tarifas, sem pretensão de esgotar o tema.

Antes de adentrar na análise específica, é pertinente apresentar um referencial teórico sobre os efeitos das tarifas nos fluxos comerciais internacionais. De acordo com estudo de Chad Bown e Meredith Crowley (2007), a imposição de uma barreira tarifária não horizontal (ou seja, que é aplicada contra um país específico), altera os fluxos comerciais de quatro formas principais: (i) destruição do comércio com o país-alvo; (ii) criação ou intensificação de comércio com países não alvo; (iii) desvio de comércio do país-alvo para terceiros mercados; e (iv) depressão do comércio de terceiros com o país-alvo. No caso de tarifas não discriminatórias, como as salvaguardas, os efeitos se concentram na destruição do fluxo bilateral e em desvios duplos, nos quais os países afetados redirecionam suas exportações para outros destinos, inclusive entre si.

Diante desse panorama teórico, a imposição de uma série de tarifas não uniformes pelos EUA pode gerar distintos efeitos, e este *paper* fará referência a eles conforme forem aplicáveis nos subcapítulos a seguir.

A reação da China

Nos moldes da guerra comercial travada durante o primeiro mandato do presidente Donald Trump, a China novamente anunciou contramedidas, na forma de tarifas, contra as tarifas adicionais impostas pelos EUA. Não obstante, o escopo atual é significativamente mais amplo: segundo levantamento do PIIÉ (Bown 2025c), a tarifa média atual aplicada pelos EUA contra as importações chinesas é de 124,1%, e a tarifa média atual aplicada pela China contra as importações estadunidenses é de 147,6%, ambas muito superiores aos patamares observados na guerra comercial de 2018.

Apesar disso, há indícios da disposição dos dois países para o diálogo. Nessa linha, anunciou-se recentemente um acordo entre os governos dos EUA e da China para reduzir as tarifas aplicadas – ainda que não completamente – buscando evitar o escalonamento tarifário (United States 2025l). Vale lembrar que, em meio à guerra comercial de 2018, China e EUA também assinaram um acordo para evitar uma escalada tarifária (USTR 2020), a partir do qual a China assumiu uma série de compromissos para a realização de compras de produtos norte-americanos. Embora os compromissos não tenham sido integralmente cumpridos (Bown 2022), o acordo serviu para frear novas elevações tarifárias. Portanto, apesar da ausência de informações mais detalhadas sobre a natureza do acordo anunciado no momento de elaboração deste artigo, uma eventual trégua na guerra comercial atual não está fora de cogitação, especialmente diante dos indicativos de que o acordo em negociação entre EUA e China apresenta similaridades com o acordo firmado em 2020 (Fung 2025).

Além disso, há também uma “terceira” via além da retaliação e da negociação de acordos: a utilização do mecanismo de solução de controvérsias da OMC. Durante a administração Trump 1.0, a China recorreu a esse mecanismo para contestar uma série de elevações tarifárias, dentre as quais: (i) as tarifas adicionais sobre aço e alumínio decorrentes da investigação da Seção 232 (WTO 2022a) – que também foram trazidas por diversos outros países; (ii) as tarifas adicionais decorrentes da investigação referente a práticas associadas à propriedade intelectual e transferência de tecnologia sob a Seção 301 (WTO 2020); e (iii) as medidas de salvaguardas impostas contra painéis solares (WTO 2023a). Os EUA, por sua vez, também acionaram a OMC contra as tarifas chinesas aplicadas em retaliação (WTO 2023b). Todas essas disputas foram “julgadas” por um painel de especialistas em “primeira instância”.

No caso das tarifas adicionais sobre aço e alumínio, o painel concluiu que as tarifas adicionais violavam os artigos I e II do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) por sua aplicação discriminatória, visto que os EUA só negociaram exceções com alguns países e em níveis superiores aos acordados. Além disso, rejeitou-se a justificativa com base no artigo XXI, que trata da segurança nacional, contra-

riando a tese estadunidense de que não caberia a um mecanismo de solução de controvérsias da OMC julgar se a invocação da segurança nacional pelos EUA como fundamento para uma medida comercial é procedente (*non-justiciable*). Em relação às tarifas retaliatórias chinesas, também se constatou violação aos mesmos artigos do GATT, por serem discriminatórias e excederem os compromissos firmados.

No caso das tarifas adicionais sob a Seção 301, o painel também entendeu que as tarifas impostas pelos EUA violavam os mesmos dois artigos e que não eram justificadas pelas exceções gerais disponíveis no Art. XX(a) do GATT, refutando a alegação dos EUA de que essas medidas seriam necessárias para proteção da moral pública, incluindo normas contra competição desleal e apropriação indevida de propriedade intelectual.

Finalmente, na disputa de salvaguardas sobre painéis solares, o painel entendeu que os EUA não incorreram em violações aos acordos da OMC, rejeitando as alegações da China de que os requisitos para aplicação dessas medidas não teriam sido atendidos.

Apesar da existência dessas decisões, destaca-se que tanto os EUA quanto a China apelaram das decisões a eles desfavoráveis. Ocorre que, quando as apelações foram apresentadas, o Órgão de Apelação da OMC já não tinha quórum suficiente, de maneira que todas essas disputas foram apeladas para o “vácuo” (Ungphakorn 2021), ou seja, encontram-se em uma espécie de limbo jurídico que impede a chegada a uma decisão final que possa ser adotada pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

Ainda assim, a China apresentou dois novos pedidos de consultas à OMC com base em medidas adotadas pela administração Trump 2.0, indicando que o sistema de solução de controvérsias da OMC continua sendo um espaço relevante para tratar de temas comerciais, inclusive no que se refere a políticas tarifárias. As duas disputas apresentadas até o momento envolvem medidas adotadas com base no IEEPA, sendo uma delas referente às tarifas impostas atreladas ao tráfico de drogas (WTO 2025a) e a outra, referente às tarifas recíprocas impostas contra a China (WTO 2025b). A escolha do IEEPA como alvo pode ter um caráter estratégico, buscando uma decisão pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC pela incompatibilidade do IEEPA com os acordos multilaterais de comércio, visto que já existem decisões referentes à incompatibilidade das Seções 232 e 301.

Por fim, com relação aos efeitos práticos das tarifas e possíveis alterações de fluxos comerciais, a China é o país mais afetado até o momento pelas tarifas impostas pelos EUA. Assim, os efeitos das tarifas e retalições se concentram primordialmente na destruição do comércio entre os dois países. Considerando que tanto EUA quanto China são as maiores economias mundiais, esse fato indica que pode haver um grande desvio das exportações excedentes desses países para outros, mas também pode haver espaço para criação de comércio a partir da diversificação de origens por estes países.

Reação de outros parceiros comerciais

Além da China, apenas Canadá (Canadá 2025) e União Europeia (European Commission 2025) anunciaram contramedidas em resposta às tarifas impostas pela administração Trump 2.0, sendo que a União Europeia anunciou a suspensão destas devido à pausa de 90 dias para aplicação das tarifas recíprocas pelos EUA. Com base no histórico da administração Trump 1.0, as mesmas três estratégias – não excludentes – são verificadas no caso da China: (i) aplicação de contramedidas; (ii) esforços em negociações bilaterais com os EUA para um acordo mitigando os efeitos das tarifas; e (iii) recorrência ao mecanismo de solução de controvérsias da OMC.

Com relação à primeira estratégia, apesar de algumas economias terem anunciado a aplicação de contramedidas, nenhuma delas se aproxima dos patamares das retaliações chinesas. A adoção de contramedidas mais amenas também pode ser explicada pelos níveis de poder de barganha, de independência comercial e redundância nas cadeias produtivas de cada país.

Dessa forma, as negociações bilaterais se mostram como uma alternativa mais palpável para os outros parceiros comerciais dos EUA. O histórico indica que, quando a administração anuncia a suspensão temporária da aplicação das tarifárias, existe um espaço para os países afetados buscarem negociações bilaterais com os EUA. Essa situação é ilustrada pela suspensão das tarifas da Seção 232 sobre aço e alumínio durante a primeira administração Trump, que resultou na negociação de exceções para uma série de países. Outro exemplo foi a suspensão das tarifas anunciadas sob o IEEPA contra o México, que rapidamente resultaram na negociação do acordo celebrado sobre imigração na fronteira.

Assim, se por um lado as tarifas têm sido utilizadas como ferramenta de política comercial, para proteção do mercado dos EUA – embora os efeitos líquidos dessa proteção sobre o bem-estar da economia americana sejam objeto de debate –, elas também têm sido utilizadas como alavanca para negociações. Ou seja, durante o período de suspensão de aplicação das tarifas recíprocas, é provável que os EUA

[S]e por um lado as tarifas têm sido utilizadas como ferramenta de política comercial, para proteção do mercado dos EUA – embora os efeitos líquidos dessa proteção sobre o bem-estar da economia americana sejam objeto de debate –, elas também têm sido utilizadas como alavanca para negociações.

busquem acordos com os parceiros comerciais afetados, usando o acesso ao seu mercado como “moeda de troca” nas negociações.

Exemplos dessas tentativas são ilustradas pelo anúncio dos termos gerais do *US-UK Economic Prosperity Deal*, em 8 de maio de 2025 (United States 2025p), e o recente anúncio de um acordo com o Vietnã (Xiao 2025), além de outras negociações que provavelmente estão em curso. Se, por um lado, os efeitos dessas negociações resolvem alguns “irritantes” comerciais, nas palavras de Inu Manak, os benefícios para os envolvidos nos acordos não são 100% claros (Manak 2025). No caso do acordo com o Reino Unido, os termos são bastante genéricos e reservam os temas mais relevantes para negociações futuras, enquanto o acordo com o Vietnã foi entendido como assimétrico (Manak 2025), ilustrando as dificuldades envolvendo o desequilíbrio de poder, e reservando os temas efetivamente relevantes para conversas futuras.

Finalmente, diversos países recorreram ao mecanismo de solução de controvérsias da OMC para questionar as tarifas aplicadas pela administração Trump 1.0, em especial referente às aplicadas sobre aço e alumínio. Turquia (WTO 2023c), Noruega (WTO 2022b) e Suíça (WTO 2022c) levaram a disputa adiante, resultando na emissão de decisão por painel da OMC, que seguiu as mesmas linhas e conclusões da disputa da China anteriormente mencionada. Ainda, a Coreia do Sul também levou uma disputa referente à aplicação de medidas de salvaguardas contra as importações de máquinas de lavar (WTO 2022d), na qual o painel entendeu que a investigação conduzida pelos EUA estava em desconformidade com os compromissos assumidos junto à OMC.

Apesar de algumas dessas decisões terem igualmente sido apeladas no vácuo, nota-se que os países envolvidos em uma série de disputas chegaram a acordos que colocaram fim às disputas sem a necessidade de julgamento pelo Órgão de Apelação¹⁰, ou sem a necessidade de deixá-las no limbo¹¹. Isso ilustra que, para outros países que não a China, o mecanismo de solução de controvérsias da OMC pode ser usado como um incentivo para as negociações.

Com relação às medidas do governo atual, o Canadá apresentou três pedidos de consultas junto ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, sendo um

10. Por exemplo:

Solução mutuamente acordada, U.S. – *Steel and Aluminium Products (Mexico)*, WT/DS551, notificada em 28 maio 2019. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds551_e.htm.

Solução mutuamente acordada, U.S. – *Steel and Aluminium Products (Canada)*, WT/DS550, notificada em 23 maio 2019. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds550_e.htm.

Solução mutuamente acordada, U.S. – *Steel and Aluminium Products (Mexico)*, WT/DS551, notificada em 13 jul. 2023. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds551_e.htm.

11. Relatório do Painel, U.S. – *Safeguard Measure on Washers*, WT/DS546/R, supra, Nota 70.

relacionado às medidas adotadas sob o IEEPA referentes ao tráfico de drogas¹²; outro às tarifas adicionais sobre aço e alumínio adotadas sob a Seção 232¹³; e um referente às tarifas adicionais sobre as importações de automóveis e autopeças sob a Seção 232¹⁴. A União Europeia apresentou pedido para se unir às consultas na disputa referente a aço e alumínio. Apesar de ainda se encontrarem em estado incipiente, é possível que a existência dessas disputas sirva também para reforçar as negociações bilaterais com o governo estadunidense.

Reação do Brasil

Durante o primeiro mandato do atual presidente americano, o governo brasileiro investiu em negociações bilaterais com a administração Trump 1.0, tendo conseguido negociar exceções à tarifa adicional aplicada sobre as importações de aço, sendo relativamente “poupado” em comparação com outros parceiros comerciais dos EUA.

A postura da administração Trump 2.0 em relação ao Brasil mudou substancialmente após o envio da carta ao presidente Lula em 9 de julho. Além do risco iminente da imposição de tarifas adicionais de 50%, com base em fundamentos jurídicos e econômicos que ainda são muito vagos, o início da investigação sob a Seção 301 envolvendo práticas e políticas do governo brasileiro revela que o Brasil dificilmente passará “ileso” novamente.

A resposta do governo brasileiro à carta de 9 de julho veio na forma de uma carta assinada pelo vice-presidente e ministro do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) Geraldo Alckmin, e pelo ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, manifestando indignação e solicitando a identificação de preocupações específicas do governo norte-americano (MDIC 2025). O presidente Lula também se pronunciou, indicando que, caso a ameaça venha a se concretizar, o Brasil poderá reagir com tarifas contra os produtos americanos (The Guardian 2025). Após o início da investigação sob a Seção 301 e da carta ao ex-presidente Jair Bolsonaro, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva se pronunciou novamente, indicando a postura negociadora do governo brasileiro, mas reiterando que não se tornaria “refém dos EUA” (Pina & Alvim 2025).

12. Pedido de Consultas, U.S. — *Additional Duties (Canada)*, WT/DS634/1, apresentado em 4 mar. 2025. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds634_e.htm.

13. Pedido de Consultas, U.S. — *Steel and Aluminium Articles (Canada)*, WT/DS635/1, apresentado em 12 mar. 2025. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds635_e.htm.

14. Pedido de Consultas, U.S. — *Additional Duties on Autos and Auto Parts (Canada)*, WT/DS637/1, apresentado em 3 abr. 2025. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds637_e.htm.

Em termos jurídicos, em abril de 2025 entrou em vigor a Lei nº 15.122, conhecida popularmente como “Lei de Reciprocidade”, que autoriza o Poder Executivo a suspender concessões comerciais, investimentos e obrigações relativas à propriedade intelectual em reação a medidas unilaterais adotadas por terceiros países ou blocos econômicos. Em 15 de julho de 2025, foi publicado o Decreto nº 12.551 que regulamenta a Lei de Reciprocidade, criando o Comitê Interministerial de Negociação e Contramedidas Econômicas e Comerciais, responsável por decidir sobre a aplicação de contramedidas e acompanhar as respectivas negociações. Ou seja, existem fundamentos legais no ordenamento jurídico brasileiro para uma eventual retaliação às tarifas estadunidenses, bem como um órgão responsável pela sua implementação. Apesar disso, tanto a Lei quanto o Decreto enfatizam a importância dos esforços diplomáticos que devem acompanhar eventual decisão de aplicar contramedidas.

Destaca-se que a lei também contempla medidas ambientais unilaterais, sinalizando sua possível aplicação contra normas da União Europeia que afetem exportações brasileiras. A abrangência da lei parece endossar o diagnóstico de Thorstensen e do Prado (2025) sobre a ascensão de uma “rivalidade protecionista” no comércio global, marcando uma mudança de postura brasileira em relação ao seu tradicional posicionamento de não retaliação. Apesar de o Brasil ainda não ter adotado nenhuma medida com base na nova lei, é interessante notar a possibilidade de adoção de medidas retaliatórias unilaterais pelo poder executivo.

Em termos práticos, os efeitos das medidas dos EUA sobre o comércio internacional também geraram repercussões internas. Conforme modelo teórico apresentado anteriormente, a aplicação das tarifas do governo Trump 2.0 podem ter dois efeitos principais sobre o Brasil: (i) a criação de comércio para o Brasil nos EUA e na China, a partir do qual o Brasil poderia buscar ocupar espaços deixados nesses mercados decorrentes das tarifas adicionais e retaliatórias que destruíram comércio entre as duas maiores economias mundiais; e (ii)

Além do risco iminente da imposição de tarifas adicionais de 50%, com base em fundamentos jurídicos e econômicos que ainda são muito vagos, o início da investigação sob a Seção 301 envolvendo práticas e políticas do governo brasileiro revela que o Brasil dificilmente passará “ileso” novamente.

o desvio de comércio, a partir do qual as tarifas adicionais e retaliatórias causariam um redirecionamento das exportações excedentes dos EUA e da China para o mercado brasileiro.

Nesse contexto, as movimentações observadas no âmbito dos procedimentos de alterações tarifárias são sintomáticas da política tarifária estadunidense. A reativação da chamada “lista DCC” (Calliari & Cruz 2024), autorizada pelo Mercosul com base nas Decisões CMC nº 27/15 e 90/21, ilustra como a imposição de barreiras tarifárias em outros países afetaram as práticas brasileiras. O mecanismo permite a adoção de ajustes tarifários em até 100 posições tarifárias, com base em desequilíbrios comerciais conjunturais decorrentes da situação econômica internacional.

A lista DCC é estratégica por permitir ajustes temporários, direcionados a setores específicos, mediante demonstração de impactos concretos sobre o fluxo de comércio. No atual contexto de incerteza global e reorientação de cadeias produtivas, trata-se de uma ferramenta importante para mitigar riscos e proteger segmentos vulneráveis da economia brasileira.

Além disso, o Brasil conta com outros mecanismos de alteração tarifária ordinária, que permitem ao Executivo, mediante justificativa técnica, aumentar ou reduzir tarifas de importação para atender a necessidades específicas, como combate a surtos inflacionários ou estímulo à competitividade.

Ainda, nos casos em que haja dano efetivo à indústria doméstica, as tradicionais medidas de defesa comercial, como salvaguardas, *antidumping* e medidas compensatórias, permanecem disponíveis. Embora esses instrumentos demandem um processo mais complexo e demorado, seu efeito tende a ser mais duradouro que medidas tarifárias emergenciais.

Por fim, caso se entenda que as tarifas impostas pelos EUA violam compromissos assumidos no âmbito da OMC, o Brasil pode recorrer ao mecanismo de solução de controvérsias, a exemplo do que já foi feito por outros países. Apesar da atual paralisação do Órgão de Apelação da OMC, o sistema segue sendo útil para explicitar eventuais violações às normas internacionais e estimular negociações bilaterais de soluções mutuamente aceitáveis para colocar fim a contenciosos.

A instrumentalização das tarifas como mecanismo de barganha, mais do que como medida de proteção estrutural, tornou-se um elemento importante da estratégia negociadora estadunidense.

CONCLUSÃO

O novo ciclo tarifário iniciado com a administração Trump 2.0 representa não apenas uma continuidade, mas um aprofundamento da política comercial implementada em seu primeiro mandato. Embora os fundamentos jurídicos permaneçam essencialmente os mesmos – Seções 232 e 301, além do IEEPA –, o alcance, a frequência e a intensidade das medidas adotadas ampliaram-se de forma expressiva.

A imposição de tarifas adicionais sobre uma gama diversificada de produtos e países, com motivações que combinam alegações de segurança nacional, políticas industriais e retaliações econômicas, evidencia a consolidação de um novo paradigma na política comercial dos EUA. A instrumentalização das tarifas como mecanismo de barganha, mais do que como medida de proteção estrutural, tornou-se um elemento importante da estratégia negociadora estadunidense.

As reações internacionais variam entre contramedidas tarifárias, busca de espaços para negociações bilaterais, disputas na OMC e iniciativas normativas nacionais voltadas à construção de respostas mais ágeis – como se verifica no caso do Brasil com a promulgação da Lei nº 15.122/2025 e o Decreto que a regulamenta.

Em termos econômicos, os efeitos das tarifas sobre os fluxos comerciais têm sido múltiplos: destruição de comércio bilateral, redirecionamento de exportações e oportunidades de inserção para terceiros países. No caso brasileiro, há espaço para atuação estratégica, seja por meio de negociações bilaterais, seja pela mobilização de instrumentos legais já disponíveis.

O atual contexto tarifário, portanto, não apenas desafia as normas do sistema multilateral de comércio, mas também altera a prática até então estabelecida dos países em relação à adoção de medidas unilaterais, como forma de adaptação a um cenário global cada vez mais volátil, fragmentado e disputado. ■

O atual contexto tarifário, portanto, não apenas desafia as normas do sistema multilateral de comércio, mas também altera a prática até então estabelecida dos países em relação à adoção de medidas unilaterais(...).

Referências Bibliográficas

- BBC News Brasil. 2025. "O que diz nova carta de Trump a Bolsonaro". *BBC News Brasil*, 18 de julho de 2025. <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c3r901l0pzzo>.
- Brasil. 2025. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC). *Envio de carta sobre tarifas dos Estados Unidos*. Brasília, 10 de julho de 2025. <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2025/julho/envio-de-carta-sobre-tarifas-dos-estados-unidos>.
- Bond, David E., Matt Solomon & Ian Saccomanno. 2024. "United States Finalizes Section 301 Tariff Increases on Imports from China". *White & Case*, 17 de setembro de 2024. <https://www.whitecase.com/insight-alert/united-states-finalizes-section-301-tariff-increases-imports-china>.
- Bown, Chad P. 2025a. "Chad P. Bown on the Difference between Trump 1.0 and 2.0 Trade Policy". *Peterson Institute for International Economics*, 15 de abril de 2025. <https://www.piie.com/newsroom/short-videos/2025/chad-p-bown-difference-between-trump-10-and-20-trade-policy>.
- Bown, Chad P. 2025b. "Trump's Trade War Timeline 2.0: an Up-to-date Guide". *Peterson Institute for International Economics*, 29 de abril de 2025. <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/2025/trumps-trade-war-timeline-20-date-guide>.
- Bown, Chad P. 2022. "US-China Phase One Tracker: China's Purchases of U.S. Goods". *Peterson Institute for International Economics*, 19 de julho de 2022. <https://www.piie.com/research/piie-charts/us-china-phase-one-tracker-chinas-purchases-us-goods>.
- Bown, Chad P. 2025c. "US-China Trade War Tariffs: an Up-to-date Chart". *Peterson Institute for International Economics*, 12 de abril de 2025. <https://www.piie.com/research/piie-charts/2019/us-china-trade-war-tariffs-date-chart>.
- Bown, Chad P. & Meredith Crowley. 2007. "Trade Deflection and Trade Depression". *Journal of International Economics*, 72 (1): 176-201. <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2006.09.005>.
- Bown, Chad P. & Junie Joseph. 2017. "Solar and Washing Machine Safeguards in Context: the History of U.S. Section 201 Use". *Peterson Institute for International Economics*, 31 de outubro de 2017. <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/solar-and-washing-machine-safeguards-context-history-us>.
- Bown, Chad P. & Melina Kolb. 2025. "Trump's Trade War Timeline: an Up-to-date Guide". *Peterson Institute for International Economics*, 20 de janeiro de 2025. <https://www.piie.com/sites/default/files/documents/trump-trade-war-timeline.pdf>.
- Bureau of Industry and Security. n.d. *Section 232 investigations*. *Department of Commerce*. <https://www.bis.doc.gov/index.php/other-areas/office-of-technology-evaluation-ote/section-232-investigations>.
- Calliari, Marcelo & Tatiana Lins Cruz. 2024. "Brasil adota mecanismo que permite a elevação tarifária em razão de desequilíbrios comerciais". *TozziniFreire Advogados*, 1 de fevereiro de 2024. <https://tozzinifreire.com.br/boletins/brasil-adota-mecanismo-que-permite-a-elevacao-tarifaria-em-razao-de-desequilibrios-comerciais>.
- Canada. 2025. "Canada Announces Entry into Force of Countermeasures against Auto Imports from the United States". *Department of Finance Canada*, 8 de abril de 2025. <https://www.canada.ca/en/department-finance/news/2025/04/canada-announces-entry-into-force-of-countermeasures-against-auto-imports-from-the-united-states.html>.
- Casey, Christopher A. et al. 2019. "The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use". *Congressional Research Service*, 20 de março de 2019. https://www.everycrsreport.com/files/20190320_R45618_44791ad0fa18051aeff40ec0dcc984e73e8266a3.html#_Toc4073885.
- Court of Appeals for the Federal Circuit (CAFC). 2025. *V.O.S. Selections, Inc. v. Trump*, No. 2025-1812, slip op. at 1 (Fed. Cir. June 10, 2025) (nonprecedential). <https://www.cit.uscourts.gov/sites/cit/files/25-66.pdf>.
- Court of International Trade (CIT). 2025. *V.O.S. Selections, Inc. v. United States*, Ct. Int'l Trade, Nos. 25-00066 & 25-00077, slip op. 25-66 (May 28, 2025). <https://www.cit.uscourts.gov/sites/cit/files/25-66.pdf>.

De Bolle, Monica. 2019. "The Rise of Economic Nationalism Threatens Global Cooperation". *Peterson Institute for International Economics*, 4 de setembro de 2019. <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/rise-economic-nationalism-threatens-global-cooperation>.

DeFrancesco, Robert E. III. 2025. "Trade Remedies". In *2025 key trade developments*. Washington, DC: Wiley Rein LLP. <https://www.wiley.law/key-trade-developments>.

Ernst & Young. 2025. "US Initiates Review of Other Countries' Imposition of Digital Services Taxes on U.S. Companies and Opens Comment Period on Nonreciprocal Trade Arrangements". *EY*, 25 de fevereiro de 2025. <https://taxnews.ey.com/news/2025-0549-us-initiates-review-of-other-countries-imposition-of-digital-services-taxes-on-us-companies-and-opens-comment-period-on-nonreciprocal-trade-arrangements>.

European Commission. 2025. "Statement by President Von der Leyen". *European Commission Press Release*, 9 de abril de 2025. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_25_1036.

Fefer, Rachel F. et al. 2021. "Section 232 Investigations: Overview and Issues for Congress". *Congressional Research Service*, 18 de maio de 2021. https://www.congress.gov/crs_external_products/R/PDF/R45249/R45249.35.pdf.

Fefer, Rachel F. 2022. "Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962". *Congressional Research Service*, 1 de abril de 2022. <https://www.congress.gov/crs-product/IF10667>.

Fong, Clara & Diana Roy. 2025. "What to Know about Trump's Tariff Authority, Its Cost, and What Comes Next". *Council on Foreign Relations (CFR)*, 4 de abril de 2025. <https://www.cfr.org/article/what-know-about-trumps-tariff-authority-its-cost-and-what-comes-next>.

