

## A EVOLUÇÃO DAS RELAÇÕES ENTRE ESTADOS UNIDOS E POTÊNCIAS EMERGENTES<sup>1</sup>

The evolution of relations between the United States and emerging powers

**DÉBORA LEMOS NASCENTES** | deboralemos@usp.br | Mestranda em Relações Internacionais na Universidade de São Paulo (IRI-USP) e Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

**YI SHIN TANG** | ystang@usp.br | Professor Associado e Livre-Docente no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP).

**Recebimento do Artigo** Agosto de 2023 **Aceite** Outubro de 2023

**Resumo:** A relação dos Estados Unidos com países emergentes tem se tornado cada vez mais relevante no cenário internacional contemporâneo, principalmente devido à ascensão de novas potências econômicas e políticas, como China, Índia, Brasil, Rússia e outros. Assim, objetivando tecer uma análise crítica acerca das decisões tomadas pelos Estados Unidos para com os países emergentes, o presente trabalho enfatiza as reverberações das abordagens e decisões de política externa e comercial norte-americanas mais comuns no cenário internacional atual. Como critério metodológico, a pesquisa vale-se de uma análise qualitativa e se assenta numa pesquisa bibliográfica e documental, completada com estudos de casos.

**Palavras-chave:** Estados Unidos; potências emergentes; China; política externa.

**Abstract:** The United States' relationship with emerging countries has become increasingly relevant in the contemporary international scenario, mainly due to the rise of new economic and political powers, such as China, India, Brazil, Russia and others. Thus, aiming to provide a critical analysis of the decisions taken by the United States towards emerging countries, this paper emphasizes the reverberations of the most common American foreign and commercial policy approaches and decisions on the current international scenario. As a methodological criterion, the research uses a qualitative analysis and is based on bibliographic and documentary research, completed with case studies.

**Keywords:** United States; emerging powers; China; foreign policy.

### 1. INTRODUÇÃO

A relação dos Estados Unidos com países emergentes é um tema de grande relevância no cenário internacional contemporâneo. Não obstante, há divergências significativas na literatura sobre o conceito de potências emergentes. Na década de 1960, quando esse campo de pesquisa começou a florescer, o interesse acadêmico em analisar especificamente a ação internacional das pequenas e médias potências cresceu significativamente em decorrência tanto do desempenho do movimento dos não-alinhados como do surgimento de países industrializados entre os países em desenvolvimento (Keohane, 1969; Sennes, 1998).

<sup>1</sup> Este artigo foi resultado parcial de pesquisa financiada por bolsa de mestrado: processo nº 22/05841-2, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

Uma multiplicidade de conceitos surgiu para designar a categoria de país intermediário, comumente descrita como um grupo específico dentro do sistema internacional que, ao se diferenciar das Grandes Potências mundiais, não se confundia com a massa de países pequenos ou pouco expressivos nesse mesmo sistema. As terminologias empregadas foram: países de porte médio, grandes potências regionais, potências emergentes, potências regionais, países semiperiféricos, recém-industrializados, países intermediários, em desenvolvimento, países mais desenvolvidos etc. (Sennes, 1998, p. 386).

A despeito de muitos autores utilizarem estas terminologias como sinônimos, acadêmicos como Secches, Vadell e Ramos<sup>2</sup> (2020) dedicaram seus esforços na diferenciação desses termos. Para eles, potências emergentes seriam aquelas potências médias que surgiram após a década de 1970, de modo que a principal diferença entre potências médias emergentes e potências tradicionais seria o momento em que assumiram a condição de emergência.

Paes, Cunha e Fonseca (2017), por sua vez, explicam que o termo potência emergente (ou em ascensão) tem sido usado para descrever países cuja influência nas relações internacionais tem se expandido. O termo, segundo os autores, teria surgido como uma manifestação semântica do processo histórico de transformações econômicas e políticas nas relações internacionais observadas no século XXI, destacando o empoderamento dos antigos mercados emergentes.

Para além do grupo de estudiosos que exploram as raízes e origem do termo, existem aqueles que direcionam seus esforços para uma análise detalhada da atuação e influência das potências emergentes nos mais diversos cenários e recortes (Ross, 2006; Wehner, 2017). Para Wehner (2017), por exemplo, potências emergentes são Estados cujas capacidades materiais crescentes e estratégias de busca de prestígio podem, potencialmente, ter um impacto no sistema internacional e também afetar a posição dominante de poderes hegemônicos. Já Ross (2006) considera como potência emergente aquele país que possui uma capacidade cada vez maior de ir para guerra e de infligir maiores custos a um Estado secundário<sup>3</sup> alinhado com uma grande potência do *status quo*.