Fung, Esther. 2025. "U.S.-China Trade Deal May Resemble Phase 1 Agreement from Trump's First Term: Ex-Official". *South China Morning Post*, 16 de julho de 2025. <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3318541/us-china-trade-deal-may-resemble-phase-1-agreement-trumps-first-term-ex-official>.

Inskip, Steve. 2025 "Trump's Brazil Tariffs Are 'Grotesquely Illegal,' Says Nobel Prize-Winning Economist". Entrevista com Paul Krugman.

NPR, 14 de julho de 2025. <https://www.npr.org/2025/07/14/nx-s1-5464923/nobel-prize-winning-economist-paul-krugman-discusses-trumps-use-of-tariffs>.

Manak, Inu. 2025 "Trade Deals Need More Than Ninety Days". *Council on Foreign Relations*, 7 de julho de 2025. <https://www.cfr.org/article/trade-deals-need-more-ninety-days>.

Office of the United States Trade Representative (USTR). 2024. *USTR Initiates Section 301 Investigation on China's Acts, Policies, and Practices Related to Targeting of the Semiconductor Industry for Dominance*. 23 de dezembro de 2024. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2024/december/ustr-initiates-section-301-investigation-chinas-acts-policies-and-practices-related-targeting>.

Office of the United States Trade Representative (USTR). 2021a. *Termination of Section 301 Digital Services Tax Investigations of Brazil, the Czech Republic, the European Union, and Indonesia*. <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/FRNDSTterminations.pdf>.

Office of the United States Trade Representative (USTR). 2021b. *USTR Announces, and Immediately Suspends, Tariffs in Section 301 Digital Services Taxes Investigations*. 2 de junho de 2021. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/june/ustr-announces-and-immediately-suspends-tariffs-section-301-digital-services-taxes-investigations>.

Office of the United States Trade Representative (USTR). 2025a. *USTR Section 301 Action on China's Targeting of the Maritime, Logistics, and Shipbuilding Sectors for Dominance*. 17 de abril de 2025. <https://ustr.gov/about/policy-offices/press-office/press-releases/2025/april/ustr-section-301-action-chinas-targeting-maritime-logistics-and-shipbuilding-sectors-dominance>.

Office of the United States Trade Representative (USTR). 2020. *Economic and Trade Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the People's Republic of China Text*. 15 de janeiro de 2020. <https://ustr.gov/countries-regions/china-mongolia-taiwan/peoples-republic-china/phase-one-trade-agreement/text>.

Office of the United States Trade Representative (USTR). 2018. *Report on China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer*,

Intellectual Property, and Innovation. 22 de março de 2018. <https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/section-301-investigations/section-301-china/investigation>.

Pina, Rute & Mariana Alvim. 2025. "Chantagem inaceitável' de Trump e defesa do Pix: o que Lula disse na TV sobre tarifaço". *BBC News Brasil*, São Paulo, 17 de julho. 2025. <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cjrlvypgwgwo>.

The Guardian. 2025. "Brazil Draws Up Plans to Retaliate Against Trump's 50% Tariff Threat". *The Guardian*, 10 de julho de 2025. <https://www.theguardian.com/us-news/2025/jul/10/brazil-trump-tariff-threat>.

United States Trade Representative. 2025b. "USTR Announces Initiation of Section 301 Investigation of Brazil's Unfair Trading Practices". 15 de julho de 2025. <https://ustr.gov/about/policy-offices/press-office/press-releases/2025/july/ustr-announces-initiation-section-301-investigation-brazils-unfair-trading-practices>.

United States Trade Representative. 2025c. "2025 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers of the President of the United States on the Trade Agreements Program". 31 de março de 2025. <https://ustr.gov/about/policy-offices/press-office/press-releases/2025/march/ustr-releases-2025-national-trade-estimate-report>.

Price, Alan H. et al. 2025. "USTR Announces Final Action in Section 301 Investigation into China's Shipbuilding/Logistics Practices". *Wiley Rein LLP*, 21 de abril de 2025. <https://www.wiley.law/alert-USTR-Announces-Final-Action-in-Section-301-Investigation-into-Chinas-Shipbuilding-Logistics-Practices>.

Reuters. 2025. "Brazil and U.S. Are Negotiating Terms of Understanding on Tariffs, Says Brazilian Finance Minister". *Reuters*, 5 de maio de 2025. <https://www.reuters.com/world/brazil-us-are-negotiating-terms-understanding-tariffs-says-brazilian-finance-2025-05-05/>.

Sandler, Travis & Rosenberg LLP (ST&R). 2025. "Section 301 Investigation of Digital Services Taxes." *Sandler, Travis & Rosenberg LLP*. <https://www.strtrade.com/trade-news-resources/tariff-actions-resources/section-301-investigation-digital-services-taxes>.

Schwarzenberg, Andres B. 2024. "Section 301 of the Trade Act of 1974". *Congressional Research*

Service, 13 de maio de 2024. <https://www.congress.gov/crs-product/IF11346>.

Sheinbein, David B. & P. Rodrigo Martinez Cabello. 2025. "U.S. Tariffs on Steel and Aluminum: Navigating the Changing Landscape in 2025". *Bradley*, 14 de abril de 2025. <https://www.bradley.com/insights/publications/2025/04/us-tariffs-on-steel-and-aluminum-navigating-the-changing-landscape-in-2025>.

Stanley, Andrew. 2023. "Globalization's Peak. Trade Plateaus and Restrictions Rise, Marking a New Era for Globalization." *Finance & Development Magazine*. <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2023/06/PT-globalization-peak-Stanley>.

Thorstensen, Vera & Victor do Prado. 2025. "From Geoeconomics to Trump's Geopolitics: from Tariffs to Weapons?". *CEBRI-Revista* 14. <https://cebri.org/revista/en/artigo/195/from-geoeconomics-to-trumps-geopolitics>.

Ungphakorn, Peter. 2021. "Technical Note: Appeals 'into the Void' in WTO Dispute Settlement". *Trade β Blog*, 13 de fevereiro de 2021. <https://tradebetablog.wordpress.com/technical-note-appeals-into-the-void-in-wto-dispute-settlement>.

United States Customs and Border Protection. n.d. *Section 301 Trade Remedies: Frequently Asked Questions*. <https://www.cbp.gov/trade/programs-administration/entry-summary/section-301-trade-remedies/faqs>.

United States. 2019. "Statement from the President Regarding Emergency Measures to Address the Border Crisis". *The White House*, 30 de maio de 2019. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/statement-president-regarding-emergency-measures-address-border-crisis/>.

United States. 2025a. "The Inaugural Address." *The White House*, 20 de janeiro de 2025. <https://www.whitehouse.gov/remarks/2025/01/the-inaugural-address/>.

United States. 2025b. "President Trump's America First Priorities." *The White House*, 20 de janeiro de 2025. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/01/president-trumps-america-first-priorities/>.

United States. 2025c. "Fact Sheet: President Donald J. Trump Ensures National Security and Economic Resilience through Section 232

Actions on Processed Critical Minerals and Derivative Products.” *The White House*, 15 de abril de 2025. <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/04/fact-sheet-president-donald-j-trump-ensures-national-security-and-economic-resilience-through-section-232-actions-on-processed-critical-minerals-and-derivative-products/>.

United States. 2025d. “Fact Sheet: President Donald J. Trump Issues Directive to Prevent the Unfair Exploitation of American Innovation”. *The White House*, 21 de fevereiro de 2025. <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/02/fact-sheet-president-donald-j-trump-issues-directive-to-prevent-the-unfair-exploitation-of-american-innovation/>.

United States. 2025e. “Regulating Imports with a Reciprocal Tariff to Rectify Trade Practices that Contribute to Large and Persistent Annual United States Goods Trade Deficits.” *The White House*, 2 de abril de 2025. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/regulating-imports-with-a-reciprocal-tariff-to-rectify-trade-practices-that-contribute-to-large-and-persistent-annual-united-states-goods-trade-deficits/>.

United States. 2025f. “Fact sheet: President Donald J. Trump imposes tariffs on imports from Canada, Mexico and China”. *The White House*, 1 de fevereiro de 2025. <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/02/fact-sheet-president-donald-j-trump-imposes-tariffs-on-imports-from-canada-mexico-and-china/>.

United States. 2025g. “Fact Sheet: President Donald J. Trump Restores Section 232 Tariffs”. *The White House*, 11 de fevereiro de 2025. <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/02/fact-sheet-president-donald-j-trump-restores-section-232-tariffs/>.

United States. 2025h. “Fact Sheet: President Donald J. Trump Adjusts Imports of Automobiles and Automobile Parts into the United States”. *The White House*, 26 de março de 2025. <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/03/fact-sheet-president-donald-j-trump-adjusts-imports-of-automobiles-and-automobile-parts-into-the-united-states/>.

United States. 2025i. “Amendments to Adjusting Imports of Automobiles and Automobile Parts into the United States”. *The White House*, 29 de abril de 2025. [https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/amendments-to-adjusting-](https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/amendments-to-adjusting-imports-of-automobiles-and-automobile-parts-into-the-united-states/)

[imports-of-automobiles-and-automobile-parts-into-the-united-states/](https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/03/imposing-tariffs-on-countries-importing-venezuelan-oil/).

United States. 2025j. “Imposing Tariffs on Countries Importing Venezuelan Oil”. *The White House*, 24 de março de 2025. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/03/imposing-tariffs-on-countries-importing-venezuelan-oil/>.

United States. 2025k. “Fact Sheet: President Donald J. Trump Declares National Emergency to Increase Our Competitive Edge, Protect Our Sovereignty, and Strengthen Our National and Economic Security”. *The White House*, 2 de abril de 2025. <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/04/fact-sheet-president-donald-j-trump-declares-national-emergency-to-increase-our-competitive-edge-protect-our-sovereignty-and-strengthen-our-national-and-economic-security/>.

United States. 2025l. “Fact Sheet: President Donald J. Trump Secures a Historic Trade Win for the United States”. *The White House*, 12 de maio de 2025. <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/05/fact-sheet-president-donald-j-trump-secures-a-historic-trade-win-for-the-united-states/>.

United States. 2025m. “Fact Sheet: President Donald J. Trump Increases Section 232 Tariffs on Steel and Aluminum”. *The White House*, 3 de junho de 2025. <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/06/fact-sheet-president-donald-j-trump-increases-section-232-tariffs-on-steel-and-aluminum/>.

United States. 2025n. “Extending the Modification of the Reciprocal Tariff Rates”. *The White House*, 7 de julho de 2025. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/07/extending-the-modification-of-the-reciprocal-tariff-rates/>

United States. 2025o. “Fact Sheet: President Donald J. Trump Continues Enforcement of Reciprocal Tariffs and Announces New Tariff Rates”. *The White House*, 7 de julho de 2025 <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/07/fact-sheet-president-donald-j-trump-continues-enforcement-of-reciprocal-tariffs-and-announces-new-tariff-rates/>

United States. 2025p. “General Terms for the United States of America and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland Economic Prosperity Deal”. *The White House*, 8 de maio de 2025. [https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/05/general-terms-](https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/05/general-terms-for-the-united-states-of-america-and-the-united-kingdom-of-great-britain-and-northern-ireland-economic-prosperity-deal/)

for-the-united-states-of-america-and-the-united-kingdom-of-great-britain-and-northern-ireland-economic-prosperity-deal/.

Weaver, Marin. 2019. "Section 232 and 301 Trade Actions in 2018". *United States International Trade Commission (USITC)*, 1 de outubro de 2019. https://www.usitc.gov/research_and_analysis/tradeshifts/2018/section_232_and_301_trade_actions_in_2018.pdf.

World Trade Organization (WTO). 2022a. "Panel Report, United States – Steel and Aluminium Products (China)". *WT/DS544/R*, 9 de dezembro de 2022. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds544_e.htm.

World Trade Organization (WTO). 2020. "Panel Report, United States – Tariff Measures (China)". *WT/DS543/R*, 15 de setembro de 2020. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds543_e.htm.

World Trade Organization (WTO). 2023a. "Panel Report, United States – Safeguard Measure on Photovoltaic Products (China)". *WT/DS562/R*, 17 de agosto de 2023. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds562_e.htm.

World Trade Organization (WTO). 2023b. "Panel Report, China – Additional Duties (United States)". *WT/DS558/R*, 16 de agosto de 2023. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds558_e.htm.

World Trade Organization (WTO). 2025a. "Request for Consultations, United States – Additional Tariff Measures (China)". *WT/DS633/1*, 4 de fevereiro de 2025. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds633_e.htm.

World Trade Organization (WTO). 2025b. "Request for Consultations, United States – Universal and Country-Specific Additional Duties (China)". *WT/DS638/1*, 4 de fevereiro de 2025. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds638_e.htm.

World Trade Organization (WTO). 2023c. "Panel Report, United States – Steel and Aluminium Products (Turkey)". *WT/DS564/R*, 27 de março

de 2023. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds564_e.htm.

World Trade Organization (WTO). 2022b. "Panel Report, United States – Steel and Aluminium Products (Norway)". *WT/DS552/R*, 9 de dezembro de 2022. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds552_e.htm.

World Trade Organization (WTO). 2022c. "Panel Report, United States – Steel and Aluminium Products (Switzerland)". *WT/DS556/R*, 9 de dezembro de 2022. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds556_e.htm.

Xiao, Estelle. 2025. "Vietnam-U.S. Trade Deal 2025: Summary, Impacts, and Strategic Responses". *Vietnam Briefing*, 7 de julho de 2025. <https://www.vietnam-briefing.com/news/vietnam-us-trade-deal-2025-summary-impacts-and-strategic-responses.html/>

Zirpoli, Christopher. 2025a. "Legal Authority for the President to Impose Tariffs under the International Emergency Economic Powers Act (IEEPA)". *Congressional Research Service*, 7 de abril de 2025. https://www.everycrsreport.com/files/2025-04-07_LSB11281_6e57b6cd8985b2dc3e5e05f8aa4a537b0c065f14.pdf.

Zirpoli, Christopher. 2025b. "Court decisions regarding tariffs imposed under the International Emergency Economic Powers Act (IEEPA)". Washington, D.C.: Congressional Research Service, Março, 2025. <https://www.congress.gov/crs-product/LSB11332>.

Como citar: Nasser, Rabih & Marina Takitani. 2025. "A política tarifária da administração Trump 2.0 e seus impactos para o Brasil". *CEBRI-Revista* Ano 4, Número 14 (Abr-Jun): 62-84.

To cite this work: Nasser, Rabih & Marina Takitani. 2025. "The Tariff Policy of the Trump 2.0 Administration and Its Impacts on Brazil." *CEBRI-Journal* Year 4, No. 14 (Abr-Jun): 62-84.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn27647897.cebri2025.14.02.03.62-84.pt>

Recebido: 13 de maio de 2025

Aceito para publicação: 11 de julho de 2025

Copyright © 2025 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.

The Trump Administration's Retreat from the UN: Catastrophe or Opportunity?

Richard Gowan

Abstract: The United Nations has long relied on the U.S. for financing and political leadership. The Trump administration has taken away both. While the system is currently in shock, and diplomatic discussions of its future are still at a tentative stage, there is still an opportunity for countries from the Global South to use this window to rebalance decision-making authority at the UN.

Keywords: United Nations; Donald Trump; United States foreign policy; Global South.

O afastamento do governo Trump da ONU: catástrofe ou oportunidade?

Resumo: As Nações Unidas há muito dependem dos EUA para financiamento e liderança política. O governo Trump retirou ambos. Embora o sistema esteja atualmente em choque e as discussões diplomáticas sobre seu futuro ainda estejam em estágio inicial, ainda há uma oportunidade para os países do Sul Global usarem essa janela para reequilibrar a autoridade decisória na ONU.

Palavras-chave: Nações Unidas; Donald Trump; política externa dos Estados Unidos; Sul Global.

The second Trump administration has thrown the United Nations (UN) into chaos. President Trump has pulled the U.S. out of multiple UN agreements and frameworks, such as the Paris climate change pact, and cut or frozen most financial contributions to the UN system. This has opened up huge funding gaps in many multilateral agencies, and hit the main humanitarian aid providers, such as the World Food Programme, especially hard. U.S. diplomats in New York and Geneva have instructions to demand that other countries delete words like “diversity” and “gender” from resolutions as a matter of ideological principle. The President’s own musings on taking over the Panama Canal or Greenland, possibly by force, have cast doubt on Washington’s commitment to the principles of the UN Charter. In the meantime, the new leadership in Washington has offered little strategic direction on some issues—such as how to stabilize Haiti and end the civil war in South Sudan—that were priorities at the UN for the Biden administration. Although Trump has not heeded the calls of some Republicans in Congress who want to pull the U.S. out of the UN altogether, he has already done significant and lasting harm to the world organization.

In the first months of the administration, diplomats in New York initially hoped that there would be limits to the U.S. attacks on the organization. At a minimum, they expected Washington to lay out some sort of vision of how it wants the UN to change over the longer term. While most UN members lament the way that Washington is treating the organization, many feel that it has grown too big and bureaucratic—and difficult to sustain financially—in recent years. A lot of ambassadors would be willing to work with the U.S. on reforms to make the UN more efficient, but, to date, the administration has only offered hints at its longer-term intentions with regard to the UN. U.S. officials say that President Trump wants the organization to focus on its “founding mission” of preserving international peace and security, but rarely offer more details than that.

As time has gone by, the mood has shifted among UN members, with many concluding that it will be hard to find any real common ground with Washington. The administration may offer a little more clarity about its intentions in the third quarter of 2025, when it will release the findings of a review of U.S. multilateral commitments and treaty obligations ordered by Trump in the spring. But diplomats fear that the administration will use this opportunity to announce more withdrawals from parts of the UN system, without offering a pathway to stable U.S.-UN relations. Some hope that Democratic successes in the 2026 midterm elections, or the election of a Democratic President in 2028, could create new dynamics in U.S. policy, but that is still far away.

Richard Gowan is the United Nations director at the International Crisis Group.

For the time being, diplomats and UN officials accept that it is necessary to assume that the U.S. will be a semi-detached, and often disruptive, member of the organization for the foreseeable future. Some see a scenario in which States continue to advance multilateral cooperation in the absence of the U.S., noting that negotiators in Geneva were able to agree a new Pandemic Treaty in May—setting out protocols for better international cooperation during future plagues—, even though the Trump administration had pulled out of the process in January. Nonetheless, it seems inevitable that the UN system as a whole will have to shrink if it does not receive U.S. financial support. Secretary-General António Guterres has launched a process (dubbed “UN80” as it is eighty years since the signing of the UN Charter in San Francisco) to force financial savings across the organization—with UN entities expected to cut 20% of their staff in 2026—and potentially merge parts of the UN system to make them more efficient. While this is deeply unpopular among UN staff, who face the loss of their livelihoods, member States agree that it is necessary. UN officials have started to talk about the need to do “less with less” in a new era of austerity.

Yet some diplomats and UN staff also see an opportunity opening up as a result of the Trump administration's behavior. Many UN members, especially from the so-called “Global South”, have been arguing for many years that the power structure of the UN is unbalanced, with the U.S. and its Western allies enjoying outsized influence across the organization. Efforts to address this situation through formal diplomatic processes—such as the negotiations on the 2024 “Pact of the Future”, a sprawling summary of ways to update multilateralism—have only yielded limited results. But by stepping back from the UN system, and raising doubts about its role as the guarantor of the international system, Trump may unintentionally change the diplomatic game.

The U.S. retreat could be an opportunity for another power, most obviously China, to present itself an alternative guarantor of the UN system. Or it could be a moment for a broader coalition of States—including countries from both the Global South and Global North—to work out how to manage the UN in a more balanced fashion. That will not be an easy process, but the alternative could be a further fragmentation and weakening of the UN system. In the remainder of this essay, we will look in more detail at why U.S. policy has had such a severe impact on the UN in 2025—and how those UN members that want the world organization to recover can help keep it afloat.¹

1. Richard Gowan writes here in a personal capacity.

THREE REASONS TO BE HUMBLE AT THE UN

The Trump administration's attack on the UN has been humbling for the world organization for three main reasons. The first is that Trump's actions demonstrated exactly how dependent many parts of the UN have been on U.S. funding and goodwill. While diplomats and UN officials have been talking about the rise of a new multipolarity in recent years—underlining the need for UN reform—the organization has continued to rely on the U.S. to a very large degree. This is especially true in financial terms. While the U.S. pays roughly a quarter of the UN's regular budget (which covers the running costs of the secretariat and some of its political missions) and peacekeeping budget, it has been responsible for an even larger share of funding to the UN's main humanitarian agencies, which have taken on an ever-increasing role in managing the fallout of conflicts and climate change-related shocks in recent years. In 2024, for example, the U.S. covered half of the World Food Programme's US\$ 9 billion budget (partially through in-kind contributions of food). Washington also provided two-fifths of funding to the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), the refugee agency. The Trump administration has reduced funds to a trickle—and specifically cut off support for life-saving efforts in cases including Afghanistan and Yemen—leaving major parts of the UN very exposed.

Humanitarian officials have spent the first half of 2025 scabbling to work out how to operate with reduced U.S. funds. The World Food Programme (WFP) estimates it will have to shrink by about 40%, and UNHCR is cutting back by 30%. This is already translating into thousands of job losses, but it will also mean that the UN system as a whole is simply able to offer less food, shelter and protection for people facing crises. There may be ways to limit the damage, as humanitarian agencies often duplicate each other's activities and capabilities, and may be able to consolidate their work in some areas. But even if savings can be found, the UN's overall ability to do life-saving work will shrink. This will have knock-on effects for other areas of international cooperation, as ballooning humanitarian crises could fuel conflicts and set back economic development in some cases. Overall, it is now clear that the UN was always dangerously over-reliant on the U.S. to cover the costs of its work.

The Trump administration's attack on the UN has been humbling for the world organization for three main reasons. The first is that Trump's actions demonstrated exactly how dependent many parts of the UN have been on U.S. funding and goodwill.

In addition to causing financial disruption, the U.S. has also dampened political discussions of some items that were previously high on the UN agenda, while altering diplomatic dynamics around others. In late 2024 and early 2025, for example, the outgoing Biden administration pushed hard for the Security Council to prepare for the deployment of UN peacekeepers to end disorder in Haiti (replacing a small Kenyan-led security mission that the Council authorized in 2023, but has proved insufficient to manage a growing crisis). The Trump administration has, however, frustrated its regional partners by dropping this initiative and failing to replace it with a credible alternative policy. There have been rumors that Washington would prefer the Organization of American States (OAS) to lead a mission instead, thereby circumventing the Security Council, but this notion seems half-baked at best and the OAS lacks the relevant operational expertise to manage it. However, other Security Council members have been nervous to make solid alternative proposals without greater clarity over U.S. intentions, once again showing how dependent the organization is on U.S. direction. There has been a similar drop-off in Security Council engagement on the civil war in Sudan, a Biden administration priority at the UN through 2024 that the Trump administration has paid little attention to since taking office.

The Trump administration's most startling political move at the UN to date has, however, been to change its approach to Russia's war on Ukraine. In contrast to the Biden administration, which offered Kyiv unstinting support in the Security Council and General Assembly, the Trump team tabled a Security Council resolution in February 2025 calling for a peace deal without naming any preconditions, such as respect for Ukraine's territorial integrity. This delighted Russia and dumbfounded U.S. allies in Europe, although France and the UK refrained from vetoing the American text. Since then, Council discussions of Ukraine have remained adrift, with the Europeans wary of adopting positions that could increase friction with Washington. Overall, the Trump administration has shown that the U.S. can disrupt UN dynamics—as well as UN budgets—enormously, but generally failed to lay out an agenda for shaping peace and security diplomacy.

Does the UN Have Any Friends Left?

The second reason that the Trump shock has been humbling for the UN system is that while the U.S. has retreated, other countries have not rushed forward to fill the gap. This is different to the experience of 2017 and 2018, when the first Trump administration also took steps to distance itself from parts of the UN system including the Paris Climate Agreement, Human Rights Council and

(during COVID) the World Health Organization. Back then, other UN members were quick to underline their faith in multilateralism. France and Germany set up a loose “Alliance for Multilateralism” as an umbrella for countries to discuss the enduring need for international cooperation. European donors found pockets of cash to cover U.S. budget cuts to UN agencies (although the scale of these cuts was far smaller than what we have seen this year, and the U.S. kept up financing to big agencies including WFP and UNHCR). With the Paris Climate Summit still a recent memory, Secretary-General Guterres rallied leaders to pledge to continue to fight global warming, despite Trump rejecting it. As I wrote on the day of the 2020 U.S. presidential elections (Gowan 2020):

Washington has failed to persuade many other countries to join its attacks on multilateral mechanisms. Instead, worried by both Trump’s bullying tactics and China’s rising assertiveness, many States have invested political capital in defending the international system.

As I noted at the time, “it is not clear that States that have advocated for multilateralism over the past four years could maintain the effort for another four if Trump wins a second term.” This has proved prescient, as UN members have been much less willing to step up with money and political support for the organization this time. This is especially true among European States, which have radically shifted their priorities in recent years given their security concerns with Russia. European diplomats made it clear to UN officials in late 2024 and 2025 that they would not be able to fill Trump-induced financing gaps, as their governments are channeling cash to defense. In the course of the last six months, some European governments, including the UK and the Netherlands, have cut aid budgets further. UN officials grumble that some of these donors are effectively using U.S. aid cuts as cover for their own reductions in spending. Although some other Western donors, including the EU institutions in Brussels, *have* maintained funding levels—and complain that their generosity is not acknowledged at the UN—they cannot fully compensate for U.S. and other cuts.

The second reason that the Trump shock has been humbling for the UN system is that while the U.S. has retreated, other countries have not rushed forward to fill the gap.

UN officials have also been disappointed that one country that *could* cover the U.S. cuts in full has not opted to do so. This is China. Since the scale of U.S. disengagement from the UN became clear, many commentators have suggested that Beijing could take advantage of the moment to increase its spending at the UN and gain more political influence in New York and Geneva. China has taken some steps in this direction, pledging US\$ 500 million to the World Health Organization in May over the next five years. But Chinese officials have made it clear that they do not intend to put funds into other parts of the UN, like WFP and UNHCR, at scale. This is in line with Chinese policy at the UN over the last decade—which has tended to involve investing relatively small sums in parts of the organization of direct interest to Beijing—and may also reflect the fact that Beijing currently faces financial headwinds. Either way, there has been no “Chinese takeover” at the UN.