Existe, ainda, uma quantidade significativa de trabalhos que abordam o tema e utilizam o conceito de potência emergente sem apontar uma definição clara do termo. A título de exemplo, temos o artigo de Awan e Khan (2015) – que analisa o crescimento econômico das economias avançadas e emergentes, sem fazer essa caracterização – e o livro de Goddard (2021) – que menciona o termo em diversas passagens e capítulos, especialmente o primeiro que discorre sobre a decisão das grandes potências de acomodar, conter ou confrontar uma potência emergente (*rising power*), sem conceituar o que ele efetivamente entende por potências emergentes.

A despeito dessas divergências, é fato que os países emergentes são considerados atores importantes no sistema internacional. Suas ações impactam em questões globais como comércio, segurança, governança e mudanças climáticas. A partir dos anos 2000, o termo começou a ser usado para descrever países em desenvolvimento que estavam ganhando destaque econômico e político. O maior impulso veio do artigo de Jim O'Neill, economista da Goldman Sachs, em 2001, sobre os BRIC<sup>4</sup>, acrônimo que designa o Brasil, a Rússia, a Índia e a China, sugerindo um fórum de governança econômica transformado (Ross, 2006). Desde então, o termo tem sido amplamente utilizado para se referir a países em desenvolvimento com potencial para desempenhar um papel relevante no cenário internacional. À vista disso, remetemos a esse entendimento no presente artigo quando mencionarmos potências emergentes.

Vale destacar, ainda, que as potências emergentes não são homogêneas. Conforme mencionado por Carvalho e Amorim (2019), a depender das características que se escolhe para tipificar esses países, suas heterogeneidades se fazem mais ou menos presentes.

For example, if we choose to privilege geographical area, GDP size and population, China, Russia, Brazil and India would pass the test. On the other hand, if recent GDP growth and capacity to project power were added, clearly Brazil would be excluded from the group (and even Russia due to economic frailty,

<sup>2</sup> No artigo “Potências médias e potências emergentes na economia política internacional: uma aproximação teórico-conceitual”, os autores fazem uma revisão bibliográfica sobre o conceito de potência emergente na Economia Política Internacional, com o objetivo de levantar seus principais modelos. Em seguida, eles consideram as diferenças entre potências emergentes e potências médias tradicionais. Por fim, o dissenso em torno dessa relação e suas implicações teórico-metodológicas para o avanço de tais discussões no âmbito da Economia Política Internacional é problematizado.

<sup>3</sup> No artigo *Balance of Power Politics and the Rise of China: Accommodation and Balancing in East Asia* de Ross (2006), o termo “Estado secundário” se refere a um Estado que não é considerado uma potência dominante ou central em uma determinada região ou sistema internos.

<sup>4</sup> Posteriormente BRICS (2006), com a adesão da África do Sul ao grupo –, estes países foram reconhecidos por seu rápido crescimento e influência global (Paes; Cunha; Fonseca, 2017). Ainda que o período pós-Trump não seja objeto de análise, vale mencionar que, em 2023 o BRICS sofreu mais uma ampliação, com a entrada de Arábia Saudita, Argentina, Egito, Etiópia, Irã e Emirados Árabes Unidos passarão a fazer parte do grupo a partir de 2024 (Brasil, 2023).

as compared to China and India). Their performance and power also varied widely, and they also differ substantially in military strength (Carvalho; Amorim, p. 34).

Isso posto, este artigo objetiva explicitar a postura dos Estados Unidos em relação às potências emergentes, destacando as consequências e impactos resultantes de suas abordagens e decisões. Para isso, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa que se baseia em revisão bibliográfica e documental, complementada por estudos de casos. Estes casos refletem a relação dos Estados Unidos com alguns dos principais países emergentes. Tal relação, não só é importante através de um ponto de vista econômico, mas também o é devido às implicações políticas, sociais e geopolíticas que dela decorrem. O estudo dessa relação permite compreender melhor as dinâmicas de poder e as interações entre esses atores globais, além de oferecer *insights* sobre os desafios e oportunidades para a estabilidade e governança global.

Assim, na primeira seção, apresentaremos a relação entre Estados Unidos e potências emergentes sob uma perspectiva histórica e, em seguida, faremos uma análise crítica de como Washington tem agido perante as potências emergentes em um contexto mais recente (a partir de 2015), enfatizando as repercussões das decisões norte-americanas de política externa e comercial. Por fim, nas considerações finais, apontaremos possíveis oportunidades e riscos dessa relação na nova ordem mundial<sup>5</sup>.

## 2. ESTADOS UNIDOS E POTÊNCIAS EMERGENTES

Desde a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos têm liderado uma ordem mundial baseada nos princípios do liberalismo econômico e político e no compromisso com os mercados abertos globais e com a promoção de “democracias de livre mercado” (De Graaff; Van Apeldoorn, 2018). Essa ideologia norte-americana, segundo Hudson (2003), levou o país a se tornar uma potência econômica mundial e a atingir uma alta produtividade, além de desfrutar de um alto padrão de vida. No entanto, suas políticas não seguiram uma linearidade e divergiram com o passar dos anos a depender dos interesses em questão, o que fez com que seu potencial econômico e seu papel nos assuntos internacionais se reduzisse, levando a um crescimento mais lento de sua produtividade (Awan; Khan, 2015; Hudson, 2003).

Na década de 1970, por exemplo, quando o Japão se tornou uma potência em ascensão, os Estados Unidos – que até então mantinham uma relação próxima e estratégica com o país – adotaram uma série de medidas unilaterais para conter o avanço japonês e assegurar um comércio justo e aberto. Assim, as relações nipo-americanas que eram anteriormente marcadas por uma combinação de cooperação econômica e aliança estratégica, foram se transformando e se tornando cada vez mais tensas (Talcott, 2011; Urata, 2020; Uriu, 2009). Isso se deu, em grande medida, devido ao paulatino crescimento japonês aliado ao aparente declínio da hegemonia norte-americana.

Tal cenário não só fomentou teses declinistas<sup>6</sup>, mas também proporcionou o “acirramento das críticas às políticas comerciais de cunho liberal adotadas até então, agregando força às demandas protecionistas, que não demoraram a entrar na agenda do Congresso” (Mendonça, 2011, p. 264). Por conseguinte, Washington adotou uma série de medidas unilaterais respaldadas principalmente na Seção 301 da Lei de Comércio de 1974<sup>7</sup> para restringir, por exemplo, as importações norte-americanas de produtos japoneses do setor automobilístico e siderúrgico (Destler, 2005; Kunkel, 2003; Urata, 2020). Estas ações reverberaram no mundo todo devido, principalmente, aos acordos firmados posteriormente, como o Acordo de Plaza.

Com o fim da Guerra Fria e o início do governo de George W. Bush, a questão da ascensão de novas potências (além da China<sup>8</sup>) ficaram marginalizadas em virtude da especial atenção que essa administração deu a questões voltadas para o terrorismo e a disseminação da democracia (Vezirgiannidou, 2013). O envolvimento do país na Guerra do Golfo e do

<sup>5</sup> A nova ordem mundial é um termo que surgiu após o fim da Guerra Fria e se refere à nova ordem geopolítica e econômica global que se instalou a partir do fim da União Soviética em 1991. Caracteriza-se pela consolidação do capitalismo como sistema econômico dominante e pela intensificação dos fluxos de informações, capitais e mercadorias que são típicos da globalização (Albuquerque, 1995).

<sup>6</sup> Em essência, o argumento defendido pelos autores declinistas é que quando as instituições econômicas entram em colapso, significa que este Estado hegemônico já não possui as condições básicas para gerir o sistema.

<sup>7</sup> Em resumo, a Seção 301 da Lei de Comércio de 1974 concedeu ao United States Trade Representative (USTR) uma série de responsabilidades e autoridades para investigar e tomar medidas para fazer cumprir os direitos dos Estados Unidos sob acordos comerciais e responder a certas práticas comerciais de governos estrangeiros (United States, 1974).

<sup>8</sup> Nesse período, o governo norte-americano via a ascensão chinesa com uma especial atenção, ainda que não fosse prioridade *vis-à-vis* outras questões.

Afeganistão, juntamente com os problemas financeiros e políticos que Washington enfrentava, levou a um realinhamento nas relações mundiais.

The US budget and trade deficits are disrupting the whole world, but its character has shifting from a military focus to one of insisting that foreign economies supply the consume goods and investment goods that the domestic U.S. economy no longer supplying at it post industrializes and becomes a bubble economy, while buying American farm surpluses and other surplus output (Awan; Khan, 2015, p. 42).

Nesse ínterim, a China subsidiou diferentes setores da economia para torná-los competitivos no mercado internacional, fornecendo seguro de saúde aos trabalhadores rurais e ampliando o sistema de pensões para melhorar a rede de segurança social para o segmento pobre da sociedade. A Índia e o Brasil também cresceram e expandiram seu setor social, ainda que em uma velocidade mais lenta em relação à China. Apesar de terem um potencial de manobra menor do que Pequim por terem um alto volume de dívidas e grandes setores públicos, sua saúde financeira era melhor que a das economias avançadas segundo dados do Fundo Monetário Internacional (FMI) de 2010 (Awan; Khan, 2015).