More generally, member States have been quite muted in their criticisms of the U.S. around the UN in recent months. Diplomats explain that their political masters in their capitals are not keen to pick unnecessary fights with Washington in the UN arena. Almost every nation on earth is trying to work out how to preserve their economic relations with the U.S. after Trump's barrage of tariff announcements. Many are also aiming to protect security relations with Washington that Trump has put in doubt. In this context, it is natural for States to prioritize their bilateral relations with the U.S. rather than focus on its behavior in the UN system. This has affected not only States' willingness to call out U.S. aid cuts in early 2025, but also their approach to specific problems on the UN agenda, such as the Israeli-Hamas war. While UN Security Council members frequently tabled resolutions calling for a ceasefire in Gaza in 2023 and 2024—knowing that the Biden administration was likely to veto them—, the Council did not advance any resolution on the war in the first five months of 2025. Diplomats were honest about the fact that this reflected worries about how the Trump administration would react. Although the elected members of the Council did finally table a Council resolution calling for a ceasefire in early June—which the U.S. predictably vetoed—, their previous caution was indicative of the wider nervousness at the UN.

Member States have been quite muted in their criticisms of the U.S. around the UN in recent months. Diplomats explain that their political masters in their capitals are not keen to pick unnecessary fights with Washington in the UN arena.

Some UN members deserve honorable mentions for bucking this cautious trend. Germany, despite going through an extended government transition, has convened inter-governmental meetings on the future of UN peacekeeping and development. Spain has attempted to bridge divides between the Global North and South by hosting a conference on financing for development in Seville (like the German meetings, this was scheduled before Trump took power, but took on extra resonance in light of his policies). France and Saudi Arabia have pressed ahead with convening a summit at the UN on the two-State solution to Israeli-Palestinian question, aimed at breaking the organization's perennial deadlocks over the Middle East, despite the inevitability of a rift with the Trump administration, which firmly opposes Palestinian statehood.

The third and final reason for UN insiders to feel humble a few months into the second Trump administration is, however, that nobody really has a strategy to get out of this mess.

Brazil, fresh from presiding over the G20 and preparing to chair the annual UN climate summit this fall, has also been keen to push innovative ideas about the future of global governance. Brasilia has tabled the idea of creating a "Climate Change Council" to supplement existing UN formats for dealing with global warming and—behind the scenes—floated ideas for a major conference on reforming the UN Charter. Such ideas may appear quixotic in the current fraught international moment, but they provide a healthy contrast to a wider sense of fatalism at the UN.

Does anyone have a plan?

The third and final reason for UN insiders to feel humble a few months into the second Trump administration is, however, that nobody really has a strategy to get out of this mess. As noted, the U.S. has not yet given a clear sense of its longer-term plans for the UN, if any exist. Diplomats are especially frustrated that the administration has not—as of early June—sent a fully-fledged Permanent Representative to New York or Geneva. The initial Trump pick as ambassador in New York, Representative Elise Sefanik, chose to drop the nomination to stay in Congress (her seat was vulnerable to a Democratic takeover). At the time of writing, her putative successor, former National Security Adviser Mike Waltz, has yet to go through his confirmation hearings. Ambassadors from other UN members say that they are very keen to see Waltz arrive in New York as soon as possible, as he might have the authority to set a clearer path for U.S. policy at the UN.

But if the U.S. has not offered a clear vision of where it is headed with the UN, nor have many other UN members. In recent months, different groups of ambassadors have met around New York to ponder where the UN may be headed. Having participated in a number of these meetings, I can say that they tend to be both thoughtful and tentative, with participants giving frank assessments of the strengths and (more often) the weaknesses of the UN, but holding back from offering bold plans for the organization. Member States have tended to stand back and allow Secretary-General Guterres some space to come forward with proposals to downsize and streamline the organization, although Guterres has pointed out that really significant reforms—such as merging UN agencies—would ultimately require inter-governmental approval anyway.

As I have argued elsewhere (Gowan 2025), this cautious approach by UN members is understandable, but may also eventually prove counterproductive. The Secretary-General can look at UN budgets, staffing tables and organigrams and propose improvements, but he is to some extent working in a political vacuum, as UN members have not set out the priorities that should guide his thinking. Last year, the UN membership did agree on a “Pact for the Future” that listed scores of areas for better cooperation, ranging from development to the regulation of Artificial Intelligence. But the Pact was a non-binding document and the negotiators broadly tried to keep all parties happy, piling up priorities for cooperation. While the Pact is still a useful reference document, it does not address how the UN system should evolve in a moment when it is no longer possible to keep on expanding priorities, but instead it is urgent to focus on what the organization has to do with limited resources—and what parts of its work can be dropped or done by others.

Member States may be wary of getting into that discussion because—despite a general sense that the UN must shrink—there is no consensus on how to rank its

Western diplomats have often said that it is time for the UN to go “back to basics” and focus on its core mandate of peace and security (in this they consciously or unconsciously echo Trump’s references to its “founding mission”). But representatives from the Global South are nervous that this implicitly means deprioritizing the UN’s work on issues like development and climate adaptation.

activities in terms of importance and resource allocation. In recent months, Western diplomats have often said that it is time for the UN to go “back to basics” and focus on its core mandate of peace and security (in this they consciously or unconsciously echo Trump’s references to its “founding mission”). But representatives from the Global South are nervous that this implicitly means deprioritizing the UN’s work on issues like development and climate adaptation. Having clashed over these questions around the Pact for the Future, all sides seem to fear that an open debate about the UN’s future could deteriorate into a North-South shouting match over the multilateral system.

This is a reasonable concern, but some sort of grand debate over where the UN is headed will eventually become necessary. It could come into focus in the second half of 2025. The Trump administration’s review of its multilateral commitments—*noted in the introduction*—could give other States a better sense of their options vis-à-vis Washington. Secretary-General Guterres has promised to lay out his overarching ideas for UN reform, based on the UN80 process, at the annual high-level meeting of the General Assembly in September. At the same time, the UN’s financial situation is liable to grow even worse as the U.S. withholds funds. With these prompts, States will not be able to avoid discussing what future they want for the UN indefinitely. The big question facing them is whether they can turn this ugly moment into an opportunity for a constructive discussion, rather than allowing long-standing divisions to overshadow the process.

A moment of opportunity?

For all the confusion generated by the second Trump administration at the UN, Washington’s retreat from multilateralism may still offer an opportunity to rebalance inter-State relations at the UN. For a long time, countries of the Global South have argued that Western States—and above all the U.S.—have wielded outsized formal and informal influence in the institution, but Washington and its allies have justified this by pointing to their financial contributions. Now the U.S. seems determined to slash those contributions, and many other Western States have signaled that—like it or not—they cannot sustain the UN financially at its pre-Trump scale. This may create an opening for representatives of the Global South and Global North to discuss a rebalancing of power in the UN system, by which wealthier nations would pay less for the UN, but also accept that non-Western nations must now have a greater voice in its decision-making.

The first step towards such a rebalancing—if States want it—would be for countries from the Global North and Global South to use discussions around the

UN80 process as an opportunity to test out ideas for what a rebalanced UN would look like. Rather than see the inevitable shrinking of the UN as a zero-sum game (in which cuts in different areas will inevitably hurt some States more than others), it is time for honest discussions about what the UN does well and badly. It is notable, for example, that representatives of developing countries that strongly defend the organization's economic work in public are dismissive of it in private. Facing a difficult period, in which clinging onto old positions will likely do more harm than good, UN members should—quietly—feel each other out on potential areas of agreement over streamlining the UN's work.

Moving from such backroom discussions to formal negotiations on UN reforms will be hard. The U.S., after all, retains huge influence across the organization despite its retreat. Like the other veto powers, it has the power to block any reforms to the UN Charter by refusing to ratify them. But it is possible that the Trump administration, which seems quite willing to cut ties with large parts of the UN system, will ultimately take a transactional approach to UN reform—allowing other States to reshape parts of the system that it wants to ignore, so long as they do not impinge on its direct interests. Regardless, the remaining friends of the UN in the Global North and the Global South need to start talking about how to rescue and preserve the multilateral system.

For too long, many UN members have talked about their desire to transform the UN system to meet twenty-first century challenges—and reflect twenty-first century dynamics—while surreptitiously relying on the U.S. to keep funding the institution. For good or ill, the Trump administration has rendered that strategy untenable. It is time for States that want multilateralism to work to shoulder a greater part of the burden, political and financial, of making it function. ■

For all the confusion generated by the second Trump administration at the UN, Washington's retreat from multilateralism may still offer an opportunity to rebalance inter-State relations at the UN.

References

Gowan, Richard. 2020. "Trump Failed to Kill Multilateralism, and Might've Even Made It Stronger." *World Politics Review*, November 3, 2020. <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/29186/trump-failed-to-kill-multilateralism-and-might-ve-even-made-it-stronger>.

Gowan, Richard. 2025. "Doing 'Less with Less' at the UN". *International Crisis Group*, May 16 2025. <https://www.crisisgroup.org/global-united-states/doing-less-with-less-un>.

Como citar: Gowan, Richard. 2025. "O afastamento do governo Trump da ONU: catástrofe ou oportunidade?" *CEBRI-Revista* Ano 4, Número 14 (**Abr-Jun**): 85-96.

To cite this work: Gowan, Richard. 2025. "The Trump Administration's Retreat from the UN: Catastrophe or Opportunity?" *CEBRI-Journal* Year 4, No. 14 (**Abr-Jun**): 85-96.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn27647897.cebri2025.14.02.04.85-96.en>

Submitted: June 8, 2025

Accepted for publication: June 25, 2025

Copyright © 2025 CEBRI-Journal. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original article is properly cited.

The World According to Trump— And What It Means for Europe and Latin America

Stefan Mair

Abstract: While the liberal rules-based world order and globalization have been in crisis for almost two decades, Donald Trump's disruptive approach to international trade, preference for deals, and disregard for common values threaten to facilitate the fragmentation of the world into rival blocs or competing spheres of influence. While a new bipolarity as well as unbound great power rivalry would threaten multilateral cooperation and international peace on a global scale, a flexible multipolarity driven by soft power might offer a hopeful alternative.

Keywords: Donald Trump; Global/World Order; Great Power Rivalry; Multipolarity.

O mundo segundo Trump – e o que isso significa para a Europa e a América Latina

Resumo: Embora a ordem mundial liberal baseada em regras e a globalização estejam em crise há quase duas décadas, a abordagem disruptiva de Donald Trump em relação ao comércio internacional, sua preferência por acordos bilaterais e o desrespeito por valores comuns ameaçam facilitar a fragmentação do mundo em blocos rivais ou esferas de influência concorrentes. Enquanto uma nova bipolaridade e a rivalidade desenfreada entre grandes potências colocariam em risco a cooperação multilateral e a paz internacional em escala global, uma multipolaridade flexível impulsionada pelo poder brando pode oferecer uma alternativa promissora.

Palavras-chave: Donald Trump; ordem global; rivalidade entre grandes potências; multipolaridade.

When John Irving published his best-selling novel *The World According to Garp* in 1978, he could not have imagined that almost 50 years later a man whose eccentricities surpass even Irving's extraordinary fictional characters would become President of the United States of America. If Donald Trump's first presidency held surprises for many experienced politicians and experts, his second term promises even more unconventionality and turbulence. Since his inauguration on January 20, the 47th President keeps the world in suspense. Whether it was his announcement to take back the Panama Canal, the proposal—or rather the threat—to make Canada the 51st state, the offer to buy and the serious aspiration to ultimately take over Greenland, his vision to expel the Palestinians from the Gaza Strip and turn it into a second Riviera, or the innovative method to calculate the amount of tariffs that exporting countries owe to the American customs authorities: Donald Trump's first hundred days truly offered a wealth of innovative ideas. Observers disagree on whether these ideas are part of a grand strategy whose beauty escapes the understanding of the uninitiated, or the President is playing by ear and simply following his instincts and gut feelings. Be that as it may, some foreign policy experts already regard Donald Trump as the most consequential President for international affairs since Franklin D. Roosevelt, and he is certainly the most disruptive one in modern history. It is therefore essential to try to understand the workings of the world according to Trump, what it is all about, what it means for his allies and neighbors, and how they can deal with it. But before we get there, we need to take a look at the present state of the world.

THE END OF THE LIBERAL WORLD ORDER

There is a broad consensus among international affairs commentators and writers that the world is in a state of disorder, which, in turn, is the result of the end of the liberal, rules-based international order. This order was set up by the United States (U.S.) and the victorious European powers of World War II, enshrined in the United Nations (UN) Charter, and applied by various multilateral institutions. Though its rules were regarded as universal, until the end of the Cold War their validity had been more or less limited to the Western world. The repressed societies of the Soviet bloc and the millions of civilians suffering from proxy wars in Vietnam, Afghanistan, Korea, and elsewhere were hardly aware of these liberal rules.

Stefan Mair is Director and Executive Chairman of the German Institute for International and Security Affairs (SWP). Previously, he was a member of the executive board of the Federation of German Industries (2010-2020) and held various positions at SWP (1992-2010). He earned his Doctorate from the Ludwig Maximilian University of Munich. His areas of expertise are German and EU foreign and security policy, geopolitical and goeconomic dynamics, and foreign trade policy.

With the end of the Cold War, however, the universalization of this rule-based order became so pronounced, that Francis Fukuyama was not alone in believing that he was witnessing the end of History. The bipolar world was replaced by a unipolar one in which the overwhelming political, economic, and military power of the U.S. was unchallenged by any peer competitor. The only remaining superpower adopted the role of a world policeman, taking upon itself the global responsibility to protect and to promote liberal values even if this required the use of military force. Looking back at the heyday of the unipolar moment in the 1990s, it is often neglected that this liberal rule-based order was not universal even then. The hundreds of thousands of people on the African continent who died in armed conflicts, from the rampant AIDS pandemic or from famine, were only the most visible outsiders of this order. September 11, 2001 was the first credible challenge to this order. Since then, it has been gradually disintegrating. Several factors have brought this about.

Initially and ultimately, the West itself undermined the belief in the values and their universality that has been the basis of the liberal order. The war on terror has been accompanied by excesses and human rights violations, which made the commitment to these values less credible. The full-fledged war of the U.S. and their allies against Iraq in 2003 was a fundamental breach of the norms of the UN Charter. And some would argue that also NATO's intervention in Kosovo 1999 was a gross violation of these norms, though it was certainly more guided by human rights concerns than by geostrategic reasoning. Nevertheless, the perception in many parts of the world became more pertinent that the West was applying double standards in its pursuit of liberal values and that some States, especially one, were more equal than others. In 2007 this unsettling of liberal political values became supplemented and reinforced by the unsettling of economic liberalism. The financial crisis, which began in the world's most capitalist country and then spread to the rest of the world, sowed deep doubts about the superiority of liberal and deregulated markets. All the more so because the Chinese version of State capitalism seemed to be better prepared to deal with the crisis than liberal capitalism. Finally, liberal values have come under domestic pressure in those countries that have traditionally been most committed to them and

There is a broad consensus among international affairs commentators and writers that the world is in a state of disorder, which, in turn, is the result of the end of the liberal, rules-based international order.

have promoted them most vigorously on the international stage. The rise of illiberal democracy, right-wing populism and xenophobia in Europe and North America contributed to the increasing discrediting of these values in other parts of the world.

These developments occurred in parallel with a global power shift. China in particular, but also other parts of Asia, benefited greatly from the economic globalization, markets opening, and establishment of global supply chains that followed the end of the Cold War. In 1995, the share of U.S. GDP in world GDP was around 25%, and that of China around 2.5%. While share of the U.S. economy remained pretty stable since, the latest figures for 2023 show a Chinese share of 17%.¹ High economic growth rates enabled China to heavily invest in its military capabilities, to make attractive offers to other countries in the form of private investment, unconditional loans and infrastructure construction—signified by the Belt and Road Initiative—and, as a consequence, to create economic dependencies that can be used for economic coercion. In addition to these elements of hard power, China offered a development model quite attractive to authoritarian leaders in Africa, Asia and Latin America—a bit of an unusual form of soft power.

At the same time, we have witnessed a continuous weakening of multilateral institutions driven by two different dynamics. On the one hand, China has increasingly penetrated, instrumentalized and sidelined multilateral institutions and distorted their rules. The biggest victims of this strategy have been the World Health Organization (WHO) and the World Trade Organization (WTO). On the other hand, these institutions have proved unable to adapt to the global power shifts and to reform themselves—be it the composition of the UN Security Council or the voting shares in the International Financial Institutions (IFIs): the World Bank and the International Monetary Fund (IMF). The consequence has been a significant loss of cohesive power and relevance: the UN Security Council has become increasingly unable to reach consensus on how to deal with violent conflicts, the IFIs hardly played any role in mastering the global financial crisis, the WTO has made no substantial progress in completing the Doha Round for further market liberalization, and the WHO has failed to manage the Covid-19 pandemic.

The declining willingness and ability of the U.S. to play the role of world police and the guarantor of peace and stability in many parts of the world amount to a third factor. The partial withdrawal from world affairs already began under the Obama administrations as a consequence of the Neocons' failure to enforce liberal values by any means—including military force. At the same time, growing

1. See World Bank Group: GDP (current US\$) - China, World, United States. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=CN-1W-US>.

segments of U.S. society developed the conviction that the U.S. were overburdened by its international commitments, exploited by too many free-riders on their security guarantees and unfairly treated economically by friends and foes alike. These beliefs gave way to the first Trump administration, which already dealt a serious blow to the liberal rules-based order and to the Western alliance. But also the brief “America Is Back” phase of the Biden administration was marked by the chaotic withdrawal from Afghanistan that U.S. partners perceived as a betrayal.

In combination with the increasing discreditation of liberal values, the global power shift and the increasing irrelevance of multilateral institutions, the partial withdrawal of the U.S. from world affairs created a power vacuum that called for a renewed great power rivalry very similar to the period before World War I. For a while, the staging of this rivalry seemed to be confined to the realm of geoeconomics. Foreign policy objectives were pursued through the creation of economic dependencies and economic coercion, through competition for control of markets, critical raw materials and trade routes, and through the imposition of sanctions and boycotts. However, Russia’s full-scale invasion of Ukraine has brutally reintroduced military force into the great power equation.² The global financial crisis, China’s resort to economic coercion and, finally, the fallout from the Covid-19 pandemic and Russia’s invasion of Ukraine have raised awareness in the West of the vulnerabilities that come with globalization. Interdependencies that had previously been positively connotated were reassessed as relationships of asymmetric dependency—and a security threat. The discourse on the international economy has become increasingly dominated by terms such as resilience, and friend-, near- and re-shoring replacing concepts of efficiency, just-in-time, economies of scale and global value chains. The end of globalization as we knew it is the economic fallout of the disintegration of the liberal rules-based order.

The end of globalization as we knew it is the economic fallout of the disintegration of the liberal rules-based order.

The accelerating decline of this order and the end of the unipolar moment are paving the way for a new world order. What this will look like remains to be seen, but three possible blueprints for a future world order can be outlined: (1) a return to bipolarity, this time splitting the world in a camp dominated by the U.S. and another

2. Some observers see this recourse to military means by Russia as an expression of the realization that it does not control the economic means to meet the challenges of a geoeconomic great power rivalry.

dominated by China; (2) the emergence of multipolarity; and (3) an order of non-polarity, meaning the complete fragmentation of world order.

MAKING SENSE OF THE WORLD ACCORDING TO TRUMP

Despite the fact that Donald Trump's perception of the world and his ideas about the future world order will very much influence what kind of order we will end up with, it remains difficult to paint a complete picture of his vision for the world. There is no Trump doctrine, nor a discernible foreign policy agenda. Nevertheless, there are a few elements that seem to be constant and that seem to guide his view of international affairs: there is a clear mercantilist approach to trade and the international economy, which absolutizes equal or—even better—positive trade balances; there is the conviction that the U.S. has been exploited by its allies' free-riding on security; there is a disregard for liberal values and like-mindedness combined with an admiration for strong rulers; there is the self-perception of being a superior deal-maker who has neither permanent friends nor enemies, but only transactions with other peers; and finally there is a general skepticism towards the use of military force. But before we continue our efforts intruding into Donald Trump's mind to understand how much these supposed constants actually shape his ideas about the world order, we make a detour to analyze the strands of thought probably shaping his administration's foreign policy. There are three streams that can be distinguished: (1) spheres of influence; (2) reverse Kissinger; and (3) libertarianism.

A world structured in spheres of influence represents a cemented version of multipolarity. In such a world, the U.S. would ensure its security and economic welfare by controlling the Western hemisphere, resort to international restraint and withdraw from other parts of the world. How these parts are organized will be left to regional hegemony who have the power and the right of the might to regionally define and dictate rules and impose these by economic coercion or military force. In this scenario, East and Southeast Asia and possibly also Oceania would be dominated by China, while India would control South Asia and the Indian Ocean rim. Elsewhere we could expect a clash of rival powers: Iran, Saudi Arabia and Turkey would struggle for regional control in the Middle East, while Russia and the European Union plus the United Kingdom would fight over hegemony in Europe and Central Asia. Africa, lacking a real regional power, might be the victim of a new scramble of external forces for it. The U.S. would take a more or less neutral stance in these power struggles and then deal with the respective hegemon. Such a world is perfectly captured by the Melian dialogue in which—according to Thucydides—the Athenians unveiled their expectations towards their subordinated “partners”: “For

ourselves, we shall not trouble you with specious pretences—either of how we have a right to our empire because we overthrew the Mede, or are now attacking you because of wrong that you have done us (...); since you know as well as we do that right, as the world goes, is only in question between equals in power, while the strong do what they can and the weak suffer what they must” (Thucydides 2025).³ In short, the U.S. would confine itself to the role of an equal in power, managing relations with other equals and accepting that they treat their subordinates as they wish. In turn, the U.S. would expect the other equals to respect the Western Hemisphere as its exclusive sphere of influence.

The reverse Kissinger-thinking understands and focuses on the rivalry with China as the essential challenge for the U.S.’s sole power-status and its economic wealth. Preventing, or at least slowing down, China’s rise to an equal or even superior power is the essential task of all its foreign policy efforts.⁴ A central element in this is the termination of the “no limits” partnership between China and Russia. Kissinger did this trick in 1971 by separating China from the Soviet bloc, and Steve Witkoff, Trump’s special envoy to the Middle East, is expected to do the same magic now with Russia. If the price for this is the seizure of the Ukrainian occupied territories by Russia, the transformation of Ukraine into a Russian vassal state and the submission of the European allies to Russian hegemony, then, in reverse Kissinger-thinking, the U.S. should be prepared to pay it. This thinking assumes blind loyalty by the European allies in dealing with China and expects all other countries to make a choice of either following suit with the U.S. or joining the Chinese camp. In a best-case scenario, this would result in the isolation of China from the world and in pushing it back to middle power status. In a different scenario, this might lead to a new form of bipolarity in which the U.S. would either have to neutralize Russian power or somehow pull it into the U.S. bloc in order to ensure that this bloc can dominate the other.

The libertarian stream hardly thinks in terms of geopolitical power struggles at all. Its main enemy is not another State but the State as such, which limits the space for free enterprise and maximalization of private profits by regulation, sanctions, capital controls, taxes and so forth. Though they are ultimately not interested in geostrategy or great power rivalry, the libertarians’ interests are more compatible with those of the proponents of spheres of influence than with the reverse Kissinger apologists. To them a new bipolarity or an isolation of China would mean the complete loss of access to an important and attractive market, to an essential supplier of components

3. Thucydides (The Melian Dialogue, Book 5, Chapter 17).

4. To make a renewed recourse on Thucydides, the potential catastrophic consequences of a rivalry between an established and emerging power is known as Thucydides trap: “it was the rise of Athens and the fear that this instilled in Sparta that made war inevitable” (Thucydides).

and final products, as well as to a laboratory for technological innovation. In addition, it bears the risk of costly proxy or even direct wars. Meanwhile, a world of spheres of influence, though by far not perfect, still allows for economic exchange, selective technological cooperation and balanced trade, if the correct interfaces are established and mutually respected.

This analysis of the three strands of foreign policy thought that might shape the Trump administration international adventures suggests a preponderance of a spheres-of-influence worldview, raising the question of whether this also reflects in Trump's actions and rhetoric. His intention to "re-take" the Panama Canal and to integrate Canada and Greenland into the U.S., his renaming of the Gulf of Mexico as well as his open admiration for the achievements of the imperialist President McKinley reflect Trump's focus on the Western Hemisphere. Moreover, remarks about not defending European allies against Russian aggression or Japan and South Korea against China if they do not spend enough on defense, questioning the binding nature of Article 5 of the NATO treaty, hints about not risking a war with China over Taiwan, a comment about "leaving Bangladesh to Modi", as well as his announcement to start negotiations with Iran, suggest that Trump's vision of the world is akin to the spheres of influence thinking. This apparent preference is also compatible with his indifference towards liberal values and his mercantilist trade policy as well as his mission to reduce the costs of the U.S. international engagement including commitments to international development and the divestment of the burden to protect European and East Asian allies. Initially, also Trump's tariff policy imposing tariffs on allies and rivals alike seemed to support this interpretation of his words and deeds, and fit into a spheres-of-influence world view. However, since then, many allies have been exempted from tariffs additional to the 10% base line tariffs for at least 90 days, while tariffs on China have raised to 145%. This might be a hint that the rivalry with and the isolation of China will dominate Trump's foreign policy agenda after all. But it might also reflect just the fact that China was the only major economy swiftly responding to U.S. tariffs by, in turn, imposing significant tariffs on U.S. exports.

WHAT DOES THIS MEAN FOR THE REST OF THE WORLD?

A world fragmented into spheres of influence or split into two antagonistic blocs augurs ill for great parts of the world. In a world of spheres of influence, if Trump sees Europe as a sphere separated from American hegemony, who does he consider to be the hegemon there? His obvious sympathy for Vladimir Putin, his admiration of strong men, his indifference towards democratic values and

his perception of European allies as free-riders on security and exploiters of U.S. wealth put into question whether President Trump would be willing to assign this hegemonial role to the European Union—all the more so as his administration is not the first one bothered by the complexities of European governance and foreign policies. Ceding Europe to an autocratic Russia is certainly one of several thinkable worst-case outcomes of the Trump administration.

If Trump hails the Western Hemisphere as Washington's exclusive sphere of influence, the consequences would only be mildly better for Latin American countries. Frequent interferences in their domestic affairs, the support for right-wing populist leaders, and economic coercion to force the countries of the region in line with Washington will be the rule. Despite Trump's skepticism towards the use of military force, if actors in the exclusive sphere of influence do not fall in line, even military interventions, which were quite common under past U.S. administrations, cannot be out-ruled.

A world fragmented into spheres of influence or split into two antagonistic blocs augurs ill for great parts of the world.

It surpasses the ambition of this essay what a world of spheres of influence would mean for other regions. In short, Chinese and Indian hegemony over East and Southeast Asia, and South Asia and the Indian Ocean, respectively, would not only deal a serious blow to democracy in Asia but also seriously endanger small and weak States across the region. Due to the lack of a single dominant power in the Middle East and Africa, both regions might be caught in an endless military competition between the aspiring regional powers and external forces.

The consequences of a new bipolar world look hardly any better than those of a fragmented one. If such a bipolarity resembles that of the Cold War, it will come along with numerous proxy wars at the fringes of the blocs and with far-reaching economic, societal and communicative decoupling of both blocs from each other. Both European and Latin American countries would not be allowed to choose which bloc to join, and a Western bloc under the control of a Trump or Trump-like administration will not show much respect for the interests and preferences of its allies, or rather, subordinates. And last, but certainly not least, a new bipolarity will certainly complicate efforts to address the global challenges humanity is facing: climate change, loss of biodiversity, sustainable development, demographic change and out-of-control artificial intelligence.

Fortunately, as the world seems to be the pawn in the hands of the U.S., China and Russia, the other countries are not without power but need to trust that they have more agency than they currently attribute to themselves. Hopes that this agency is sufficient to revive a liberal rules-based multilateral order might be over-optimistic—the more so as many countries in Latin America, Asia and Africa do not share European commitment to this order and its values (as discussed above). A more realistic vision for a more promising world order than the two described so far is a multipolar world not split in cemented spheres of influence but by a more flexible structure of poles that compete for support and loyalty. Such poles might exist on different levels, and only a few will have global outreach, certainly the U.S. and China, perhaps the EU and India and—more questionable—Russia. The scope of other powers such as Indonesia, Brazil, Mexico, Turkey, possibly Nigeria, will be a more regional one. Nevertheless, all of them enjoy a significant degree of strategic autonomy, which allows them to establish and preserve their own political, economic and social system. They will aim to expand the validity of their system, its rules and standards towards other countries—less by economic coercion or military force than by demonstrating its attractiveness and supremacy. The main currency of such a flexibly structured multipolar world would not be hard but soft power.

A more realistic vision for a more promising world order [...] is a multipolar world not split in cemented spheres of influence but by a more flexible structure of poles that compete for support and loyalty. (...) The main currency of such a flexibly structured multipolar world would not be hard but soft power.

In the international arena, systemic poles would have the responsibility to create proper interfaces to the other systems. This kind of multipolarity would only work if its poles comply with a small set of basic principles: territorial integrity, national sovereignty and peaceful conflict resolution, and are determined to react forcefully if these principles are breached.

At present, a development in this direction does not appear to be particularly tangible, as the most powerful States seem to have little interest in it. However, if Europe and East Asian democracies use their economic potential to care for their own security and contain Russia and China, respectively, if those countries which benefited along with China from the recent global power shift—countries

like India, Brazil, Mexico, Indonesia, Turkey, and Saudi Arabia—use their agency to resist U.S. and Chinese pressure, an alliance of countries might emerge that is strong enough to push the world towards peaceful and constructive multipolarity. The aim of such an alliance would be nothing less than to prove wrong John Irving, who ended his famous novel with the sentence: “In the world according to Garp, we are all terminal cases”. ☞

References

Irving, John. 1978. *The World According to Garp*. United Kingdom: E. P. Dutton.

Thucydides. n/d. *The History of the Peloponnesian War*. Translated by Richard Crawley. The Internet Classics Archive. Massachusetts Institute of Technology. <http://classics.mit.edu/Thucydides/pelopwar.5.fifth.html>.

Como citar: Mair, Stefan. 2025. “O mundo segundo Trump – e o que isso significa para a Europa e a América Latina”. *CEBRI-Revista* Ano 4, Número 14 (Abr-Jun): 97-107.

To cite this work: Mair, Stefan. 2025. “The World According to Trump—And What It Means for Europe and Latin America.” *CEBRI-Journal* Year 4, No. 14 (Apr-Jun): 97-107.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn27647897.cebri2025.14.02.05.97-107.en>

Submitted: April 25, 2025

Accepted for publication: May 15, 2025

Copyright © 2025 CEBRI-Journal. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original article is properly cited.

The Panama Canal's Next Test: Holding the Line in a Shifting World Order

Erika Mouynes

Abstract: Calls to reassert U.S. control over the Panama Canal may stir political nostalgia, but they ignore a modern reality: Panama has become a model of neutral, strategic governance. In a world rocked by chokepoint crises and shifting alliances, the Canal's stability is a global asset. Undermining Panama's sovereignty risks fueling anti-U.S. sentiment and regional instability. The smarter path forward? Strengthen cooperation—not control—and invest in one of the few global success stories we all depend on.

Keywords: Panama Canal; neutrality; geopolitics.

O próximo desafio do Canal do Panamá: manter a posição em uma ordem mundial em transformação

Resumo: Apelos para reafirmar o controle dos EUA sobre o Canal do Panamá podem despertar nostalgia política, mas ignoram uma realidade moderna: o Panamá se tornou um modelo de governança neutra e estratégica. Em um mundo abalado por crises em pontos de estrangulamento e alianças instáveis, a estabilidade do Canal é um trunfo global. Minar a soberania do Panamá corre o risco de alimentar o sentimento antiamericano e a instabilidade regional. O caminho mais inteligente a seguir? Fortalecer a cooperação – não o controle – e investir em uma das poucas histórias de sucesso globais das quais todos dependemos.

Palavras-chave: Canal de Panamá; neutralidade; geopolítica.

Before dawn each day, a procession of colossal vessels drifts forward in the tropical haze, lining up to enter the Panama Canal's lock chambers. Tugboats nudge a Neo-Panamax container ship into position as fluorescent floodlights bathe its hull. On the bridge, the ship's captain steps aside for a Panamanian canal pilot—by law, every vessel must surrender control to these expert pilots when transiting the waterway. Moments later, steel gates seal behind the ship and water levels slowly rise, lifting the vessel 85 feet above sea level. This routine, yet remarkable choreography, repeated about 13,000 times a year, underscores a century-old truth: one small nation's stewardship of a narrow isthmus keeps the arteries of global trade pumping smoothly. And for decades, Panama's steady, neutral management of the canal has overwhelmingly benefited the United States and the world, ensuring a reliable shortcut for American commerce from coast to coast. Panama's neutral stewardship of the Canal has long served American strategic and economic interests. But now recent political pressure from Washington—fueled by overstated fears of Chinese influence and met with costly Panamanian concessions—is testing the durability of that model. The outcome will not just reshape U.S.-Panama relations; it could ripple across the hemisphere, redefining how small democracies respond to great-power pressure. As tensions rise, the world is watching how far both Panama and the United States are willing to go.

A STRATEGIC HAND-OFF, NOT A SURRENDER

Amid Washington's renewed rhetoric over the Panama Canal, it is easy to forget the strategic logic that led the United States to relinquish control in the first place. The 1977 decision to transfer authority to Panama was not a concession born of goodwill, but a calculated, bipartisan move to safeguard U.S. interests in Latin America. For seven decades prior, the U.S. had owned and operated the canal since its opening in 1914—an engineering marvel and geopolitical trophy carved out of Panama's territory. By the 1970s, however, times had changed. Republican politicians like Henry Kissinger warned that clinging to the American-run Canal Zone would inflame anti-American sentiment and threaten regional stability. “If these [Canal] negotiations fail, we will be beaten to death in every international forum and there will be riots all over Latin America”, Kissinger famously cautioned in the mid-1970s. His concern was not hypothetical. In 1964, long-simmering

Erika Mouynes is a seasoned geopolitical strategist, former Minister of Foreign Affairs of Panama, Wall Street veteran, and Harvard senior fellow. With a career spanning diplomacy, finance, and law, she advises global leaders on political risk and international strategy. A Fulbright Scholar, she contributes to leading publications such as the *Financial Times*, *Foreign Policy* and the *Harvard Business Review*.

tensions over the U.S. presence in the Canal Zone exploded into deadly riots—now commemorated in Panama as Martyrs’ Day—that killed both Panamanian students and U.S. soldiers. The violence jolted Washington into recognizing the depth of Panamanian nationalism boiling under the surface.

By the end of that decade, American leaders across party lines had come to view continued U.S. control of the Canal as a geopolitical liability. Republican President Richard Nixon initiated negotiations for a turnover, and Democrat President Jimmy Carter finalized the handover through the 1977 Torrijos-Carter Treaties. Even Ronald Reagan, who had campaigned fiercely against the transfer with populist slogans, ultimately honored the agreement during his Presidency. The Senate’s ratification of the treaties required bipartisan support and reflected a rare consensus: strategic pragmatism would prevail over emotional appeals. Critics like Senator S. I. Hayakawa—who infamously declared, “We should keep the Panama Canal. After all, we stole it fair and square”—were overruled by a colder calculation.

The objective was clear: defuse a major source of regional resentment, safeguard U.S. prestige, and preempt broader instability in the hemisphere. Those treaties guaranteed the Canal’s permanent neutrality and continuous operation under Panamanian control.

Far from surrendering U.S. interests, Washington reimagined how best to protect them. The logic behind that decision remains as valid today as it was in 1977. By voluntarily eliminating a symbol of colonial dominance, the U.S. improved its standing in the hemisphere and gained a reliable partner in Panama. A neutral, Panamanian-run Canal has not only avoided conflict—it has reinforced regional stability and ensured uninterrupted access to a vital artery of global trade. Notably, the Neutrality Agreement accompanying the handover secured U.S. warships the right to expedited passage in emergencies, meaning the United States could still move its Navy through the canal swiftly if truly needed, without having to own it outright.

By voluntarily eliminating a symbol of colonial dominance, the U.S. improved its standing in the hemisphere and gained a reliable partner in Panama. A neutral, Panamanian-run Canal has not only avoided conflict—it has reinforced regional stability and ensured uninterrupted access to a vital artery of global trade.

THE DE-POLITICIZED CANAL: A STRATEGIC ASSET RUN RIGHT

More than two decades later, Panama has proven to be an exemplary steward of the Canal. Since the 1999 handover, it has maintained the waterway's efficiency, neutrality, and accessibility to all nations—without descending into political manipulation or mismanagement. In anticipation of the transfer, Panama even amended its constitution in the 1990s to create an autonomous Panama Canal Authority (ACP), structurally insulated from partisan interference. That technocratic model has yielded impressive results. The ACP is governed by an independent board of 11 members (all Panamanians)—and operates separately from the central government with its own administration, budget, and regulations.

This governance structure ensures that day-to-day canal operations remain professional and apolitical, focused on long-term efficiency rather than short-term politics. Under Panamanian management, transit times have improved, accident rates have dropped, and the Canal has remained a model of transparency and neutrality. Every vessel—American, Chinese, or otherwise—is treated equally and charged standard, transparent tolls (those tolls will vary widely by ship size and cargo, and always paying them is far cheaper than the alternative: the extra weeks of voyaging and fuel costs to sail all the way around South America). When the Panama Canal has had to raise fees or impose draft restrictions, it has done so solely in response to operational and environmental factors, such as drought-driven water shortages—not to gain political leverage.

The canal's efficiency measures continue to advance: in 2023, a new reservation system was introduced to streamline scheduling. Whereas ships in the past might have waited a week or more to enter during peak traffic, today most vessels wait only 2-3 days for transit, a significant improvement that keeps goods flowing on schedule. To appreciate the scale and importance of Panama's management, consider the Canal's daily rhythms. Each year, roughly 13,000 ships—an average of 35 per day—transit the 50-mile waterway, carrying commodities and products that touch nearly every corner of the global economy. The Canal's clientele is truly international. The largest single user by vessel count is Denmark's Maersk Line, and other top shipping lines traversing Panama hail from countries like Switzerland, France, Greece, and Germany.

This cosmopolitan mix underscores why Panama's depoliticized approach is so crucial: the Canal is a neutral global commons, open to all. And it remains vital: by cutting roughly 8,000 miles off the voyage between the Atlantic and Pacific, the waterway saves shippers enormous time and money. A container ship sailing from East Asia to the U.S. East Coast via Panama, for example, pays a toll but avoids

the perilous trek around Cape Horn—a detour so long that the fuel expense alone would far exceed the Canal’s fees. In short, the world willingly pays Panama for safe, reliable passage because it is a bargain compared to the alternative.

The most powerful testament to Panama’s stewardship came with the successful execution of the Canal’s massive expansion between 2007 and 2016. This US\$ 5.4 billion project (plus about US\$ 1.6 billion in related investments) added a new set of colossal locks and deepened existing channels to accommodate modern megaships. The ambitious expansion enables the canal to handle Neo-Panamax vessels that carry nearly three times the cargo volume previously possible. Many doubted that a small developing nation could deliver such a megaproject on time and within budget—especially when compared to notorious overruns like Boston’s “Big Dig” highway tunnel, which ballooned from US\$ 2.8 billion to nearly US\$ 15 billion. Yet Panama’s Canal Authority navigated complex logistics and opened the expanded Canal in June 2016 within roughly the original expectations. The result: doubled capacity and the ability to accommodate the majority of the world’s liquefied natural gas (LNG) tankers and huge container ships, reshaping global shipping patterns.

Crucially, Panama has financed its canal operations and upgrades on its own. Today, the United States enjoys full access to a world-class, strategically essential trade route without having to shoulder the burden of operating it. Panama, meanwhile, has gained national pride and economic benefit—delivering a rare example of a smooth postcolonial transition that works to everyone’s advantage.

Notably, the expansion was financed by the canal’s own toll revenue supplemented with loans from multilateral development banks—not a dollar of U.S. taxpayer money was needed. In fact, Panama has already repaid, with interest, every cent the U.S. invested in building the original Canal over a century ago. The United States has been the chief beneficiary of these improvements. As the single largest user of the Panama Canal, the U.S. now relies on the expanded waterway for the efficient movement of energy exports, Midwest dry bulk, and the endless flow of manufactured goods and consumer products that stock American shelves. Indeed, roughly 70% of the cargo transiting the canal is either bound for or departing from

ports in the United States—including massive volumes of Asian-made electronics and clothes headed to the U.S. East and Gulf Coasts, as well as American liquefied gas, grain, and other commodities shipped westward to Asia. By contrast, only around 20% of canal traffic is linked to China at all, belying the notion that Beijing dominates this passage. Crucially, Panama has financed its canal operations and upgrades on its own. Today, the United States enjoys full access to a world-class, strategically essential trade route without having to shoulder the burden of operating it. Panama, meanwhile, has gained national pride and economic benefit—delivering a rare example of a smooth postcolonial transition that works to everyone's advantage.

THE CHINA MIRAGE: OVERSTATED FEARS OF INFLUENCE

Much of the recent American anxiety over the Canal centers on China and its perceived expanding presence in the region. Yet the reality is far more nuanced—and significantly less threatening. Chinese firms do indeed operate commercial port terminals at both the Atlantic and Pacific entrances to the Canal, via concessions awarded back in 1997 to the Hong Kong-based company Hutchison Ports (part of Hutchison Whampoa). In other words, Panama's port facilities have had a Chinese footprint for over two decades. Importantly, there have been no new Chinese port concessions in the Panama Canal waterway since then, even during periods of intense Chinese outbound investment worldwide. The Hutchison-run terminals in Panama function like countless other international port operations. Hutchison Ports, for instance, also operates major terminals at both entrances of the Suez Canal and at Felixstowe, the busiest container port in the United Kingdom—essentially straddling the English Channel—as well as in other key global trade hubs. They even manage the Freeport container terminal in the Bahamas, less than 50 miles from the Florida coast.

Yet, in each case, Hutchison is simply a client or tenant of the host nation's maritime authority, not the controller of sovereign infrastructure. Panama is no exception. The Panama Canal Authority (and by extension the Panamanian State) remains in full sovereign control of the canal and its waters. All port concessionaires, Chinese or otherwise, operate under Panamanian laws and oversight. And, unlike ports elsewhere run by Hutchison, any vessel navigating toward a port terminal along the Panama Canal must still relinquish command to a Panamanian Canal pilot upon entering canal waters—an unequivocal assertion of Panamanian authority that ensures no foreign entity can dictate movement through the canal. Moreover, Hutchison's presence is far from dominant in Panama's overall shipping landscape: out of the five major commercial port terminals adjacent to the Canal,

Hutchison manages two, while the other three are operated by U.S.-allied or other multinational companies.

Recent developments underscore Panama's determination to safeguard its autonomy. After auditors uncovered irregularities in the extension of Hutchison's port concession, Panama's comptroller initiated a comprehensive audit and legal review back in 2024. Those findings have sparked a series of legal challenges that could potentially nullify Hutchison's contract extension and reopen that port concession to new bidders—possibly creating an opportunity for U.S. or allied firms to step in. And, more recently in 2025, Hutchison announced that it was in the midst of negotiations to sell a majority stake in one of its Panama terminals to a U.S.-led consortium reportedly anchored by the investment firm BlackRock. Far from drifting into China's orbit, Panama is actively courting more American investment when it comes to its critical infrastructure.

The broader context matters. In 2017, like many Latin American countries at the time, Panama switched its diplomatic recognition from Taiwan to Beijing, opening the door to official ties with the People's Republic of China. In the flush of this new relationship, Panama's government initially awarded several high-profile infrastructure projects to Chinese companies—including a cruise ship port and a large highway bridge over the Canal—and even joined China's Belt and Road Initiative. However, that early momentum slowed significantly under subsequent Panamanian administrations, effectively grinding to a halt. Not a single new major Chinese infrastructure contract has been granted in the past five years.

More recently, the administration of President José Raúl Mulino (2024-present) has explicitly indicated that Panama will neither renew nor expand its participation in Belt and Road. Instead, President Mulino's government has proactively reaffirmed Panama's strategic alignment with Washington, emphasizing that the country's long-term interests depend on deepening its ties with the United States. In short, Beijing's inroads appear to have been limited, while Panama continues to keep its most vital asset—the Canal—firmly neutral and open for all.

TRUMP'S CANAL GAMBIT: PRESSURE, CONCESSIONS, AND THEIR LIMITS

Fast forward to today: the Panama Canal has unexpectedly become a political flashpoint in Washington. Since returning to the White House, President Donald Trump has seized on the Canal in his rhetoric, even making the waterway a centerpiece of his America-first agenda. Remarkably, during his recent inaugural address in January, "Panama" was reportedly the second most-used word—

uttered more frequently than any term except “America.” Trump has repeatedly characterized the 1999 handover of the Canal as a historic blunder, hinting that he might seek to “take back” U.S. influence there. He has even occasionally mused about the specter of military intervention to “secure” the channel. Alarmingly, a recent U.S. poll indicated significant support among his political base for regaining control of the Canal by any means necessary.

For Panama—a small nation of 4 million that is nonetheless strategically crucial—such statements are not mere political bluster. They register as direct threats to its sovereignty and a repudiation of decades of partnership. In response to escalating pressure from Washington, the Panamanian government under President José Raúl Mulino initially adopted a conciliatory stance. Eager to mollify U.S. concerns, Panama went out of its way to demonstrate that it was no client of Beijing. Beyond withdrawing from China’s Belt and Road Initiative, the Mulino administration accelerated efforts to reduce Chinese company involvement in local port operations—moves that coincided with a high-profile visit by U.S. officials (including a visit by Secretary of State Marco Rubio).

Panama also offered unrelated concessions to appease the Trump administration’s agenda: it struck agreements to tighten migration controls, including enhancing a migrant detention facility and expanding a remote airstrip in the Darién region to facilitate U.S. deportation flights to Latin America. At Washington’s request, Panama even accepted the transfer of 299 deportees from the United States—individuals who were not Panamanian nationals at all, but originated from countries as distant as Iran, China, and Afghanistan, sent to Panama as a third-country destination. These extraordinary gestures—aimed at defusing tensions—have come at substantial domestic cost in Panama. Rather than calming the situation, the acts of overt accommodation triggered a nationalist backlash and fierce debate within Panama’s own political circles. Concessions that were meant to buy goodwill instead seemed to encourage further demands from the Trump administration.

During a subsequent visit by the U.S. Secretary of Defense, Peter Hegseth, Panama was pressed into additional concessions directly affecting the Canal. A new controversial security framework agreement was announced, authorizing joint U.S.-Panama security activities and allowing a rotational U.S. military presence at some formerly American bases on Panamanian soil. Furthermore, the Canal signed a declaration to “seek mechanisms” that would grant priority and toll-free passage to U.S. warships through the Canal. For Panamanians, this marked an unacceptable overreach. The idea of special toll-free treatment for U.S. military vessels struck a nerve, undermining the core principle of equal access that had defined the canal’s neutrality. It was also largely gratuitous: under the existing 1977 Neutrality Treaty

(Article VI), U.S. naval ships already enjoy expedited passage rights—in practice, with just 48 hours’ notice, an American warship can move to the front of the queue, and indeed no U.S. military vessel has ever waited more than about 24 hours to transit, even during crises. Moreover, the U.S. military currently pays only a token fraction of the usual tolls for warship transits (as little as 6%-30% of the fees charged to commercial vessels).

Demanding completely free passage went beyond these long-standing privileges and appeared to many in Panama as a humiliating assertion of one nation’s dominance over a waterway that is supposed to belong to everyone. Unsurprisingly, these latest concessions provoked widespread outrage in Panama. The Canal is deeply intertwined with Panamanian national identity, and any perceived threat to its autonomy has historically sparked intense public resistance. News of the secretive “toll-free passage” pledge set off alarms. Anger was further fueled by inconsistencies and a lack of transparency—notably, glaring discrepancies between the U.S. government’s announcements and the Panamanian government’s public statements about what was agreed.

The political fallout in Panama has been severe. Within weeks, the crisis triggered the resignations of Panama’s Deputy Foreign Minister and its Press Secretary. The National Assembly even took the rare step of summoning the Foreign Minister for questioning and floated the idea of a no-confidence vote. Street demonstrations erupted in Panama City, with citizens waving the national flag and chanting vows to protect the Canal’s sovereignty. To date, Panama’s painful concessions have yielded no tangible benefit—not even a moderation of President Trump’s aggressive rhetoric. The risk is clear: Panama’s attempts at pragmatism are setting a troubling precedent, suggesting that giving in to pressure only invites more. During the first 100 days of Trump’s new term, Panama found itself rapidly approaching the limit of what it could concede without fundamentally compromising its sovereignty. Now, five months into the administration, it’s clear those efforts have reached a limit. The pattern of appeasement has proven unsustainable, with diminishing returns and rising domestic costs.

RIPPLE EFFECTS: STRATEGIC COSTS BEYOND THE ISTHMUS

Washington’s hardball approach to Panama carries strategic costs that extend far beyond the Canal itself. During the intense U.S. debates over the Panama Canal treaties in the 1970s, several American officials and military strategists pointed out that the canal’s direct military significance had diminished over time. Advances in naval technology and shifting defense priorities meant the Canal was no longer

essential for U.S. force projection; in fact, its narrow locks could not accommodate many modern U.S. warships. Senator Barry Goldwater notably argued that the Canal was inherently vulnerable—a single well-placed explosive or a scuttled ship could disable it—and pointed out that few in Congress or the public were willing to send American troops to die defending it.

In practical terms, the canal's geography (a long, skinny choke point) makes it nearly indefensible against sabotage or attack. These arguments bolstered the case that the U.S. could safely relinquish control in 1999 without harming its core security interests. Yet economically and strategically, Panama's neutral stewardship has secured uninterrupted operations for decades, directly safeguarding American and global trade interests. The United States today heavily relies on the Canal to facilitate critical trade flows—from soybean and corn exports to the containerized goods from Asia that stock store shelves across America. Any major disruption to the canal's operation would trigger billions in losses, shipping delays, and price hikes, causing immediate pain for businesses and consumers far beyond Panama.

If the Panama Canal were shut down—even for a day—or politicized, shipping companies would have to reroute vessels on an 8,000-mile detour around the storm-tossed Cape Horn at the tip of South America, adding weeks of transit and eye-watering fuel costs. The last time something similar happened—the week-long Suez blockage—an estimated US\$ 10 billion in global trade was held up each day. The Panama Canal's remarkable record of reliability has meant global supply chains have not had to worry about such a scenario in the Western Hemisphere. Remarkably, Panama's commitment to neutrality and equal access for all nations has kept the Canal off potential adversaries' target lists. Unlike military bases or other strategic assets, the Panama Canal has weathered global instability without becoming a direct target or bargaining chip in conflicts.

In a region where memories of U.S. interventionism remain vivid, Trump's aggressive rhetoric toward Panama's Canal is reviving historic suspicions. (...) Inside Panama, the backlash to Washington's pressure is already shifting the political landscape. (...) Proud of the Canal and what it represents, Panamanians of all political stripes are rallying around the defense of the Canal's neutrality.

It has not been blocked, attacked, or even temporarily seized by any hostile power since Panama took over—proof that its neutrality is not just symbolic, but a real bulwark of security.

The geopolitical consequences of the current tensions, however, go beyond the physical security of the canal. By threatening a peaceful, democratic ally based on imagined strategic vulnerabilities, the United States risks undermining its own credibility and creating a rift in its regional diplomacy. Such threats send an unsettling message across Latin America: that aligning closely with Washington does not guarantee respect or stability, and that even long-standing treaties might be reopened on a whim.

In a region where memories of U.S. interventionism remain vivid, Trump's aggressive rhetoric toward Panama's Canal is reviving historic suspicions. Allies that prize their sovereignty and stability could begin to reconsider their alignment, hedging their bets by diversifying partnerships or even distancing themselves from U.S. influence. Adversarial powers are likely watching closely—and seizing the opportunity to cast themselves as more respectful partners who will not strong-arm smaller nations over critical infrastructure. Inside Panama, the backlash to Washington's pressure is already shifting the political landscape. This is a country that has historically been among the most pro-American in Latin America—as recently as 2023, surveys showed over 80% of Panamanians viewed the U.S. favorably, a legacy of cooperation and shared interests. But nationalist sentiment is now on the rise. Proud of the Canal and what it represents, Panamanians of all political stripes are rallying around the defense of the Canal's neutrality.

Large protests have filled the streets of Panama City with chants of “El Canal es Panameño” (“The Canal is Panamanian”), rejecting any hints of external control. Politicians across the spectrum—from moderate technocrats in the ruling party to firebrand opposition leaders—have found common cause in pushing back against perceived U.S. encroachment. Furthermore, several prominent Latin American leaders in other countries have publicly expressed support for Panama's position, reinforcing a regional consensus against heavy-handed tactics. The implication is clear: the U.S. approach to Panama is being closely watched by its neighbors, and it may influence how those countries engage with Washington moving forward.

LESSONS LEARNED: GIVING IN, STANDING UP, AND MOVING FORWARD

What, then, are the takeaways from this fraught new chapter in the Canal's long and symbolic history? For Panama, the lesson lies in calibrated firmness.

Concessions can have their place when they align with Panama's own interests and uphold transparency or good governance—as seen in President Mulino's own push to review and correct issues in the Chinese port contracts. But capitulating to external pressure purely to appease a foreign power, particularly when that pressure is rooted in a political narrative divorced from facts, sets a dangerous precedent. History suggests that Panama's strength—indeed its very legitimacy in managing the Canal—comes from asserting sovereignty through legal certainty, diplomatic poise, and institutional integrity. In practical terms, Panama may need to draw clearer red lines around the Canal's neutrality and communicate those both at home and abroad.

The recent turmoil also exposed shortcomings in Panama's strategy for dealing with Washington. The government invested heavily in traditional D.C. lobbying firms—a strategy that may have been misaligned with the current political moment. In an environment where the Trump administration favors open, transactional engagement at the very top, behind-the-scenes advocacy aimed at Congressional staffers and mid-level officials had limited impact on actual decision-makers. More critically, this inside-baseball approach came at the expense of a broader public diplomacy campaign. By not more assertively communicating the facts of Panama's Canal stewardship to the American public—for example, that Panama keeps the canal running efficiently, neutrally, and in ways that hugely benefit American consumers—Panama allowed a false narrative to take root among some U.S. audiences. That was a missed opportunity, especially when dealing with a U.S. president highly attuned to his base's perceptions and media coverage.

On the other hand, despite the domestic turmoil, Panama's appeasement strategy has so far averted a deeper rupture with the U.S. No punitive sanctions have been slapped on Panama, and no formal U.S. policy shifts have materialized—at least not yet. In that sense, Panama's government managed to defuse what could have been an even more drastic crisis, buying time to regroup. Moving forward, Panama may re-calibrate its approach to emphasize unity at home (so that any future concessions are not politically poisonous) and clarity abroad (so that facts triumph over fears in the narrative about the Canal).

For the United States, the takeaway should be even more strategic. Panama's neutral, professional stewardship of the Canal stands as one of the most successful post Cold War partnerships in the Western Hemisphere. It has delivered stability, efficiency, and mutual benefit—offering a rare model of shared responsibility and peaceful cooperation between a superpower and a small State. Undermining that model serves no one's interests—not American importers and consumers, not U.S. exporters, and certainly not U.S. influence or prestige in the region. If anything,

the current standoff has illustrated how vital Panama's goodwill and collaboration are to American interests.

President Trump, having demanded and received several concessions, can and arguably should claim a form of victory at this point. His administration has extracted costly promises: Panama pulled back from Chinese initiatives, beefed up migration controls at America's behest, and deepened security cooperation. The point has been made. Now is the time to pivot from pressure to partnership. There is an opportunity here for Washington to turn this episode into a new chapter of constructive engagement. Rather than viewing Panama as a wayward asset to be corralled, the U.S. should recognize it as a steadfast partner worthy of investment and respect.

Panama is open for business—and for allies. The two countries could expand cooperation in mutually beneficial ways that do not compromise sovereignty. For example, Panama is embarking on a multimillion-dollar watershed conservation and infrastructure project to ensure the Canal's water supply (critical for its operations in the face of climate change). U.S. companies and experts could be encouraged to participate in such efforts—not just as profit-seeking contractors, but as long-term partners contributing to Panama's success. Likewise, when Panama solicits bids for port upgrades or new logistics parks, American firms should be at the table, not because Panama is being coerced to accept them, but because they bring value and earn trust.

In essence, the U.S. can compete where it counts—economically and diplomatically—rather than revisiting military posturing or zero-sum demands. Ultimately, what's at stake in the current friction is far more than just a shipping route or a point of national pride. It is about the credibility of a global system in which small nations, through competence and neutrality, can earn the trust of great powers and manage shared strategic assets successfully. The Panama Canal has long stood as proof that a peaceful transfer of power—from a superpower to a much smaller State—can lead not to dysfunction, but to excellence. That model is now under scrutiny. The tensions between Washington and Panama are more than

Ultimately, what's at stake in the current friction is far more than just a shipping route or a point of national pride. It is about the credibility of a global system in which small nations, through competence and neutrality, can earn the trust of great powers and manage shared strategic assets successfully.

a bilateral foreign policy flare up; they send a message to the region and the world about how the United States treats its friends. What happens next will define more than a lane of commerce. It's a chance to show that in an era of shifting power, real leadership means backing the partners who get the job done—and knowing when to stand behind them, not in their way. ■

Como citar: Mouynes, Erika. 2025. "O próximo desafio do Canal do Panamá: manter a posição em uma ordem mundial em transformação". *CEBRI-Revista* Ano 4, Número 14 (Abr-Jun): 108-121.

To cite this work: Mouynes, Erika. 2025. "O Próximo

Desafio do Canal do Panamá: Manter a Linha em uma Ordem Mundial em Transformação." *CEBRI-Journal* Year 4, No. 14 (Apr-Jun): 108-121.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn27647897.cebri2025.14.02.06.108-121.en>

Submitted: April 24, 2025

Accepted for publication: May 30, 2025

Copyright © 2025 CEBRI-Journal. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original article is properly cited.

The United States and the Global South in a Post-Unipolar World

Sarang Shidore

Abstract: Unipolarity is declining in the world order. The U.S. grand strategy is also going through a major shift. The “America First” turn will seriously challenge Global South States in the shorter term but provides some longer-term opportunities. Washington’s decentering of allies gives an opening for some middle powers. The Global South is also incentivized to diversify its partnerships, deepen South-South structures, and forge innovative approaches to manage serious challenges such as climate change.

Keywords: United States; Global South; multipolarity; alliances; middle powers.

Os Estados Unidos e o Sul Global em um mundo pós-unipolar

Resumo: A unipolaridade está em declínio na ordem mundial, e a estratégia global dos EUA passa por uma transformação significativa. A guinada da “America primeiro” representa desafios sérios de curto prazo para os Estados do Sul Global, mas também pode abrir oportunidades no longo prazo. O afastamento de Washington em relação aos aliados tradicionais cria espaço para algumas potências médias. O Sul Global, por sua vez, tem incentivos para diversificar parcerias, aprofundar estruturas Sul-Sul e adotar abordagens inovadoras para enfrentar desafios como a mudança climática.

Palavras-chave: Estados Unidos; Sul Global; multipolaridade; alianças; potências médias.

THE RISE AND FALL OF UNIPOLARITY

The end of the Cold War inaugurated the era of unipolarity. The collapse of the Soviet Union was not just a geopolitical defeat but also demonstrated the superiority of the economic system and governing principles of the West over the Soviet bloc. Mikhail Gorbachev's glasnost and perestroika were peaceful attempts at reform, aimed to reconcile the sclerotic Soviet system with the far more agile and attractive offerings of the U.S.-led West. His ultimate rejection by his own citizens, who then went their own ways as multiple sovereign nations, signaled that they were not looking for a middle way but a wholesale adoption of the models that had led to Western successes.

The unipolar decades promised a long peace through global integration with the U.S.-led order and the "end of history" in which democracy and capitalism would triumph (Fukuyama 1992). By and large, the former Eastern bloc and the much larger developing world in Asia, Africa, and Latin America were willing participants in the new rules drafted mostly under U.S. tutelage. These included institutions such as the World Trade Organization, strengthened International Monetary Fund and the World Bank, the indefinite extension of the Nuclear Non-Proliferation Treaty and a reinvigorated United Nations that expanded its role in peacekeeping and humanitarian operations.

The heady optimism of unipolarity, however, began to dissipate rapidly in wake of the criminal terrorist attacks in New York and Washington DC on September 11, 2001. The planes-turned-missiles that brutally smashed the Twin Towers also destroyed the promise of a long peace. The Global War on Terror that followed created much rancor in the Middle East, with its various illegalities such as the 2003 invasion of Iraq. It marked the beginning of the turn away from looking up to the United States in the developing world, now increasingly called the Global South.

But during the first few years of the 21st century, Washington still strode the world like a colossus. However wrong-headed, the project of coercing States to become democracies in the Middle East initially seemed to only reify American power, though now exercised substantially through military means. Three developments indicated more clearly that a decline in unipolarity was truly underway.

First, the financial and economic crisis of 2008 severely damaged the claim of the superiority of the Washington Consensus. No longer was the extreme free

Sarang Shidore is Director of the Global South Program at the Quincy Institute in Washington. He researches and writes on the geopolitics of the Global South, Asia, and climate change. Sarang is published in *Foreign Affairs*, *Foreign Policy*, *The New York Times*, *South China Morning Post* and other platforms.

market model, preached by the titans of U.S. capitalism, seen as the ultimate ideal for every society. Second, the stunning rise of China gave the United States its first peer competitor since the British empire's peak at the end of the 19th century. Initially a manufacturing power, China expanded its military and technological prowess in the first two decades of the century and rapidly closed the gap in output with the United States. That it did so with its own State-led model of capitalism meant that the battle of economic systems was now joined.

Finally, not only did the 21st century mark the rise of China, but also the emergence of a set of middle powers from the Global South. While not global powers in the same sense as the United States and China, nevertheless, States such as Brazil, India, Indonesia, Mexico, Turkey, South Africa, Saudi Arabia and others began to exercise increasing influence in their regions and in some cases even well beyond. They developed considerable State capacities, large middle classes, strong domestic companies with global plays, and increased military capabilities. Most important, these States were led by savvy, more assertive leaders who were intensely focused on national interests and national rise.

PRIMACY'S LONG SHADOW

Although the decline of unipolarity was clear to most international observers by the second decade of the 21st century, Washington continued to act as though the world was still unipolar. This was exemplified by both the first Trump and Biden administrations. Washington's walk-out from the Iran nuclear deal (officially known as the JCPOA) and the Paris Climate Accord; the simplistic framing of a global battle of democracy vs. autocracy; the attempted corralling of U.S. allies from across the world to counter China; and the brave claims to "defeat" Russia militarily and expel it entirely from the international economic order after Moscow's illegal invasion of Ukraine were all indications that Washington was still acting from the well-worn habits of primacy.

Although the decline of unipolarity was clear to most international observers by the second decade of the 21st century, Washington continued to act as though the world was still unipolar.

However, the reality that U.S. primacy was on its way out was especially visible during the Ukraine war. Instead of working with the Global South and China to forge a common response to contain the conflict and bring about a settlement,

Washington forged an essentially unilateralist path with just its core allies involved. The result was that sanctions against Russia were ultimately ineffective, Moscow drew even closer to Beijing, and key Global South States such as India, Turkey and others prioritized their own interests on relations with Moscow rather than bend to American demands.

THE “AMERICA FIRST” BACKLASH

Even as U.S. habits of primacy were in growing tension with the gradual but definitive shifts of power in the global order, the average American voter was becoming increasingly disenchanted with elite politics at home. Seeing Washington as compromised and disconnected from their daily challenges, voters elected an insurgent candidate Donald Trump to presidency in 2016, and again with a bigger margin in 2024. Trump campaigned as an unabashed American nationalist with his “America First” slogan. He railed against immigration and crime, promised to “put an end to endless wars” and “prevent World War III,” shrink the liberal State, and impose tariffs against foreign countries to reindustrialize America (Aljazeera 2024).

During his first term, Trump was able to put in place a framework for ending the U.S. war in Afghanistan during extensive negotiations with the Taliban mediated by Qatar. However, in China and Iran he took a hawkish approach reminiscent of previous presidents. Trump’s first term was essentially a coalition between his America First instincts and the mainstream Republican party, which often led to policy dissonance and rapid turnover of key cabinet personnel.

But four months into his second term, Donald Trump has come into his own like never before. His immediate engagement with Russia to achieve peace in Ukraine, re-entering negotiations with Iran, radical turn toward economic protectionism, and a new focus on territorial acquisition (Greenland and the Panama Canal) mark a break with decades of U.S. grand strategy in multiple ways.

The America First movement rejects globalism and global elites (which is also mirrored in insurgent politics in countries such as France and Germany). The rejection of globalism also translates into a critique of “endless wars”—interventions by previous U.S. administrations in the Middle East and elsewhere fought for ostensibly nation-building purposes or to spread democracy. The failures of the interventions in Afghanistan and Iraq were a factor in the birth of the America First movement. Trump criticized these wars right from his first presidential campaign onward, and his criticisms resonated with many working-class voters across the country.

But America First is also a major shift away from the traditional bipartisan centering of major U.S. allies in the Washington discourse. These include North Atlantic Treaty Organization (NATO) member States in Europe, Japan, South Korea, and Australia. But among these, Europe and NATO have been at the very core of the U.S. alliance system. Biden, for example, termed NATO's security guarantee as "sacred."

The new American worldview rejects the special place Europe has traditionally occupied in U.S. grand strategy. In the Trump era, Europe, like other parts of the world, is a target of harsh tariffs. Washington also demands it pay more for its own defense. More fundamentally, Trump is not a votary of NATO's security guarantee and the idea of a common defense (Keating 2025). For the new Washington, sovereignty and national greatness (as Washington now defines it) are paramount. Partnerships, commitments, and cooperation with foreign States and international organizations are essentially transactional and dispensable.

However, even as the Trump administration initiates radical departures from prior U.S. policies, there seems to be continuity on at least one front—China. With several China hawks in his team, countering Beijing is perhaps Trump's greatest priority, second only to his domestic goals. He has greatly stepped up the trade war with China, with tariffs now at an astounding 145%—with exemptions given for smartphones and other electronic items (Lawder & Mason 2025). Though there are recent hints of a trade thaw, a tough, protectionist economic policy towards China is expected to remain a core feature of the President's second term (Bloomberg News 2025). In the security plane too, Washington continues to ramp up its cooperation with its Asian allies—especially Japan and the Philippines—to create a front against China.

A NEW GLOBAL SOUTH

Where does the major shift underway in U.S. grand strategy leave the Global South? Before we answer the question, it is helpful to review what the Global South is in our times. Historically, the Global South, once called the "Third World," was born in the wake of decolonization of Asia and Africa (Shidore 2023a). Beginning with the independence of Asian powers such as India and Indonesia, the freedom movement in the former European colonies snowballed by the 1960s, when a slew of African countries became independent. By 1990, the number of independent States in the United Nations had reached 159, a tripling since it was founded in 1945 with 51 members. A vast majority of these new States were from the Global South.

In the 1960s and 1970s, the newly-freed Global South was almost entirely made up of low- or lower-middle income countries. Latin America and the Caribbean,

though they became free of colonial rule much earlier (in the early 19th century), had a shared sense of economic solidarity with developing States in Asia and Africa. Most of the Global South subscribed to economic theories of autarky developed by economists such as Argentina's Raul Prebisch. Import-substitution and State control over the commanding heights of the national economy were adopted as paths to development, as was forming a common front of Global South States. The peak in the idea of Southern solidarity was seen with the New International Economic Order debates at the United Nations, and the high point of the Non-Aligned Movement (NAM), both in the 1970s.

By the first decade of the 21st century, however, the picture had become much more complex. A set of developing States, predominantly in Asia, had broken out of the low-income category and achieved rapid industrialization. Southeast Asia took a sharp turn toward integration with the global economy, stressing exports over import-substitution. After having the same per capita gross domestic product (GDP) as Ghana in 1965, Singapore vaulted to become among the world's richest States. Malaysia and Thailand reached the threshold of upper-income status, with Vietnam and Indonesia showing every promise of doing the same. In Latin America, Mexico emerged as an industrial powerhouse after the signing of the North American Free Trade Agreement (NAFTA), becoming deeply enmeshed in North American automotive and other supply chains; and Brazil grew strongly on the back of its commodity exports and leadership in areas such as energy, aircraft, and automobiles. Meanwhile, a set of Gulf States leveraged their major oil & gas endowments to achieve high living standards and later began diversifying to embrace industrialization. In Africa, South Africa and Kenya emerged as growth poles. However, 40-odd "least developed countries," mainly in Africa and the Pacific, remain extremely deprived, with many of them also in a debt crisis.

[T]he Global South is not a united bloc, but a "geopolitical fact." Its States add up to more than the sum of their parts simply by relentlessly pursuing their own interests.

The upshot of all this is that the Global South has become economically much more diverse. A significant gap has opened between most of Asia and Latin America and much of Africa. There has also been a sea-change in the approach of these countries toward international trade and investment. Most Global South States have abandoned centering autarky and have moved toward welcoming

foreign trade and investment on their terms. The new approach is pro-globalization, but in qualified ways with a guiding role for the State. Essentially, the Global South wishes to integrate with the advanced world in ways that favor its own economic and geopolitical rise (Shidore 2024a).

The Global South also no longer pursues projects of forming a common front or a bloc like it did during the height of the days of NAM and the New International Economic Order (NIEO). Its States have become much savvier in practicing the art of hedging between the three great powers. They now focus even more on their own individual rise. While some of them such as Brazil, Indonesia, India, South Africa, and the United Arab Emirates have co-founded or joined BRICS with Russia and China, they are equally committed to integration with wealthier Western economies. For example, Brazil, Indonesia, Peru and Thailand have become official candidates to join the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), while Mexico, Chile and Colombia are already its members.

To summarize, the Global South is not a united bloc, but a “geopolitical fact” (Shidore 2023a). Its States add up to more than the sum of their parts simply by relentlessly pursuing their own interests.

RESPONDING TO THE NEW ORDER

There is no doubt that the Global South is greatly disadvantaged by many of the shifts in Washington worldview. The tariffs, which punished the relatively industrialized countries in Asia the most, will likely result in slower growth, and any fragmentation of the global economy can reduce interdependence and worsen conflicts. In the poorest, debt-ridden countries, the withdrawal of foreign aid could amplify existing conflict and lead to more failed States. These are serious challenges in the short-to-medium term.

In the longer term, however, there could also be some opportunities. First, the whittling down of Europe’s centrality—and of other core allies such as Japan—in Washington’s worldview means that there is more of a level playing field between the United States and the Global South, at least its middle powers. If core allies are not at the core anymore, then those outside the inner circle benefit in relative terms. This means that, theoretically at least, deals can be struck with the Trump administration.

In general, almost all Global South States have taken the approach of dialogue rather than retaliation. For example, Mexico, which is among the most affected by shifts in U.S. economic and security policy, has taken a measured approach, resulting

in its President Claudia Sheinbaum even being praised by Trump. India and the United States are making progress in achieving a bilateral trade agreement. Vietnam has offered zero tariffs for U.S. imports.

At the same time, Global South States have also realized that the United States is no longer a reliable partner when it comes to economic and (in many cases) security ties. This has triggered a search for alternatives. Chile and Brazil have announced their intention to deepen regional integration. Southeast Asia is also looking to diversify its portfolio of partners. The Philippines, which has deepened its security cooperation with the United States recently due to ongoing Chinese intrusions in the South China Sea, is simultaneously building closer security ties to Asian middle powers as an insurance policy against any U.S. abandonment.

However, Latin America faces significant pressure in the coming years due to its proximity to the United States. The U.S. push for territorial acquisition and deeper security interventions—a return of the Monroe Doctrine of sorts—are in major tension with the strong sense of sovereignty deeply embedded among even the smallest States in the region. But beyond Mexico, Central America, and Colombia, Latin America has already built close ties with extra-regional partners—chiefly China and Europe. Mercosur and the European Union signed a landmark free trade agreement in 2024. Brazil's agricultural exports to China are increasing substantially as U.S.-China decoupling takes hold (McCoy 2025). Even Argentina, led by a president close to Donald Trump, has drawn the line on sacrificing its economic ties to China. Washington will find it challenging to force most Global South States to reduce their ties with Beijing.

Even as Global South States resist choosing sides between the United States and China, prospects for greater South-South ties have brightened. This is not just because of the apparent U.S. exit from international cooperation, but also from the host of common challenges that know no borders. (...) This is where new and expanding organizations such as BRICS can play a role. (...) BRICS is now a major inter-regional organization in which the wealthy West is conspicuous by its absence.

Even as Global South States resist choosing sides between the United States and China, prospects for greater South-South ties have brightened. This is not just because of the apparent U.S. exit from international cooperation, but also from the host of common challenges that know no borders. Climate change, pandemics, and global financial stability are three such phenomena. Solving them—or at least managing their ill effects—cannot be done without global cooperation.

This is where new and expanding organizations such as BRICS can play a role. Beginning as a modest gathering of the four BRIC foreign ministers in 2006, the organization upgraded to leader-level summits starting in 2009 in Russia. Soon thereafter, South Africa was admitted, making it BRICS. In 2023, BRICS got a second wind with a major expansion to nine States. Indonesia joined in early 2025, making it ten.

BRICS is now a major inter-regional organization in which the wealthy West is conspicuous by its absence. It is essentially a working coalition of Russia and China and eight Global South States. The coalition is not a security alliance—indeed BRICS is not and will never be a security club. But there are two key drivers for the grouping’s new-found popularity. First, as gaps in problem-solving in the U.S.-led global order have become more acute, there is a strong demand signal from the Global South for deeper coordination (Shidore 2023b). By joining BRICS, these States are also practicing hedging against the uncertainty of a world in which the United States is no longer dominant (Shidore 2024b). Both these drivers are likely to persist. Therefore, despite its still-modest imprint on the ground, and the undeniable challenges of a world enmeshed in conflict, BRICS has major significance for the future of the global order, and ought to be taken seriously (Shidore 2024c).

Climate change is perhaps the most dangerous challenge that bedevils the global order. (...) With its second exit from the Paris Agreement and sharp turn away from supporting the energy transition, the United States has, for all intents and purposes, abandoned the global climate conversation.

Brazil and India stand out within BRICS as two outsized Global South States with influence beyond their regions. They are also among the original founders of the organization. Both are committed to multilateralism and aspire to permanent membership in the UN Security Council, but both also have long sought to mend

inequities in the global order and act as bridges between the North and the South (Albuquerque et al. 2022). Thus, cooperation between Brazil and India is fundamental to the success of BRICS.

Climate change is perhaps the most dangerous challenge that bedevils the global order. Massive heatwaves, droughts, floods, and hurricanes will increasingly affect almost all nations. With its second exit from the Paris Agreement and sharp turn away from supporting the energy transition, the United States has, for all intents and purposes, abandoned the global climate conversation. As the global temperature rise appears to be on track to exceed 1.5 °C, the importance of climate adaptation is only increasing.

This is an arena of the utmost urgency, but, for the foreseeable future at least, the Global South will need to forge deeper understandings with major players other than the United States—especially China, the EU, Japan, and Russia—to continue to make progress in limiting the worst effects of climate change, and also including its adaptation and security dimensions (Better Order Project 2025). Such cooperation ought to be pursued in the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) Conference of the Parties (COP) framework, but issue-based coalitions will also be needed as a complement to the UNFCCC to make faster progress. ▬

References

- Albuquerque, Marianna, Kartik Bommakanti, Danilo Marcondes, Abhijit Mukhopadhyay, Lia Valls Pereira & Aarshi Tirkey. 2022. "India and Brazil in the Global Multilateral Order." *Observer Research Foundation*. <https://www.orfonline.org/research/india-and-brazil-in-the-global-multilateral-order>.
- Aljazeera. 2024. "I Will Prevent World War 3, Trump Says." *Aljazeera*, September 25, 2024. <https://www.aljazeera.com/program/newsfeed/2024/9/25/i-will-prevent-world-war-3-trump-says>.
- Better Order Project. 2025. "Variable 5: Climate, Peace, and Security." *BOP A Quincy Institute Initiative*. <https://betterorderproject.org/transnational-and-planetary-threats/>.
- Bloomberg News. 2025. "China Hints at Possible Thaw with U.S. in Weighing Trade Talks." *Bloomberg*, May 1, 2025. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2025-05-02/china-says-it-s-evaluating-possible-us-talks-on-trade>.
- Fukuyama, Francis. 1992. *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press. <https://www.amazon.com/End-History-Last-Man/dp/0029109752/>.
- Keating, Joshua. 2025. "Has Trump Already Killed NATO?" *Vox*, May 17, 2025. <https://www.vox.com/world-politics/404139/nato-trump-article-5-europe-russia>.
- Lawder, David & Jeff Mason. 2025. "Trump Spares Smartphones, Computers, Other Electronics from China Tariffs." *Reuters*, April 13, 2025. <https://www.reuters.com/markets/us-excludes-smartphones-computers-reciprocal-tariffs-2025-04-12/>.
- McCoy, Terrence. 2025. "Why Brazil's Soy Farmers Love Trump and His Tariffs on China." *The Washington Post*, May 6, 2025. www.washingtonpost.com/world/2025/05/06/brazil-soy-exports-china-american-farmers/.
- Shidore, Sarang. 2023a. "The Return of the Global South." *Foreign Affairs*, August 31, 2023. <https://www.foreignaffairs.com/world/return-global-south-critique-western-power>.
- Shidore, Sarang. 2023b. "The Global South's BRICS Play Should Not Be Dismissed." *The Nation*, August 31, 2023. <https://www.thenation.com/article/world/the-global-souths-brics-play-should-not-be-dismissed/>.
- Shidore, Sarang. 2024a. "What does the Global South want?" *IPS*, August 26, 2024. <https://www.ips-journal.eu/topics/foreign-and-security-policy/what-does-the-global-south-want-7733/>.
- Shidore, Sarang. 2024b. "The Quiet Development Shaking America's Power." *The New York Times*, November 11, 2024. <https://www.nytimes.com/2024/11/11/opinion/trump-america-allies.html>.
- Shidore, Sarang. 2024c. "Can BRICS Rise in a World Threatened by War?" *The Nation*, October 15, 2024. <https://www.thenation.com/article/world/global-south-economic-development-brics/>.
- Como citar:** Shidore, Sarang. 2025. "Os Estados Unidos e o Sul Global em um mundo pós-unipolar". *CEBRI-Revista* Ano 4, Número 14 (Abr-Jun): 122-132.
- To cite this work:** Shidore, Sarang. 2025. "The United States and the Global South in a Post-Unipolar World." *CEBRI-Journal* Year 4, No. 14 (Apr-Jun): 122-132.
- DOI:** <https://doi.org/10.54827/issn27647897.cebri2025.14.02.07.122-132.en>

Submitted: May 6, 2025

Accepted for publication: July 1st, 2025

Copyright © 2025 CEBRI-Journal. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original article is properly cited.



Imagem: Shutterstock

ARTIGOS ACADÊMICOS

Diplomacia e democracia	134
Fernando de Mello Barreto	
Um mundo fraturado e o colapso da ordem liberal	145
Diogo Ramos Coelho	

Diplomacia e democracia

Fernando de Mello Barreto

Resumo: Este artigo analisa os obstáculos enfrentados pela diplomacia em um cenário internacional marcado por declínio democrático. Argumenta que regimes menos democráticos tendem a enfraquecer a eficácia diplomática e sugere medidas para reativar o multilateralismo. O Brasil é apontado como ator relevante para impulsionar uma diplomacia voltada à paz e cooperação.

Palavras-chave: diplomacia; democracia; governança global; multilateralismo; Brasil.

Diplomacy and Democracy

Abstract: This article examines the constraints on diplomacy in the context of global democratic decline. It argues that reduced democratic standards undermine diplomatic effectiveness and proposes strategies to reinvigorate multilateralism. Brazil is highlighted as a key democratic actor capable of advancing diplomacy grounded in peace, cooperation, and international engagement.

Keywords: diplomacy; democracy; global governance; multilateralism; Brazil.


Os principais conflitos atuais – no Oriente Médio, entre Israel e Gaza, e no Leste Europeu, entre Rússia e Ucrânia –, bem como a “guerra das tarifas” iniciada pelos Estados Unidos e as conseqüentes incertezas econômicas, entre outros fenômenos em curso, clamam por soluções negociadas internacionalmente. O que estaria dificultando o funcionamento de mecanismos tradicionais para mediações, arbitragens, ou bons ofícios diplomáticos? Por que o sistema das Nações Unidas, da OMC e de outros organismos implantados desde o final da II Guerra Mundial não é invocado para a busca de soluções? Estaria sendo difícil, ou quase impossível, à diplomacia mundial alcançar mais e melhores resultados quando países se tornam menos democráticos?

Para tratar de responder a essa pergunta, recorde-se, de início, que a diplomacia existe desde os albores da humanidade, uma vez que até tribos pré-históricas enviavam mensageiros em busca de acordos para estabelecer tréguas e alianças ou definir territórios para caça. Por sua vez, a democracia, sob alguma forma, existe desde a Grécia Antiga, se não antes. Democracia e diplomacia têm convivido, portanto, paralelamente sem qualquer dependência ou aparente correlação entre ambas, pois, através da história, os países autocráticos (a maioria) e as (poucas) democracias incipientes enviavam diplomatas e estabeleciam acordos, essencialmente bilaterais.

A RELAÇÃO ENTRE O COMÉRCIO INTERNACIONAL E A PAZ

O exame da relação entre o comércio internacional e a paz antecedeu ao exame da existência de eventual conexão entre democracia e diplomacia. Kant (1795) referiu-se ao comércio internacional como uma força civilizadora, que promove a interdependência entre os povos e desencoraja conflitos, pois as guerras se tornariam prejudiciais aos próprios interesses econômicos: “O espírito do comércio (...) cedo ou tarde se apodera de todos os povos e não pode coexistir com a guerra; e, portanto, mais cedo ou mais tarde, ele opera como uma força contra a guerra”.

De certa forma, Kant ampliou a ideia que Montesquieu (1748) expusera, poucos anos antes, de que o comércio modera os costumes, tornando-os mais suaves (*mœurs douces*); reduz a violência e os conflitos, pois os povos veem mais vantagem na troca do que no saque; e promove a paz entre os Estados, ao criar interesses comuns

Fernando de Mello Barreto  é embaixador e autor de livros sobre a história diplomática brasileira. Tem graus de bacharel (Universidade de São Paulo), mestre (Columbia University) e doutor (University of Connecticut) em Direito; chefiou as embaixadas brasileiras na Austrália e na Rússia, bem como os consulados-gerais em Londres, Boston e Hartford. Atualmente é professor colaborador do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo.

e interdependência econômica: “Onde quer que haja costumes suaves, há comércio; e onde quer que haja comércio, há costumes suaves”.

Montesquieu, inspirado no sistema político inglês, e Kant trataram da democracia. Embora tendo vivido sob regimes políticos autocráticos, revelaram interesse pelo tema, pois o primeiro propôs a separação de poderes como forma de evitar abusos e garantir liberdade política, e o segundo, a legalidade e a participação dos cidadãos na legislação, assim como defendeu repúblicas constitucionais com base na razão e no direito. Ambos foram fundamentais na formação do pensamento político moderno, que influenciou o constitucionalismo, o liberalismo e a democracia representativa, tendo sido pioneira a ligação que fizeram entre as relações internacionais comerciais e a paz, sobretudo porque a diplomacia parecia sempre atuar depois e não antes dos conflitos.

A RELAÇÃO ENTRE A DIPLOMACIA E A PAZ

Não parece haver dúvidas sobre os avanços diplomáticos em momentos imediatamente posteriores ao final dos maiores conflitos bélicos. Assim, após a Guerra dos Trinta Anos, da Paz de Westfália (1648) emergiu o conceito de nações soberanas, cuja observância evitaria inúmeras controvérsias, sobretudo as religiosas; ao final das guerras napoleônicas, o Congresso de Viena (1815) deu início ao Concerto Europeu que preservou a paz naquele continente por quase um século; o fim da I Guerra Mundial (1918) propiciou a criação da Liga das Nações, bem como, ainda na esteira do conflito, na década seguinte, o Direito Internacional passou a contar com o Pacto Kellogg-Briand, (1928) que proibiu as guerras; e ao término da II Guerra Mundial, diversas iniciativas diplomáticas levaram à criação do sistema em vigor a partir da criação da ONU, do Banco Mundial e do FMI, bem como, a partir de então, várias outras organizações internacionais.

Seguindo essa lógica de avanço diplomático ao final de cada conflito de maior porte, a questão que se segue diz respeito às consequências diplomáticas ao final da Guerra Fria. De forma hoje vista como precipitada (pois não se realizou), a frase de Francis Fukuyama notabilizou-se ao declarar, em artigo publicado em 1989:

O que talvez estejamos testemunhando não é apenas o fim da Guerra Fria, ou a passagem de um período específico da história do pós-guerra, mas o fim da história como tal: ou seja, o ponto final da evolução ideológica da humanidade e a universalização da democracia liberal ocidental como a forma final de governo humano (grifo do autor).

Seja o término da Guerra Fria contado a partir da queda do Muro de Berlim (1989) ou da dissolução da União Soviética (1991), o que se verifica é, de fato, ter havido um período curto (até o início ou meados da década seguinte), quando uma rara decisão do Conselho de Segurança e, depois, ao longo da década, vários acordos multilaterais foram negociados e concluídos, como exemplificado abaixo.

A decisão do Conselho de Segurança foi relativa à invasão do Kuwait pelo Iraque, em 1990, quando nem um dos membros permanentes vetou a Resolução 660 que condenou a invasão e exigiu a retirada das tropas iraquianas, algo que não ocorria desde a Resolução 82 de 1950, que determinara o mesmo com relação às tropas norte-coreanas que haviam invadido a Coreia do Sul.

No tocante a acordos multilaterais, estes ocorreriam em diversas áreas. Na de paz e segurança, o primeiro exemplo significativo foi a conclusão do Acordo sobre Armas Químicas (1992); seguiu-se a aprovação do Tratado Abrangente de Banimento de Testes Nucleares (1994); seguiram-se a aprovação da prorrogação indefinida do TNP decidida durante a Conferência de Revisão e Extensão (1995), a aprovação do Tratado de Banimento das Minas (1997); e a conclusão do Tratado de Proibição de Minas Terrestres (1997). Na área ambiental, houve a realização da Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio (1992) quando foram assinados acordos sobre biodiversidade e mudança climática; e a aprovação do Protocolo de Quioto (1997) com o objetivo de reduzir emissões de gases de efeito estufa nos países desenvolvidos. No âmbito comercial, o Acordo de Marraquexe (1994) concluiu a Rodada Uruguai e determinou a criação da OMC (1995), que incluiu um sistema coercitivo de solução de controvérsias. No tocante a questões de direitos humanos, destacar-se-ia a criação, pelo Estatuto de Roma (1998), do Tribunal Penal Internacional, considerado avanço importante ao possibilitar o julgamento de crimes de genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade.

Apesar de tantos logros importantes, os que atuaram na diplomacia na década de 1990 não se davam conta de que viviam em uma era dourada durante a qual acordos multilaterais, alguns antes impensáveis, tornaram-se viáveis com relativa facilidade...

Apesar de tantos logros importantes, os que atuaram na diplomacia na década de 1990 não se davam conta de que viviam em uma era dourada durante a qual acordos multilaterais, alguns antes impensáveis, tornaram-se viáveis com relativa

facilidade, como os exemplos acima indicam. Antes de verificar qual a relação, se é que havia ou há alguma, entre esses feitos diplomáticos e o grau de democracia no mundo naquele momento, cabe examinar os desafios diplomáticos e os índices de democracia naquele período logo após o fim da Guerra Fria.

A SITUAÇÃO DA DEMOCRACIA NA DÉCADA DE 1990

Os índices de democracia no mundo na década de 1990 exibiam avanços positivos: o número de países democráticos saltou de 40, em 1974, para 76 em 1990. Como e por que isso aconteceu? Alguns dados explicariam essas melhoras. Após a dissolução da União Soviética, quinze repúblicas emergiram como Estados independentes no cenário internacional. Muitos países da Europa Oriental e da Ásia Central realizaram eleições partidárias. Os países da América do Sul – que haviam realizado transições de regimes militares na década anterior – consolidaram a democracia. Na África do Sul, terminava, em 1994, o *apartheid* por meios democráticos.

Segundo dados da *Freedom House* e da *Reporters Sans Frontières*, observou-se na década uma melhora expressiva nos índices sobre questões inerentes à democracia, tais como liberdade de imprensa, independência do Judiciário e eleições. No tocante à liberdade de imprensa e de expressão durante os anos 1990, os índices foram impulsionados por processos de redemocratização e liberalização política. No tocante à independência do Judiciário, a década marcou-se por uma inflexão positiva, com o fortalecimento de judiciários autônomos em novas democracias. Por fim, os indicadores de democracia eleitoral e liberal, conforme o V-Dem e o Polity Project IV, apontam para uma transformação histórica relevante: os anos 1990 assistiram ao auge da terceira onda de democratização (V-Dem Institute 2023). Os dados parecem indicar, portanto, que o avanço diplomático na década mencionada acima coincidiu com a expansão democrática no mundo.

A teoria da paz democrática

Não seria por mera coincidência que, na década de 1990, alguns autores desenvolveriam a chamada teoria da paz democrática, ou seja, a ideia de que democracias são menos propensas a entrar em guerra umas contra as outras como resultado de percepções culturais e políticas (Russett & Antholis 1992). Sob a liderança de Russett, identificaram mecanismos como normas compartilhadas, transparência institucional e custos políticos internos que incentivariam a resolução pacífica de disputas. Argumentaram que a diplomacia entre democracias seria facilitada por estruturas internas que promoviam a confiança mútua (Russett et al. 1993). Apre-

sentaram estudo quantitativo sobre conflitos entre democracias (Oneal & Russett 1999). Outro autor, Gartzke, propôs uma alternativa à paz democrática: não é a democracia em si, mas sim o capitalismo liberal e a integração econômica que reduzem conflitos. Argumentou que países economicamente livres e integrados têm mais a perder com guerras, optando por soluções diplomáticas. Em resumo, Russett e colegas enfatizaram a democracia como causa principal da paz, enquanto Gartzke atribuiu maior peso à liberalização econômica.

Segundo os proponentes da teoria da paz democrática, os mecanismos institucionais e normativos das democracias explicariam essa tendência, tais como freios e contrapesos que dificultam a atuação autocrática de chefes de governo (parlamentos, sistema judiciário independente, imprensa, opinião pública, sociedade civil). Democracias compartilham valores como resolução pacífica de disputas e direitos humanos. Tendem a confiar mais umas nas outras e esperar comportamento previsível dos outros governos democráticos. A mídia livre e a sociedade civil atuam como freios: expõem os custos da guerra e questionam sua legitimidade. Governantes temem perder eleições se se envolverem em conflitos impopulares. Governos democráticos operam com mais transparência, o que contribui para evitar mal-entendidos e promove a confiança entre nações.

Democracias compartilham valores como resolução pacífica de disputas e direitos humanos. Tendem a confiar mais umas nas outras e esperar comportamento previsível dos outros governos democráticos. A mídia livre e a sociedade civil atuam como freios: expõem os custos da guerra e questionam sua legitimidade.

Democracias frequentemente mantêm comércio e investimentos umas nas outras, diminuem os custos militares e cooperam pacificamente. Além disso, tendem a compor e manter alianças, muitas vezes estáveis e duradouras em comparação com as dos regimes autocráticos.

Outros autores também trataram do tema. Samuel P. Huntington (1991) examinou as implicações da democratização para as relações internacionais; Spencer R. Weart (1998), após examinar conflitos políticos e militares, afirmou não ter encontrado exceção à alegação de que democracias liberais bem estabelecidas nunca haviam entrado em guerra uma contra outra; Kenneth A. Schultz (2001) argumentou que a competição política em democracias afetava o processo

decisório em crises internacionais, frequentemente conduzindo a resultados diplomáticos exitosos; e Michael W. Doyle (2024) realizou uma análise profunda da teoria da paz democrática, sua continuidade e os fatores que contribuíam para as relações pacíficas entre democracias.

A GRADUAL DETERIORAÇÃO DA DEMOCRACIA A PARTIR DE 2000

Desde meados da década de 2000, a tendência democrática tem sofrido uma reversão. Observou-se um retrocesso democrático generalizado, marcado pela degradação de eleições livres, pela erosão de direitos civis e políticos e pela consolidação de regimes autocráticos competitivos (Levitsky & Way 2010). A queda dos índices de liberdade de imprensa foi atribuída ao crescimento do autoritarismo digital, da repressão estatal e da captura de meios de comunicação por elites políticas e econômicas (Freedom House 2023; Reporters sans frontières 2023). Houve também uma estagnação ou mesmo declínio em relação à independência judicial em diversos contextos, notadamente nos quais ocorreram processos de concentração de poder e ataques à autonomia institucional do Judiciário (V-Dem Institute 2023). Verificou-se igualmente um retrocesso em várias regiões, caracterizado por enfraquecimento da legalidade, instrumentalização de instituições de controle e aumento da impunidade (World Justice Project 2023).

A aparente diminuição de apego pela democracia constituiu fenômeno que logo seria objeto de exame por diversos autores nos anos recentes. Assim, por exemplo, Daron Acemoglu e James A. Robinson (2012; 2019) analisaram as instituições democráticas e seu papel para estabilidade e desenvolvimento das nações; James Kloppenberg (2016) estudou as origens morais e intelectuais da democracia como autogoverno baseado na deliberação, igualdade e tolerância; e Levitsky e Ziblatt (2018 e 2023) examinaram os desafios enfrentados pelas democracias modernas, especialmente em contextos de crescente polarização e retrocessos democráticos. Propuseram reformas institucionais e políticas para fortalecer as democracias e prevenir o avanço do autoritarismo.

Não faltaram, porém, opiniões contrárias à correlação entre democracia e paz, como, por exemplo, verbete da Enciclopédia de Política da Oxford Research (Reiter 2017), que sugeriu que a correlação entre democracia e paz pode ser espúria, influenciada por outros fatores tais como interesses nacionais ou equilíbrio de poder. Um artigo criticou a teoria ao argumentar que a promoção da democracia pode, às vezes, levar a maior desestabilização e conflito, particularmente em contextos pós-coloniais (Zachariades 2018).

OS DESAFIOS DA DIPLOMACIA MUNDIAL

Os desafios da diplomacia mundial têm sido atribuídos a dificuldades para adaptar seus métodos e práticas à globalização (em particular à evolução tecnológica), ao aumento do número de países, de organizações internacionais e de organizações não governamentais e à ampliação de temas tratados multilateralmente (Mello Barreto 2024). De fato, o movimento antiglobalização afetaria as negociações diplomáticas, como ficou claro em 1999, quando a reunião ministerial da OMC realizada em Seattle teve de ser suspensa em virtude da incapacidade das autoridades locais para conter os protestos e a desordem urbana. Apesar desse evento marcante, em 2001 foi possível lançar a Rodada Doha da OMC, embora com muitas dificuldades entre as partes. Mas, dali para frente as reuniões ministeriais seriam inconclusivas ou canceladas.

Atualmente, o sistema internacional, de vocação universal, criado no final da II Guerra Mundial enfrenta desafios inéditos. A diplomacia vem sofrendo desafios talvez mais agudos, em meio a incertezas e elevada imprevisibilidade: em matéria de paz e segurança, em razão dos conflitos no Oriente Médio e no Leste Europeu; na questão ambiental, dada a falta de apoio à questão climática pelo atual governo da maior economia mundial; no tocante ao comércio internacional, diante de uma OMC desprovida de coercibilidade, em virtude da posição dos Estados Unidos que, não apenas têm se oposto à aprovação de juízes para o Órgão de Apelação, como também, recentemente, passou a descumprir a regra fundamental do GATT, isto é, a da não discriminação, ao elevar unilateralmente tarifas.

O sistema internacional, em vigor desde a criação da ONU, talvez não tenha sido exposto a uma prova tão desafiadora, pois a diplomacia multilateral, mais transparente e inclusiva do que a bilateral, tem sido ignorada, deixada de lado ou claramente afastada e ameaçada. Para os críticos da ONU, é fácil apontar o número de conflitos não solucionados pelo sistema em vigor. Argumentam, sem dificuldade, a lista de conflitos regionais ou internos ocorridos desde o final da II Guerra Mundial, sobretudo em países em desenvolvimento.

Aos defensores do sistema multilateral, é difícil enumerar os conflitos que foram evitados por meio de diplomacia, uma vez que não chegaram a existir graças a meios tais como a diplomacia preventiva (assim chamada por Dag Hammarskjöld); à atuação de forças de paz e mediações da ONU; a tribunais de arbitragem, a decisões e pareceres da Corte Internacional de Justiça (mais diversa em sua composição do que sua antecessora); à cooperação econômica e técnica por agências especializadas; e ao aumento exponencial do comércio mundial. Podem estes, no entanto, lembrar que o sistema multilateral tem atuado em muitas áreas, atenuado as crises mundiais e, sobretudo, nas últimas oito décadas, evitado a ocorrência de um terceiro conflito mundial.

CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS

As ideias tratadas neste artigo, indicam que, quando os níveis de democracia diminuem, os países podem enfrentar desafios para manter uma diplomacia eficaz por, ao menos, três razões. A primeira é que ocorre uma erosão dos freios e contrapesos institucionais e, conseqüentemente, há a redução da responsabilização, que pode levar a políticas externas erráticas e à perda de credibilidade. A segunda seria o maior risco de conflito, pois os regimes autocráticos tendem a adotar políticas externas mais agressivas. Finalmente, as democracias em declínio podem acabar isoladas na comunidade internacional, reduzindo o engajamento diplomático.

O que se pode fazer para reativar a diplomacia multilateral diante das dificuldades, para a diplomacia mundial obter resultados em ambiente internacional menos democrático? Para enfrentar esses desafios, três medidas parecem necessárias. A primeira seria investir em diplomacia profissional e manter canais de comunicação abertos com outras nações. A segunda seria atuar ativamente em organizações internacionais para manter laços diplomáticos e exercer influência. E a terceira seria apoiar organizações não governamentais e a mídia independente para fomentar uma cidadania mais informada e engajada. Como país pacífico e democrático, o Brasil tem

condições para reforçar sua atuação nesse sentido com o objetivo de, em conjunto com outros países democráticos, propiciar clima internacional mais favorável à paz e à segurança, ao respeito ao meio ambiente e aos direitos humanos, e à promoção de cooperação, comércio e investimentos.

Tendo em mente a longa e profícua trajetória da diplomacia mundial na história, há razões para esperança de que estes momentos difíceis para negociações vão passar e que a boa e experimentada prática dessa arte universal voltará a prevalecer, como tem feito desde sempre. Afinal, como notara no século XVIII o jurista suíço Vattel, até mesmo os soberanos menos escrupulosos gostariam de ser lembrados como justos, equânimes e amantes da paz (Vattel 1758 *apud* Hathaway & Shapiro 2017). ■

Tendo em mente a longa e profícua trajetória da diplomacia mundial na história, há razões para esperança de que estes momentos difíceis para negociações vão passar e que a boa e experimentada prática dessa arte universal voltará a prevalecer, como tem feito desde sempre.

Referências Bibliográficas

- Acemoglu, Daron & James A. Robinson. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Publishing.
- Acemoglu, Daron & James A. Robinson. 2019. *The Narrow Corridor: States, Societies, and the Fate of Liberty*. London: Penguin Press.
- Doyle, Michael W. 2024. "Why They Don't Fight: The Surprising Endurance of the Democratic Peace." *Foreign Affairs*, 18 de junho de 2024. <https://www.foreignaffairs.com/world/why-they-dont-fight-doyle>.
- Freedom House. 2023. *Freedom in the World 2023*. https://freedomhouse.org/sites/default/files/2023-03/FIW_World_2023_DigitalPDF.pdf.
- Fukuyama, Francis. 1989. "The End of History?" *The National Interest* 16: 3-18. <https://www.jstor.org/stable/24027184>.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Kant, Emmanuel. 1795. "Apêndice I. Sobre a discrepância entre a moral e a política em relação à paz perpétua". In *A paz perpétua*.
- Kloppenber, James. 2016. *Toward Democracy: The Struggle for Self Rule in European and American Thought*. Oxford: University Press.
- Levitsky, Steven & Lucan A. Way. 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511781353>.
- Levitsky, Steven & Daniel Ziblatt. 2018. *Como as democracias morrem*. São Paulo: Zahar.
- Levitsky, Steven & Daniel Ziblatt. 2023. *Como salvar a democracia*. São Paulo: Zahar.
- Mello Barreto, Fernando de. 2024. *Diplomacia: tradições, mudanças e desafios*. Brasília: FUNAG: 241-253.
- Montesquieu. "Do espírito das leis" (De l'esprit des lois). Livro XX, "Do Comércio".
- Oneal, John R. & Bruce Russett. 1999. "Assessing the Liberal Peace with Alternative Specifications: Trade Still Reduces Conflict." *Journal of Peace Research Special Issue on Trade and Conflict* 36 (4): 423-442. <https://www.jstor.org/stable/425297>.
- Reiter, Dan. 2017. "Is Democracy a Cause of Peace?" *Oxford Research Encyclopedia of Politics* <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.287>.
- Reporters sans frontières. 2023. *World Press Freedom Index 2023*. <https://rsf.org>.
- Russett, Bruce & William Antholis. 1992. "Do Democracies Fight Each Other? Evidence from the Peloponnesian War." *Journal of Peace Research* 29 (4): 415-434. <https://www.jstor.org/stable/425542>
- Russett, Bruce, William Antholis, Carol R. Ember, Melvin Ember & Zeev Maoz. 1993. *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt7rqf6>.
- Schultz, Kenneth A. 2001. *Democracy and Coercive Diplomacy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- V-Dem Institute. 2023. *V-Dem Dataset 2023*. <https://www.v-dem.net/data/the-v-dem-dataset/>.
- Vattel, Emer de. 1758. "The Law of Nations", *apud* Oona Hathaway & Scott J. Shapiro. 2017. *The Internationalists: How a Radical Plan to Outlaw War Remade the World*. Cap. 40, nota 47. New York: Simon & Schuster.
- Weart, Spencer R. 1998. *Never at War: Why Democracies Will Not Fight One Another*. New Haven: Yale University Press.
- World Justice Project. 2023. *Rule of Law Index 2023*. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/downloads/WJPIIndex2023.pdf>.

Zachariades, Alexandros. 2018. "The Implicit Imperialism of Democratic Peace". *E-International Relations*, 9 de outubro de 2018. https://www.e-ir.info/2018/10/09/the-implicit-imperialism-of-democratic-peace/?utm_source=chatgpt.com.

Como citar: Mello Barreto, Fernando de. 2025. "Diplomacia e democracia". *CEBRI-Revista* Ano 4, Número 14 (Abr-Jun): 134-144.

To cite this work: Mello Barreto, Fernando de. 2025. "Diplomacy and Democracy." *CEBRI-Journal* Year 4, No. 14 (Abr-Jun): 134-144.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn27647897.cebri2025.14.04.01.134-144.pt>

Recebido: 27 de maio de 2025

Aceito para publicação: 12 de junho de 2025

Copyright © 2025 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.

Um mundo fraturado e o colapso da ordem liberal

Diogo Ramos Coelho

Resumo: O artigo analisa as origens da ordem liberal e as crises que a afligem. Explora o debate de ideias na política no Ocidente, a ascensão do nacional-populismo, a fragmentação de instituições internacionais, os desafios da globalização e o impacto das novas tecnologias de comunicação. Argumenta que, embora sob pressão, a ordem liberal ainda oferece referências para a governança global. O autor propõe uma reflexão sobre o futuro das relações internacionais em um mundo multipolar.

Palavras-chave: ordem; hegemonia; liberalismo; nacional-populismo; instituições; globalização; tecnologia; relações internacionais.

A Fractured World and the Collapse of the Liberal Order

Abstract: The article analyzes the origins of the liberal order and its current crises. It explores the ideological debates shaping Western politics, the rise of national populism, the fragmentation of international institutions, the challenges of globalization, and the impact of new communication technologies. The author argues that, despite being under pressure, the liberal order still provides a framework for global governance. The article offers an analysis of the future of international relations in a multipolar world.

Keywords: order; hegemony; liberalism; national populism; institutions; globalization; technology; international relations.

“*E*ste é o modo como o mundo termina: não com um estrondo, mas com um suspiro.” O verso de T. S. Eliot em “Os Homens Ocos” (1925) capta o colapso silencioso de uma civilização dilacerada por conflitos, na qual reinam o vazio e o relativismo. A destruição ocorre de forma apática e silenciosa, como um som abafado pelo desencanto. Essa imagem – a de uma sociedade que desaba em apatia – pode oferecer uma metáfora poderosa para compreender o destino da ordem internacional em nossos tempos: não um colapso abrupto, mas uma lenta fratura, talvez irreversível.

A “ordem internacional” pode soar como um conceito abstrato, sobre o qual poucas pessoas pensam a respeito. Mas foi a ordem construída desde o fim da Segunda Guerra Mundial que possibilitou um período longo de relativa paz e estabilidade, a criação de uma economia globalizada, o aumento da cooperação entre nações, a ampliação do intercâmbio e das trocas. Essa ordem foi marcada pelo estabelecimento de normas e regras globais, pela promoção do livre comércio, pela força política das democracias de mercado e pelo desenvolvimento tecnológico. Hoje, essa ordem cedeu lugar a um mundo fraturado pela perda de confiança em instituições, pela força de movimentos populistas e autoritários, por divisões políticas e sociais, por intervenções militares, guerras e conflitos, por disputas comerciais.

A ascensão e o declínio dessa ordem foram debatidos por algum tempo. Os últimos anos, porém, trouxeram à tona novos elementos que oferecem uma perspectiva ampla sobre as crises múltiplas que a afligem: da guinada nacionalista nos Estados Unidos aos conflitos no Leste da Europa e no Oriente Médio, do aumento do protecionismo comercial à crise climática. Foi com o objetivo de organizar e dar sentido ao momento histórico no qual vivemos que escrevi o livro “Mundo fraturado: reflexões sobre a crise da ordem liberal” (Matrix Editora, 2024).

Minha intenção com o livro foi trazer ao Brasil o debate sobre as transformações da ordem global. O foco da minha análise é o mundo que começou a surgir em 1989 com a queda do Muro de Berlim. Aquela época apontava para um futuro que parecia mais promissor do que ele é hoje. Atualmente, lidamos com os fracassos das promessas desse mundo de 1989 – ou com os fracassos das promessas da ordem liberal.

O que deu certo e o que fracassou? Para responder a essa pergunta, busquei avaliar quatro áreas que considero essenciais para compreender a ordem contempo-

Diogo Ramos Coelho é chefe da assessoria internacional da ministra do Planejamento e Orçamento, Simone Tebet. Diplomata, foi assessor do ministro da Fazenda Henrique Meirelles e no Fundo Monetário Internacional (FMI). Atuou nas embaixadas em Washington e na Cidade do México. É autor de dois livros: *Mundo em Crise* (2014) e *Mundo Fraturado* (2024).

rânea. São elas: as ideias que moldam a política; as instituições e os regimes internacionais; a globalização econômica; e as tecnologias de comunicação e de redes.

Cada uma dessas quatro áreas foi fundamental para a construção e para o sucesso da ordem liberal. Cada uma delas, contudo, tem sido marcada por fraturas – resultantes de uma luta de forças, como na Física: forças de coesão contra forças de dissonância. Neste artigo, apresento os principais argumentos que exploro no livro e avalio como as contradições da ordem liberal nos convidam a revisitar o passado e repensar o futuro das relações internacionais¹.

AS ORIGENS MÚLTIPLAS DA ORDEM LIBERAL

O conceito de “ordem” é fundamental para a análise das relações internacionais. O sistema internacional é naturalmente marcado por disputas políticas, militares e econômicas. Na história, vários impérios tentaram impor uma ordem internacional por meio do domínio de outras nações e povos. Mas esse domínio imperial sempre se mostrou frágil e limitado. Desde a era moderna, o sistema internacional é descrito como “anárquico”, pois não existe uma autoridade soberana acima dos Estados que detenha o monopólio do uso da força, com capacidade de impor uma ordem.

Anarquia, porém, não significa caos ou desordem. O sistema internacional permite uma variedade de padrões de interação: Estados podem estabelecer princípios, normas e regras, negociar acordos e tratados, bem como desenvolver mecanismos para administrar conflitos. Estados também podem criar instituições para ampliar as oportunidades de cooperação.

A ordem internacional em que vivemos é fruto desse processo colaborativo. Ela foi erguida sob os escombros da Segunda Guerra Mundial. Essa ordem preserva em sua raiz um componente importante do liberalismo clássico – uma suspeita com o uso indiscriminado do poder. Ela resguarda a perspectiva de que o exercício do poder deve ser restringido, articulado e mediado por meio de princípios, normas, regras e instituições.

No seu coração está a estrutura das Nações Unidas. O documento que criou essa organização estabelece valores e princípios que orientam a convivência entre os Estados – entre os quais a igualdade soberana, a autodeterminação dos povos e a solução pacífica de controvérsias. Hoje, essa ordem abrange outras organizações globais, como a Organização Mundial de Comércio (OMC), o Fundo Monetário

1. As opiniões expressas neste artigo não representam as opiniões do ministério das Relações Exteriores do Brasil, do ministério do Planejamento e Orçamento ou do governo federal brasileiro. Elas são inteiramente de responsabilidade do autor.

Internacional (FMI) e o Banco Mundial, bem como entidades regionais, como a União Europeia, a União Africana e a Organização dos Estados Americanos (OEA). Além disso, grupos informais, como o G20 e o BRICS, e regimes internacionais, como o de comércio e o da mudança do clima, criaram mecanismos novos e flexíveis de cooperação.

John Ikenberry (2011) descreve a ordem liberal em que vivemos como fruto da difusão de valores ocidentais para formar um “espaço normativo universal”. No entanto, as origens dessa ordem são mais complexas, resultado da interação de distintos atores – ocidentais e não ocidentais. Após a Segunda Guerra Mundial, diversos países em desenvolvimento, por exemplo, lutaram contra o colonialismo, que muitos governos ocidentais ainda defendiam. Nas décadas de 1950 e 1960, o fim de enclaves coloniais, especialmente na África e na Ásia, foi um fator importante na construção da ordem internacional (Stuenkel 2024). Princípios como igualdade soberana e autodeterminação dos povos consolidaram-se no Direito Internacional, apesar da resistência inicial de potências ocidentais, sobretudo europeias. Outros valores importantes à ordem liberal – como participação política democrática, separação de poderes, direitos humanos, livre comércio – não são defendidos exclusivamente pelos países do Ocidente – os quais, muitas vezes, os desrespeitam.

O fim da Guerra Fria levou muitos analistas a descreverem a ordem internacional como “unipolar”, caracterizada pela hegemonia dos Estados Unidos. Nos anos 1990, essa visão parecia sustentar-se devido à superioridade militar, econômica e tecnológica de Washington. Contudo, rapidamente surgiram questionamentos sobre essa noção de “unipolaridade”, na medida em que outros países ampliaram sua influência global. O conceito de “multipolaridade” tornou-se mais adequado para descrever uma ordem na qual múltiplos atores disputam espaço e exercem poder em diferentes áreas. Uma ordem que se propõe multilateral, portanto, desautoriza a busca por hegemonias.

O conceito de “hegemonia”, porém, não é inútil. Embora nenhuma potência detenha domínio absoluto nas relações internacionais contemporâneas, um conjunto de países continua a moldar as normas e instituições globais: as democracias

Apesar das diferenças, as democracias de mercado compartilham bases institucionais comuns (...). Esses países, embora diferentes, mantêm interesses estratégicos comuns. Formam, em conjunto, uma força hegemônica coletiva.

de mercado – Estados que combinam regimes democráticos com economias abertas (Viola & Leis, 2007).

Apesar das diferenças, as democracias de mercado compartilham bases institucionais comuns – como eleições regulares, estado de direito, separação de poderes, propriedade privada e livre iniciativa. Seus governos não são necessariamente sinônimos de “neoliberalismo”, abrangendo modelos distintos de social-democracia. Esses países, embora diferentes, mantêm interesses estratégicos comuns. Formam, em conjunto, uma *força hegemônica coletiva*. Eles exercem grande poder e influência na governança global, na formação de alianças militares, no comércio, nas finanças, no desenvolvimento tecnológico.

A ordem liberal, portanto, resultou de um esforço global. Essa ordem depende de um senso de legitimidade compartilhada para existir. Atualmente, diversas disputas políticas evidenciam a ausência de consenso – inclusive dentro do conjunto de democracias de mercado – sobre a configuração ideal dessa ordem.

A CORROSÃO DO LIBERALISMO NO OCIDENTE

Desde o fim da Guerra Fria, o liberalismo constitui o paradigma ideológico hegemônico do nosso tempo. A democracia liberal permanece como o principal modelo político e econômico que preserva uma mensagem universalista – e que se propõe a ser uma “herança ideológica comum para a humanidade”. Nesse sentido, Francis Fukuyama (2022) estava certo ao dizer que “ainda vivemos sob o fim da História”. Nenhum governo autocrático conseguiu oferecer, a longo prazo, um modelo de organização social tão atraente e sustentável quanto a democracia liberal.

Hoje, todavia, tem crescido a percepção, especialmente dentro do Ocidente, de que o liberalismo já não é mais capaz de responder aos anseios do povo: por igualdade, pelo desenvolvimento, pelo fim da discriminação, ou até pela manutenção de laços étnicos e comunitários. Fora do Ocidente, tem crescido a percepção de que o liberalismo é uma ideologia decadente e instável.

As críticas ao liberalismo não se limitam à esquerda ou aos socialistas – que há tempos alertavam para a desigualdade, a exploração dos menos favorecidos, a ganância corporativa e a degradação ambiental. Hoje, movimentos nacionalistas de direita também questionam o modelo liberal, impulsionados pelo desejo de renovação política. Esse sentimento reflete a crescente perda de confiança nas instituições tradicionais das democracias de mercado e nas elites que as governam. Essa crise de confiança é um fenômeno global, que pode ser observado da Alemanha ao Japão, do Brasil à Coreia do Sul, do México à França.

É nos Estados Unidos, contudo, onde essa crise de confiança tem se manifestado de forma contundente. A ascensão política de Donald Trump representou um golpe significativo no liberalismo ocidental, enfraquecendo o *soft power* americano – cuja força depende da atratividade de sua política interna, cultura e instituições. Com o liberalismo contestado dentro de seu reduto mais imponente, sua promoção no cenário internacional tornou-se consideravelmente mais difícil.

Sob a liderança de Donald Trump, o movimento conservador nos Estados Unidos passou por uma transformação profunda: abandonou o individualismo clássico, o *laissez-faire* econômico e a defesa da globalização, adotando uma visão nacionalista na economia e tradicionalista em questões sociais. O movimento *Make America Great Again* (MAGA) canalizou frustrações populares, posicionando-se como a voz do “cidadão médio” contra uma elite percebida como “distante”, “politicamente correta” e “insensível”. Essa retórica ressoou especialmente entre grupos que se sentiram economicamente desamparados e culturalmente marginalizados pelas mudanças sociais das últimas décadas.

Essa guinada ideológica não surgiu no vácuo. O pensamento que sustenta a nova direita pós-liberal no Ocidente tem raízes intelectuais sólidas. Embora impulsionada por circunstâncias políticas específicas, essa corrente foi moldada por ideias desenvolvidas ao longo do século XX por teóricos como Carl Schmitt, Oswald Spengler, Julius Evola, Alain de Benoist, Samuel Francis, Robert Nisbet e William Lind. Nos últimos anos, novos expoentes – como Patrick J. Deneen, Adrian Vermeule, Sohrab Ahmari e Éric Zemmour – deram continuidade a esse arcabouço teórico. Compreender tais ideias, ainda que se discorde delas, é essencial para captar o apelo do nacional-populismo na política contemporânea.

Esses pensadores não formam um bloco coeso, mas compartilham algumas premissas fundamentais. Além de contestarem intelectuais de esquerda, buscam desenvolver uma crítica própria ao liberalismo. Para eles, o liberalismo não apenas corroeu a coesão social, mas também abriu espaço para o avanço de ideologias progressistas que enfraqueceriam identidades nacionais e laços comunitários (Rose 2021).

Esses autores argumentam que, ao desarraigar as pessoas de comunidades e das tradições, o liberalismo desencadearia uma perigosa sensação de desprenhimento – encorajando o egoísmo, o hedonismo e a mediocridade. Ao ampliar demasiadamente o mercado, o liberalismo geraria desigualdade e insegurança. Nos anos 1990, o ensaísta Samuel Francis descreveu a existência de uma base conservadora nos Estados Unidos formada por trabalhadores de renda baixa, para quem o nacionalismo e o populismo seriam mais relevantes que a ortodoxia de livre mercado (Francis 1996).

Hoje, destacam-se intelectuais como Patrick J. Deneen, autor de “Por que o liberalismo fracassou” (2018) e “*Regime Change: Toward a Postliberal Future*” (2023). Deneen tem se consolidado como o intelectual mais influente do pós-liberalismo contemporâneo nos Estados Unidos, influenciando políticos como JD Vance, o atual vice-presidente americano, e Peter Thiel, influente magnata do setor de tecnologia.

Deneen afirma que o liberalismo surge de uma redefinição da natureza da liberdade, entendida como “ausência de coerção”. De acordo com ele, a verdadeira liberdade viria do que os antigos chamavam de “autogoverno”. O caminho para atingir o autogoverno poderia ser encontrado nos costumes e nas tradições. Sem essas referências, a manutenção da ordem social dependeria apenas das leis e da regulação estatal. Segundo Deneen, o liberalismo – ao ignorar os costumes e as tradições – ampliaria a ingerência do Estado na vida dos cidadãos.

Dinâmica semelhante ocorreria no âmbito econômico: o liberalismo exigiria a demolição de quaisquer obstáculos à expansão do mercado. Antes um espaço definido e limitado dentro de uma sociedade, o mercado passaria a ser concebido como um espaço global, deixando muitos cidadãos à mercê de forças econômicas poderosas sobre as quais não possuem controle.

Na perspectiva de Deneen, as respostas eleitorais nacionalistas e populistas no Ocidente seriam uma reação à “ingovernabilidade dos domínios econômico e político”. O nacional-populismo seria a resposta encontrada por aqueles que enxergam o mundo criado pela ordem liberal como instável, incerto e inseguro. Esse movimento político visaria impor freios às “ambições universalistas” do liberalismo e a resgatar a primazia da comunidade, a defesa dos laços étnicos e religiosos, a soberania nacional, a proteção da economia local e o resgate das fronteiras.

No início deste século, o nacional-populismo emergiu em diferentes países como uma contestação aos princípios da ordem liberal. O apelo desse movimento tem se intensificado em um mundo marcado por riscos, incertezas e crises. A crise financeira de 2008, por exemplo, gerou impactos sociais e econômicos significativos, alimentando um sentimento generalizado de insegurança. Nesse cenário instável, muitas pessoas buscam proteção e estabilidade. O descontentamento com a ordem vigente favorece a ascensão de líderes carismáticos, que prometem solucionar desafios sociais com autoridade, frequentemente negligenciando normas, instituições e processos estabelecidos.

A democracia liberal, por sua vez, fundamenta-se em instituições, regras e procedimentos, e não na força política de um líder ou na arbitrariedade de um indivíduo. Um de seus princípios centrais é a valorização do processo institucional e não apenas dos resultados. A busca por soluções imediatas muitas vezes ocorre às custas do enfraquecimento institucional, causando mais turbulência e desordem.

A corrosão do liberalismo no Ocidente revela que os desafios à ordem contemporânea também são frutos de divisões profundas dentro das próprias democracias de mercado. Esse processo de fragmentação interna não apenas redefine o contexto político doméstico, mas também afeta a política externa, influenciando as instituições e a governança global.

INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS, “GLOBALISMO” E O RETORNO À ANARQUIA

A ordem liberal baseia-se na premissa de que os Estados são livres para perseguir seus interesses, desde que respeitem princípios, normas e regras compartilhadas. Essa ordem também se fundamenta na ideia de que instituições internacionais, como as Nações Unidas e a OMC, trazem benefícios práticos, como a facilitação da cooperação e a redução da incerteza. Nos últimos anos, porém, muitas instituições têm sido contestadas, enfraquecidas e debilitadas.

Políticos nacionalistas no Ocidente afirmam que organizações internacionais teriam “sequestrado” a soberania dos Estados. Eles alegam que a ordem liberal deu origem a uma ideologia – chamada de “globalismo” – que busca a internacionalização da política, a construção de um aparato burocrático e a transferência de poder das autoridades locais a organismos supranacionais. Outros criticam essas organizações por achar que elas são ineficientes, que não apresentam soluções, ou que perderam a capacidade de ação em um mundo marcado por guerras e conflitos.

A doutrina America First, por exemplo, reflete essa visão nos Estados Unidos, argumentando que as instituições e alianças restringiriam os interesses norte-americanos.

Essas críticas têm fundamentado a percepção de que a política externa de muitos países ocidentais não deveria ser limitada por instituições ou por normas multilaterais – ou até por compromissos com aliados. A doutrina *America First*, por exemplo, reflete essa visão nos Estados Unidos, argumentando que as instituições e alianças restringiriam os interesses norte-americanos. Seus defensores reconhecem um mundo multipolar e consideram a ordem liberal como obsoleta. Eles propõem uma mudança de rumo para “preservar recursos” e garantir “autonomia estratégica” em um cenário global cada vez mais competitivo (Parsi 2025).

Não foi apenas nos Estados Unidos que a busca por autonomia nacional adquiriu relevância política. Esse tema foi fator relevante, por exemplo, para a saída do Reino

Unido da União Europeia em 2016. A União era um exemplo bem-acabado de uma instituição que, com o tempo, passou a adquirir mais responsabilidades e influência nos rumos dos países que fazem parte dela. O *Brexit* foi resultado de uma campanha bem-sucedida de “retomada do controle” (*take back control*). Em grande medida, os arquitetos dessa campanha, como Dominic Cummings, buscaram levar os britânicos a responderem em quem eles mais confiavam para exercer o controle político do país e de suas fronteiras – no parlamento em Londres ou no parlamento da União Europeia em Bruxelas?

Para muitos, o *Brexit* tornou-se um símbolo da reação contra o avanço do “globalismo” e do resgate da autonomia nacional. Os nacionalistas acreditam que a expansão das instituições internacionais transferiu poder a uma elite burocrática distante das necessidades dos governados. Para eles, o exercício da política, para ser eficaz, deve estar mais perto do povo representado. As críticas às instituições internacionais, todavia, não se limitam aos “antiglobalistas”. Outros as criticam por ineficiência, afirmando que são estruturas obsoletas, inoperantes e incapazes de oferecer respostas concretas às crises globais, como a pandemia, a mudança do clima e os conflitos militares.

É necessário tomar essas críticas com ceticismo. A existência de problemas globais não leva necessariamente à transferência de poder decisório para as instituições internacionais. Muitos desses problemas requerem respostas locais. Além disso, cabe lembrar que organizações internacionais não se sobrepõem à soberania dos Estados. Elas são uma das ferramentas à disposição dos governos para encontrar soluções viáveis aos problemas que enfrentam. Princípios, normas e regras globais são referências para orientar a ação dos Estados – como uma “gramática” para a conversa política. O diálogo multilateral, dessa forma, pode ser uma expressão do interesse nacional. O aparato normativo da ordem liberal pode servir aos interesses dos países ao facilitar a cooperação, reduzir incertezas e promover a existência de uma sociedade de Estados.

Vale lembrar que a trajetória da governança global nunca foi linear – tampouco isenta de contradições. O descumprimento de normas e compromissos internacionais por parte das grandes potências não é novidade histórica, mas, sim, um traço recorrente da ordem vigente. Ao longo do século XX, países ocidentais apoia-

Vale lembrar que a trajetória da governança global nunca foi linear – tampouco isenta de contradições. O descumprimento de normas e compromissos internacionais por parte das grandes potências não é novidade histórica, mas, sim, um traço recorrente da ordem vigente.

ram golpes contra governos democraticamente eleitos no Irã, na Guatemala e no Chile, e travaram guerras para preservar enclaves coloniais e zonas de influência na Argélia, no Vietnã e no Camboja.

No século XXI, a invasão do Iraque em 2003, conduzida sem autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas, revelou novamente os limites da legalidade internacional diante da lógica de poder. Esse mesmo Conselho demonstrou pouca capacidade para conter ou evitar conflitos mais recentes, como os que ocorrem no Leste Europeu e no Oriente Médio. Desde 2019, os Estados Unidos vêm bloqueando a nomeação de juízes para o Órgão de Apelação da OMC, paralisando o sistema multilateral de solução de controvérsias comerciais. A forma como potências ocidentais tratam o conflito Israel-Palestina, por sua vez, evidencia a aplicação seletiva das normas internacionais, moldadas não por princípios universais, mas por interesses estratégicos.

Apesar da hipocrisia e das violações constantes por países poderosos, a ordem liberal não desabou – e suas normas ainda resistem, mesmo que sob tensão. Embora ocasionalmente violado, o aparato normativo da ordem contemporânea continua a oferecer referências valiosas para o exercício da política externa e da diplomacia. O principal desafio à governança global não parece ser a rejeição completa de um “sistema baseado em regras”, mas saber se a ordem atual é capaz de funcionar de uma forma verdadeiramente multipolar, em uma época na qual o poder está menos concentrado do que no passado. Resta saber, também, em que medida os países mais poderosos ainda irão recorrer às instituições internacionais – e a suas normas e regras – para orientar suas ações externas.

O principal desafio à governança global não parece ser a rejeição completa de um “sistema baseado em regras”, mas saber se a ordem atual é capaz de funcionar de uma forma verdadeiramente multipolar, em uma época na qual o poder está menos concentrado do que no passado.

OS CUSTOS DISTRIBUTIVOS DA GLOBALIZAÇÃO E A NOVA ERA DE COMPETIÇÃO ESTRATÉGICA

Outra marca definidora da ordem liberal foi a integração econômica promovida pela globalização. Impulsionada pela abertura comercial e financeira das décadas de 1990 e 2000 – e acelerada pelo avanço das tecnologias de comunicação –, a

globalização parecia um processo inevitável, quase irresistível: derrubava barreiras, diluía fronteiras e ditava aos governos a adesão como condição de sobrevivência. Resistir significava correr o risco de isolamento e irrelevância no novo cenário global.

Com o tempo, a globalização passou a ser vista como fonte de desigualdade e insegurança. Ela gerou “custos distributivos diferenciados”: um termo elegante para dizer que há ganhadores e perdedores. Os ganhos eram difusos e graduais; as perdas, concentradas e imediatas.

A globalização aumentou a interdependência entre nações, mas preservou importante componente geopolítico de competição entre os países. A interdependência não significou harmonia. A globalização não apagou os atritos advindos de um processo complexo de redesenho das cadeias produtivas; tampouco eliminou os custos da perda de autonomia na gestão macroeconômica. Em alguns casos, a globalização foi fonte adicional de conflitos. Um exemplo notório foi a relação econômica dos Estados Unidos com a China.

O crescimento econômico da Ásia, especialmente da China, foi um dos legados históricos mais relevantes da globalização. A prosperidade do gigante asiático veio a reboque de uma aproximação com os Estados Unidos e com outros países ocidentais. No início dos anos 2000, analistas descreveram a relação econômica entre Washington e Pequim como um casamento econômico, batizado de *Chimérica* (Ferguson 2009). Esse casamento durou bem até a crise financeira de 2008, quando se encaminhou para um divórcio contencioso.

A *Chimérica* teria surgido em 2001, quando a China ingressou na OMC, integrando sua força de trabalho maciça e seu excedente de poupança aos fluxos da globalização. Essa aproximação possuía algumas vantagens: abriria o mercado chinês para investimentos externos e apoiaria o crescimento econômico global. A economia americana, por sua vez, seria beneficiada pelo acesso a produtos mais baratos, pela expansão global de suas empresas e pelo aumento dos fluxos financeiros. A interdependência econômica poderia, ainda, promover uma convergência de interesses políticos entre Washington e Pequim, reduzindo a rivalidade e os riscos de conflito.

A *Chimérica*, no entanto, estava assentada em frágil equilíbrio. Na China, a estratégia de crescimento econômico priorizou o aumento da capacidade produtiva em setores variados. O aumento dessa capacidade atraiu empresas estrangeiras, que transferiram suas fábricas – ou parte de suas cadeias produtivas – para o gigante asiático. Com a demanda doméstica incapaz de absorver o excesso de produção, a China passou a exportar mais, a preços bastante competitivos. Essa dinâmica gerou custos distributivos que levaram a uma mudança de opinião sobre os benefícios da abertura comercial.

Nos Estados Unidos, o impacto do chamado “choque da China” foi profundo. Durante a década de 2000, a crescente integração com a economia chinesa afetou a força de trabalho industrial americana de forma mais intensa do que choques anteriores, como os causados pelo aumento das importações da Alemanha ou do Japão (Smith 2024). Muitos trabalhadores afetados não conseguiram se reinserir no mercado, enquanto outros passaram a depender de assistência social. Esse cenário transformou a percepção americana sobre os benefícios do livre comércio – um descontentamento que foi explorado politicamente por Donald Trump.

A mudança de opinião no Ocidente sobre os benefícios da globalização reflete uma transformação significativa na narrativa sobre o mundo pós-1989. Com o fim da Guerra Fria, diversos políticos e analistas acreditaram que o Ocidente permaneceria inalterado devido ao seu triunfo, enquanto o restante do mundo mudaria. Nas primeiras décadas do século XXI, tornou-se evidente que a globalização transformou os países ocidentais tanto quanto transformou outras regiões. Com a ascensão econômica da Ásia, em especial da China, os “vencedores” da Guerra Fria no Ocidente passaram a projetar-se como os verdadeiros “perdedores”.

A era de ouro da globalização foi marcada pela maximização dos ganhos absolutos, pela crença nos benefícios mútuos da interdependência econômica, pela expansão do livre comércio e pelo recurso a normas multilaterais para resolver disputas. Esse cenário mudou. Hoje, o foco passou a ser nos ganhos relativos, nos riscos da interdependência e no uso de medidas unilaterais – como tarifas e sanções – para fins políticos e estratégicos.

Esse novo cenário tem levado a uma reestruturação das leis e das instituições que governam o comércio e os investimentos internacionais, influenciando as decisões de investimentos das empresas (Roberts, Moraes & Ferguson 2019). Atualmente, é possível observar uma fragmentação, em linhas geopolíticas, da integração econômica.

AS TECNOLOGIAS DE COMUNICAÇÃO: ENTRE REDES E HIERARQUIAS

A ordem internacional do pós-Guerra Fria também foi moldada pelo desenvolvimento tecnológico. Das grandes navegações às armas nucleares, inovações tecnológicas redefiniram as relações internacionais. A Internet, em particular, revolucionou a sociedade contemporânea ao reduzir custos de comunicação e ampliar o acesso à informação. Ao mesmo tempo, ela também exacerbou divisões políticas, criou bolhas e grupos autorreferenciados, além de ter ajudado na difusão de mentiras e *fake news*, influenciando a política global.

O desenvolvimento da Internet acentuou uma tensão histórica entre redes e hierarquias. Como destaca o historiador Niall Ferguson em “A praça e a torre” (2018), redes sociais desafiaram estruturas centralizadas de poder. Ferguson ilustra essa dinâmica contrapondo “a praça”, onde emergem redes descentralizadas, e “a torre”, símbolo de controle hierárquico. Tecnologias como a prensa de Gutenberg, no século XV, já haviam deslocado essa balança ao impulsionar a difusão do conhecimento, o que possibilitou eventos como a Reforma Protestante e o Iluminismo.

A Internet segue tal lógica de ruptura. Essa tecnologia redefiniu o mercado de trabalho, o comércio, a política, as finanças e a comunicação. Ela criou um espaço novo em que as relações sociais prosperam: o mundo digital. No entanto, seu legado não é isento de desafios. Se, por um lado, a Internet democratizou o acesso à informação, por outro facilitou a disseminação de notícias falsas, a vigilância digital e a manipulação da opinião pública. Redes sociais, em especial, fortaleceram a formação de bolhas e facilitaram a divulgação de mentiras e de teorias da conspiração.

Como observa Yuval Harari (2024), informação não é sinônimo de verdade. A Internet ampliou o fluxo de informações, ao mesmo tempo que facilitou a difusão de narrativas, sejam elas verdadeiras ou não. As redes sociais, em particular, promoveram a dissociação entre informação e verdade, pois essas plataformas dependem do engajamento constante de usuários para sobreviver. É mais fácil engajar as pessoas por meio de narrativas do que pela busca dolorosa e demorada pela verdade.

No mundo digital, o consumo de informações ocorre de forma dinâmica. Hoje, parte significativa da população no Ocidente obtém notícias por meio de redes sociais, como “X” (ex-Twitter), Facebook, Instagram e TikTok. Essas plataformas permitem que os seus usuários não fiquem limitados ao papel de meros consumidores. Eles geram conteúdo. Eles interagem: respondem, comentam, compartilham e disseminam suas perspectivas por meio de afinidades pessoais.

Se, por um lado, a Internet democratizou o acesso à informação, por outro facilitou a disseminação de notícias falsas, a vigilância digital e a manipulação da opinião pública. Redes sociais, em especial, fortaleceram a formação de bolhas e facilitaram a divulgação de mentiras e de teorias da conspiração.

Essas redes sociais operam por uma lógica de “apegos preferenciais”, promovendo a conexão entre aqueles que compartilham visões de mundo, opiniões e crenças. Para ampliar o engajamento, premia-se o exagero, recompensa-se o grito, pune-se a prudência. Os algoritmos que gerem tais plataformas promovem discursos apaixonados e polarizadores, que amplificam divisões no contexto das disputas políticas atuais.

Tais redes sociais também desempenharam um papel crucial na crise de confiança que abala muitas sociedades. Essas tecnologias permitiram que indivíduos tenham o mesmo tipo de alcance e influência que antes era privilégio de grandes organizações. Com isso, possibilitaram uma transferência de confiança de instituições para personalidades – por exemplo, da mídia tradicional para “podcasters”; de médicos e cientistas para “influencers”; de partidos políticos para “outsiders”. Essa perda de confiança também se manifesta no sucesso das criptomoedas, que prosperam no mundo digital em um contexto de ceticismo em relação a ativos financeiros convencionais.

Cabe ressaltar, ainda, que as tecnologias de redes, como a Internet, não eliminaram as hierarquias; pelo contrário, concentraram poder nas mãos de grandes empresas de tecnologia – as famosas “big techs”. Essas empresas controlam o tráfego e a coleta de dados de bilhões de usuários; influenciam o acesso e a difusão de informações por meio de algoritmos; e, em muitos casos, rivalizam com governos em poder e influência. Muitas dessas empresas são lideradas por CEOs ambiciosos, que frequentemente as utilizam para avançar interesses pessoais.

No mundo globalizado, os desafios associados ao exercício do poder – seja ele nacional ou internacional – foram intensificados pela digitalização. As disputas políticas e sociais migraram para o espaço virtual, exigindo novos mecanismos para lidar com questões como privacidade, regulação de conteúdo, liberdade de expressão e combate à desinformação. A relevância do mundo digital também impôs desafios estratégicos aos países, que competem para o desenvolvimento de chips, semicondutores e processadores de dados para treinar novas tecnologias, como os sistemas de Inteligência Artificial.

Embora tenha trazido avanços significativos, a Internet também revelou limitações e contradições que continuam a moldar o equilíbrio de poder no sistema internacional. Essa tecnologia, a princípio, representou uma poderosa força de coesão, mas que se mostrou suscetível a terríveis forças de dissonância.

REVISITAR O PASSADO PARA ENTENDER O FUTURO DA ORDEM LIBERAL

A ordem liberal tem atravessado transformações profundas em pilares essenciais à sua sustentação: nas ideias que moldam a política; nos regimes e instituições

internacionais; na globalização econômica; e nas tecnologias de comunicação e de redes. Movimentos de fragmentação interna causaram fraturas visíveis no arcabouço que sustenta a ordem. Um mundo fraturado, porém, não significa um mundo em ruínas. O caminho silencioso ao abismo não é inevitável.

A história não segue uma trajetória linear de progresso constante. Ela é marcada por descontinuidades – por períodos de paz e estabilidade interrompidos por guerras, conflitos e retrocessos. Essa falta de linearidade, contudo, não nega a existência de progresso. Mesmo de forma irregular, é possível observar avanços significativos no desenvolvimento humano, especialmente no que diz respeito às aspirações por liberdade, justiça, paz e segurança.

Mais importante do que tentar prever o futuro é olhar para o passado e identificar tendências. Revisitar o passado é essencial para compreender o presente, pois cada evento significativo carrega nuances que desconstróem narrativas simplistas. Um exemplo paradigmático é o ano de 1989, que simboliza tanto o triunfo da ordem liberal quanto as contradições que surgiriam para desafiá-la.

Em 1989, a queda do Muro de Berlim marcou o fim da Guerra Fria e consolidou o poder das democracias de mercado. No entanto, eventos paralelos evidenciaram a complexidade daquele momento histórico. Em Cabul, grupos islâmicos fortaleceram a crença de que poderiam derrotar uma superpotência, a União Soviética. Em Pequim, a repressão na Praça da Paz Celestial demonstrou a capacidade do Partido Comunista Chinês de desassociar a abertura econômica da abertura política. Esses eventos desafiam a ideia de 1989 como um marco inequívoco do triunfo liberal, revelando um passado mais complexo e multifacetado.

Essa complexidade serve para descartar análises simplistas sobre a ordem contemporânea. O professor indonésio Amitav Acharya (2017), por exemplo, argumenta que vivemos em um “mundo multiplex”, caracterizado por interconexão e interdependência, mas também por uma pluralidade de arranjos internacionais que coexistem – e, por vezes, competem. Segundo Acharya, eventos como a eleição de Donald Trump e o *Brexit* expuseram diferenças, dentro do próprio Ocidente, sobre a configuração da ordem liberal, desafiando a narrativa de que o mundo pós-Guerra Fria seria caracterizado por uma disputa entre “o Ocidente e o resto” (*the West versus the Rest*).

Esse “mundo multiplex” não é definido pela hegemonia de uma nação ou de uma ideologia. Acharya enfatiza que a ordem liberal seria apenas uma entre várias estruturas que competem em um ambiente global complexo. Para os estudiosos de relações internacionais, isso exigiria cautela em relação às interpretações convencionais. Um mundo fraturado, por exemplo, não está fadado a ser o que Ian Bremmer

e Nouriel Roubini (2011) chamam de “mundo G-Zero” – em que “nenhum país ou bloco de países possui condições políticas e econômicas para conduzir uma agenda verdadeiramente global”. De acordo com o professor indonésio, um mundo multiplex é um mundo “G-Plus”, no qual a liderança compartilhada entre as potências ocidentais e as potências emergentes se mostra mais viável do que a manutenção rígida do poder em poucas mãos.

A fragmentação da ordem tampouco significa caos absoluto, mas sim a oportunidade de criar e adaptar cursos de ação às especificidades de cada contexto. Países em desenvolvimento, por exemplo, poderão exercitar maior flexibilidade e criatividade em sua política externa. No atual cenário, é possível adotar estratégias variadas para avançar os interesses nacionais: diversificar parcerias para reduzir vulnerabilidades; manter uma postura de neutralidade estratégica em disputas geopolíticas; implementar mecanismos de mitigação de riscos diante de choques econômicos e políticos; e defender reformas nas instituições internacionais para torná-las mais representativas e eficazes.

Além disso, a criação de estruturas alternativas – seja por meio de blocos regionais, novas alianças ou mecanismos de cooperação flexíveis – permite que os países ampliem seus espaços de manobra, reduzam dependências excessivas e exerçam maior protagonismo na definição das regras globais. A fragmentação da ordem, portanto, longe de ser um entrave, pode ser um motor de inovação e adaptação na condução da política externa.

Regimes e instituições internacionais também possuem flexibilidade e podem ser reformados ou adaptados às novas circunstâncias. Um exemplo disso é o regime multilateral de comércio, que sofreu um revés significativo com a paralisação do Órgão de Apelação da OMC. Essa crise, no entanto, não significou um colapso completo do sistema. Em resposta, diferentes mecanismos de solução de disputas comerciais foram desenvolvidos, especialmente por meio de novos acordos. Exemplos incluem o Mecanismo Provisório de Arbitragem de Apelação (MPIA, na sigla em inglês), criado por um grupo de membros da OMC, e o Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica.

Outro exemplo de adaptação a um mundo fraturado é o regime de mudança do clima. Embora marcado por dificuldades para controlar emissões de gases de efeito estufa, por falta de recursos, por desrespeitos aos compromissos já firmados, esse regime tem sido marcado por uma proliferação de iniciativas paralelas, como compromissos subnacionais, alianças setoriais e instrumentos financeiros específicos, que visam oferecer novos caminhos diante dos obstáculos enfrentados.

Arranjos regionais também desempenham um papel relevante na promoção da governança em uma ordem mais fragmentada. No comércio, por exemplo, a Parceria Transpacífica, o Acordo Regional de Parceria Econômica na Ásia e o Mercado Comum do Sul (Mercosul) contribuem para facilitar trocas comerciais e investimentos em um contexto no qual há pouca disposição para grandes acordos multilaterais. Ainda, organizações regionais têm ampliado a cooperação em defesa e combate ao crime organizado. A União Africana e a ASEAN têm desenvolvido mecanismos próprios para lidar com crises políticas e humanitárias.

Por fim, vale enfatizar: a ordem liberal não deve ser vista como uma estrutura rígida, em completo declínio, fadada ao fracasso. Em oito décadas, ela demonstrou qualidades e deficiências, alternando momentos de estabilidade e desordem. Ainda assim, ela sobreviveu porque diferentes sociedades e governos reconheceram nela vantagens que justificam sua preservação.

No mundo fraturado em que vivemos, novas formas de governança global podem emergir. Nenhuma sociedade, nem mesmo a internacional, é uma tela em branco. A política global não ocorre no vácuo, mas dentro de uma ordem construída ao longo do tempo – e que continua a oferecer referências valiosas para diminuir os custos da anarquia internacional. Qualquer tentativa de reconfiguração da governança global precisará lidar com a ordem existente, equilibrando inovação e continuidade. ■

Referências Bibliográficas

- Acharya, Amitav. 2017. "After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order". *Cambridge University Press*, vol. 31, 3, pp. 271–285. <https://doi.org/10.1017/S089267941700020X>
- Bremmer, Ian; Roubini, Nouriel. "A G-Zero World: the New Economic Club Will Produce Conflict, Not Cooperation". *Foreign Affairs*, março-abril de 2011. <http://www.foreignaffairs.com/articles/2011-01-31/g-zero-world>
- Bull, Hedley. 2002. *A sociedade anárquica*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Coelho, Diogo Ramos. 2024. *Mundo fraturado: reflexões sobre a crise da ordem liberal*. São Paulo: Matrix Editora.
- Deneen, Patrick J. 2018. *Why Liberalism Failed*. New Haven: Yale University Press.
- Deneen, Patrick J. 2023. *Regime Change: toward a Postliberal Future*. Nova York: Sentinel.
- Eliot, T.S. 1925. "The Hollow Men". *Glencoe Literature British Literature*. Nova York: The McGraw-Hill Companies, Inc., 2000.
- Ferguson, Niall. 2009. "What 'Chimerica' Hath Wrought". *The American Interest*, janeiro-fevereiro de 2009. <https://web.archive.org/web/20090721015335/http://www.the-american-interest.com/article.cfm?piece=533>
- Ferguson, Niall. 2018. *The Square and the Tower: Networks, Hierarchies and the Struggle for Global Power*. Nova York: Penguin Press.
- Francis, Samuel. 1996. "From Household to Nation". *Chronicles Magazine*. <https://chroniclesmagazine.org/web/from-household-to-nation/>
- Fukuyama, Francis. 2022. "More Proof that This Really Is the End of History". *The Atlantic*, 17 de outubro de 2022. <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2022/10/francis-fukuyama-still-end-history/671761/>
- Harari, Yuval Noah. 2024. *Nexus: a Brief History of Information Networks from the Stone Age to AI*. Nova York: Random House.
- Ikenberry, G. John. 2011. "The Future of the Liberal World Order". *Foreign Affairs*, maio-junho de 2011. <https://www.foreignaffairs.com/futureliberal-world-order>
- Parsi, Trita. 2025. "What Rubio Said about Multipolarity Should Get More Attention". *Responsible Statecraft*. 3 de fevereiro de 2025. <https://responsiblestatecraft.org/marco-rubio/>
- Roberts, Anthea; Moraes, Henrique Choer & Ferguson, Victor. 2019. "Toward a Geoeconomic Order in International Trade and Investment". *Journal of International Economic Law*, vol. 22, 4, 655–676. <https://doi.org/10.1093/jiel/jgz036>
- Rose, Matthew. 2021. *A World after Liberalism*. Yale: Yale University Press.
- Smith, Noah. 2024. "The Decade of the Second China Shock". *Noahpinion*. <https://www.noahpinion.blog/p/the-decade-of-the-second-china-shock>
- Stuenkel, Oliver. 2024. "The New World Order and the Global South". *Oxford Review of Economic Policy*, 40, 396–404. <https://doi.org/10.1093/oxrep/gra008>
- Viola, Eduardo & Leis, Héctor Ricardo. 2007. *Sistema internacional com hegemonia das democracias de mercado: desafios de Brasil e Argentina*. São Paulo: Insular.
- Como citar:** Coelho, Diogo Ramos. 2025. "Um mundo fraturado e o colapso da ordem liberal". *CEBRI-Revista* Ano 4, Número 14 (Abr-Jun): 145-162.
- To cite this work:** Coelho, Diogo Ramos. 2025. "A Fractured World and the Collapse of the Liberal Order." *CEBRI-Journal* Year 4, No. 14 (Abr-Jun): 145-162.
- DOI:** <https://doi.org/10.54827/issn27647897.cebri2025.14.04.02.145-162.pt>

Recebido: 10 de fevereiro de 2025

Aceito para publicação: 7 de julho de 2025

Copyright © 2025 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.



Christopher Garman. Foto: Eurasia Group.

ENTREVISTA

“President Trump has and will continue to adopt a more radical stance
in his second term” 164
Christopher Garman

“President Trump has and will continue to adopt a more radical stance in his second term”

CHRISTOPHER GARMAN

Christopher Garman’s research focuses on topics related to macroeconomic management and its political impacts on emerging markets and comparative studies on national elections, with a focus on Latin America. He also leads Eurasia Group’s coverage of Brazil and is one of the world’s leading political analysts with expertise in Brazil and Latin America. He serves as an advisor to Boards and Executive Committees of major multinational companies and financial institutions.

Prior to joining Eurasia Group, Chris worked as a senior political analyst at *Tendências Consultoria Integrada*, a leading Brazilian economic consulting firm. He has held fellowships at the Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (IDESP), where he researched central bank politics in the region, and at the *Centro de Estudos de Cultura Contemporânea* (CEDEC), where he conducted field research on Brazilian federalism.

Christopher Garman is a regular commentator on geopolitics, politics and macroeconomics for CNN and major news channels in Brazil and Latin America. He is also a columnist for the newspaper *Valor Econômico*. He holds a master’s degree in Political Science from the University of California, San Diego, and a bachelor’s degree from Grinnell College. He is fluent in Portuguese and proficient in Spanish, and holds dual Brazilian and American citizenship.

The following is the interview given to CEBRI-Journal in April 2025.

Given that President Trump is serving his second and final term and is therefore free from electoral pressures, how do you assess the tone of his foreign policy decisions? Should we expect a more radical approach, or do you anticipate a shift toward greater pragmatism?

CHRISTOPHER GARMAN: President Trump has and will continue to adopt a more radical stance in his second term. But the reason goes well beyond the fact that he is free from electoral pressures as he is not eligible to run for another term.

It is important to remember that in Trump’s first term in office, he was surrounded by the establishment leadership of the Republican Party and senior stakeholders from the private sector. He was unprepared to assume office and lacked a cabinet of loyal appointees ready to support his agenda. As such, much of the story of his first mandate was about a President constrained by his cabinet, who balked at many of his policy preferences—such as leaving the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and the North American Free Trade Agreement (NAFTA), more meaningfully raising tariffs, and gaining more control of the Panama Canal and Greenland.

This time, Trump is more confident in himself, has chosen an extremely loyal set of advisors, and has a majority in Congress with a Republican party

that knows its voting base is with the President. His second mandate is thus marked by Trump being less willing to be managed by his staff and more determined to rapidly push his policy preferences. This is a President who deeply believes in the use of tariffs to re-industrialize the country.

This time, Trump is more confident in himself, has chosen an extremely loyal set of advisors, and has a majority in Congress with a Republican party that knows its voting base is with the President. His second mandate is thus marked by Trump being less willing to be managed by his staff and more determined to rapidly push his policy preferences.

We at Eurasia Group always felt institutional investors were underappreciating the push on tariffs for all the above reasons. But even we—who were more pessimistic about Trump’s outlook—were surprised by the magnitude of the announced tariffs on April 2nd. Although he has temporarily withdrawn several of them, these tariffs are expected to

remain meaningfully high, particularly against China, consistent with his campaign pledges. While deals may be struck with various trading partners—particularly in Southeast Asia and partners like India, Japan and South Korea, additional tariffs targeting specific sectors seem imminent.

The average effective tariff rate in the U.S. today, even with the pause on the reciprocal tariff rate, equals a level of protectionism only seen in 1910. The big story to track in coming months is the size of the economic blowback from these tariffs and whether the White House can partially reverse its decisions. Some claw back is likely, but we are seeing clear signs Trump is committed to these policies.

Big Tech companies and stakeholders have played a significant role in President Trump’s political agenda since his first campaign. From your perspective in a high-profile consultancy firm, what risks does this evolving dynamic pose to both the United States and its global partners?

CG: The more significant risk is probably the U.S.’s reputation as a trusted economic partner. To the extent Trump gives such a significant role to titans in the tech industry, notably Elon Musk, it certainly conveys the impression of a White House where direct access to the President has

become equally, if not more critical, than rules-based decisions.

That said, the tech sector’s influence isn’t unconstrained. Trump had a contentious relationship with Big Tech companies during his first term. At the time, he accused social media platforms of silencing conservative voices. However, the landscape has shifted significantly in his second term. Technology leaders have rallied around the new President. The industry’s influence is no longer in the shadows. It is assertive, public, and, often, personal.

Under Trump 2.0, Big Techs want AI deregulation, fewer rules, and more lenient copyright laws. It is not clear, though, that the Trump agenda will lead to the windfall these businesses expect. These firms’ political access in Washington has led to some early victories, such as the repeal of Biden-era executive orders and support against foreign regulations on content moderation and digital services taxes.

However, the tariff wall being built around the U.S. and huge restrictions against China will negatively impact some of these companies. Retaliatory measures from other regions, particularly in Europe, that could include Big Tech companies’ taxation, is a risk. While the White House is sensitive to the pain points from trade protectionism—as made evident from the reprieve from reciprocal tariffs given to electronic goods like smartphones and computers—the industry is paying a price for the

magnitude of the announced tariffs. It is important to remember that tech firms have built their business models on global access, free trade, and global talent mobility. All of this could be at risk. As such, it is not a coincidence that the April 2nd tariff round created a fissure between Elon Musk and the White House trade team.

President Trump’s nomination of Marco Rubio for Secretary of State was widely interpreted in Latin America as a signal of his regional approach. Based on your expertise in U.S.-Latin America relations, what role does Latin America currently play in U.S. foreign policy?

CG: To be quite honest, it remains a very limited one outside of Mexico and Central America on the issue of migration. While Marco Rubio certainly understands Latin America like no other former Secretary of State, he will probably be focused on fighting fires elsewhere, and there is also the open question of how long Rubio will remain in his post.

In the first place, introducing a smaller reciprocal tariff—10% for most countries, except for Mexico and Venezuela at 15%, and Nicaragua at 18%—reflects not so much willingness to engage with the region but rather the calculations behind these decisions. The lack of time and capacity for a

comprehensive examination of trade barriers country-by-country led to an over-reliance on trade balance data in determining the final tariff values. Consequently, most Latin American countries, which generally maintain a negative trade balance with the U.S., were in the lower range of tariffs.

Marco Rubio and other presidential advisors will certainly want to focus on placing restrictions on Chinese investments globally, and for South America, it could be a point of friction for countries with large trading relationships with China. Mexico and Central American countries will surely give ground for greater restrictions on Chinese investments. They have little option but to pursue a strategy of access to the U.S. market. But for countries like Brazil, Chile, Peru and maybe even Argentina, it will be hard to place such restrictions.

The silver lining is twofold. First, the State Department will be more focused on negotiating with China, the European Union on Ukraine, and the Middle East. South America is low on the rank order of priorities. Second, there is an open contest between Marco Rubio as Secretary of State and Richard Grenell, the President’s special envoy, who is less hawkish on China.

This means that China’s influence in the region and the Trump administration’s response will pose a particular challenge for Brazil as it prepares to host the BRICS Summit in July. As Brasília

navigates its BRICS presidency, it will need to exercise caution, as any biased statements from Lula could be received negatively by the Trump administration.

Some of the proposed trade measures under President Trump's second term could have significant implications for Latin America, Brazil, and other emerging economies, particularly in the area of tariffs. How might these policies affect U.S. trade relations with Latin America and Brazil if implemented as planned?

CG: We should distinguish between the direct effects of tariffs on trade and investment flows, and the broader impact on the region resulting from global macroeconomic ripple effects. These ripple effects undeniably represent a significant shock to the global trade order and overall economic growth.

When it comes to the first channel, the outcome is more limited except for Mexico and Central America. The current implementation of 10% tariffs on much of Latin America will have a limited macroeconomic impact on the region—even if sectoral tariffs, such as the 25% tariff on steel, have a more significant effect in some countries like Brazil. This is mainly because most Latin American countries have smaller trade deficits with the U.S. and are not deeply integrated into global manufacturing

supply chains. Aside from Mexico, which will face significant challenges, other countries in the region are unlikely to experience substantial economic repercussions from these tariffs.

The response to the tariffs and the U.S. relationship will also differ widely. Economically, Mexico and Central America are more vulnerable to Trump's trade and immigration policies, leaving them with little choice but to comply with the Trump administration's demands. In contrast, South American countries may increasingly seek to strengthen relations with the European Union, China and other regions. A push for the signing of the EU-Mercosur trade agreement is likely in this context.

However, the more significant impact for South America and countries like Brazil will come from the global macroeconomic spillovers from Trump's policies. Much will depend on the severity of the global hit to growth. In a more "modest" version of Trump's trade protectionism, the U.S. economy can enter a recession, the dollar will weaken, and countries in South America can suffer from a deflationary shock of weaker commodity prices, relatively stable currencies, and cheaper imports from Asia. This would mean slower growth but allow central bankers in the region to cut interest rates more easily.

But if the global hit to growth is more significant and we enter into a "risk-off" environment globally, where Chinese growth drops more meaningfully and

the government potentially devalues its currency, emerging market currencies and those in South America can depreciate. That would be the worst equilibrium—higher inflation with low growth. Much will depend on the severity of the global hit to growth.

President Trump has maintained a highly critical stance toward China since his first term. How do you assess U.S.-China relations in the short term? Do you foresee any significant impact on the BRICS bloc resulting from the ongoing U.S.-China rivalry

CG: Tensions between China and the U.S. have sharply escalated over the past few weeks, with current tariffs at unsustainable levels. Both nations are inclined towards a deal to de-escalate the situation, but the problem is that Washington and Beijing each believe they have more leverage in the bilateral relationship.

Beijing is of the view that Trump’s policies are unsustainable and will collapse on its own weight. Washington is of the view that China is more

impacted by the trade war than the U.S. Some version of a deal is likely, but the average level of import duty on Chinese goods entering the U.S. will probably fall back down to the 60% to 50% range, which is a level of tariffs that is quite meaningful (let’s remember that the average tariff rate for all Chinese imports before Trump assumed office was around 13%). However, even if a “modest” or partial rollback occurs, we are at a point where the U.S. and China are likely to accelerate efforts to decouple their economic ties.

In this context, the BRICS group becomes a particularly delicate matter. U.S. officials will closely watch the group’s actions, especially for any indications of de-dollarization strategies, even if this does not mean advancing on a common currency plan—something Brazil has consistently insisted not to be on the agenda.

Most of the original BRICS members—Brazil, South Africa, and India—have little appetite for turning the group into an anti-U.S. forum. However, maneuvers from China, given the heightened scrutiny, carry risk and could be poorly received in Washington. ■

Como citar: Garman, Christopher. 2025. “O presidente Trump adotou e continuará a adotar uma postura mais radical em seu segundo mandato”. Entrevista. *CEBRI-Revista* Ano 4, Número 14 (Abr-Jun): 163-170.

To cite this work: Garman, Christopher. 2025. “President Trump has and will continue to adopt a more radical stance in his second term.” Interview. *CEBRI-Journal* Year 4, No. 14 (Apr-Jun): 163-170.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn27647897.cebri2025.14.06.01.164-170.en>

Interview granted through written medium on April 15, 2025.

Copyright © 2025 CEBRI-Journal. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original article is properly cited.

CEBRI **REVISTA**
CENTRO BRASILEIRO
DE RELAÇÕES
INTERNACIONAIS

cebri.org/revista