Após a crise financeira e a eleição de Obama em 2008, a política externa dos Estados Unidos passou a dar mais importância à governança e à ascensão de novas potências. Alguns cientistas políticos, como Vezirgiannidou (2013), afirmaram que Obama parecia defender o multilateralismo, buscando a ajuda da China e de outras potências emergentes para resolver os problemas globais. Segundo a autora, apesar da falta de uma grande estratégia bem definida, era possível discernir certos padrões no engajamento dos Estados Unidos com as potências emergentes (e atores menores) na governança de questões importantes, como segurança, finanças globais e desenvolvimento (Vezirgiannidou, 2013).

Em termos de cooperação em segurança, Washington adotou apenas medidas hesitantes para integrar as potências emergentes. Medidas estas que pareceram ser mais específicas para a Índia – com destaque especial ao apoio norte-americano ao pleito indiano para obter um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU)<sup>9</sup> – do que direcionadas às potências emergentes em geral. Já no que diz respeito às instituições estabelecidas, os Estados Unidos promoveram um compromisso retórico com o aumento da participação das potências emergentes. Na prática, em contrapartida, eles resistiram a isso, empregando uma estratégia efetivamente mista que visava salvaguardar sua posição de primazia nas instituições formais.

Diversos autores discorrem sobre esses esforços norte-americanos para usar as instituições em seu benefício próprio (Herz, 2002; Santoro, 2008; Vezirgiannidou, 2013). Em relação à governança do FMI, os Estados Unidos têm sido inconsistentes em seu apoio às reformas que dão mais voz às economias emergentes, apesar das afirmações de que desejam integrá-las às instituições atuais. Por um lado, eles tentaram pressionar, por meio do FMI, os países superavitários, sobretudo a China, a revalorizarem suas moedas. Por outro lado, eles têm resistido à pressão tanto da China quanto do FMI para assumir mais responsabilidade pela estabilidade financeira global, abordando seu próprio déficit. Como consequência, ainda que parcial desse movimento, algumas potências emergentes se associaram a outros países em seu entorno para criar/fortalecer os bancos regionais de desenvolvimento, os quais têm emprestado mais do que o Banco Mundial em suas regiões – Ásia, América Latina e África – e também respondem mais rapidamente às demandas por financiamento (Vezirgiannidou, 2013).

It has become obvious that the US abandons the idea and the concept of free trade in order to preserve its status of the global leader which can result in spreading the de-globalization processes in the global economy, forming the regional mega-unions – as no country in the World can withstand the American protectionism without economic allies. The US is not interested in China's modernization, but the profound interdependence continues to contribute to development of the bilateral relationship (Asghari; Gordji; Ghaffari, 2021, p. 1372).

Especificamente sobre as relações sino-americanas, temos que o ano de 2008 é particularmente importante nessa relação, uma vez que ele foi palco da crise dos *subprimes*<sup>10</sup> que teve efeitos antagônicos para a China e para os Estados Unidos. Neste, houve um cenário de falências, permeado por uma sensação de insegurança no mercado financeiro e na

<sup>9</sup> Embora tenham apoiado a candidatura indiana, mantiveram um silêncio evidente sobre a candidatura brasileira, especialmente após a abstenção brasileira na votação sobre a intervenção na Líbia. No entanto, esse apoio à Índia pode ser visto como um contraponto à ascensão da China quando analisado à luz das relações estratégicas traçadas pelos Estados Unidos.

<sup>10</sup> A crise gerada pelo que hoje conhecemos como *subprimes* afetou, de início, o banco Lehman Brothers, desencadeando uma crise nas bolsas do mundo todo. Segundo Kissinger (2013, p. 501), as causas dessa crise financeira e seus piores efeitos surgiram primeiramente nos Estados Unidos e na Europa. Isso levou a infusões emergenciais sem precedentes de capital chinês nos países e empresas ocidentais, e a apelos de políticos ocidentais para que a China mudasse o valor de sua moeda e aumentasse seu consumo doméstico para fomentar a saúde da economia mundial.

sociedade em geral, que resultou em uma queda na economia real e no crescimento econômico (Mendonça; Lima; Vigevani, 2017). Naquele, a crise de 2008 impactou a economia com uma diminuição das importações e exportações, uma redução do investimento estrangeiro direto (IED) e um abrandamento no crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e do desemprego (Mendes, 2017). Curiosamente, nesse mesmo ano, a China também ultrapassou o Japão e se tornou a maior detentora de títulos públicos dos Estados Unidos, avaliados em cerca de 600 bilhões de dólares.

A confluência desses eventos, somados às guerras no Iraque e no Afeganistão, às Olimpíadas de Pequim, e ao período contínuo de robusto crescimento econômico chinês, levou parte das elites chinesas, incluindo setores dos escalões mais altos do governo chinês, a revisar as suposições subjacentes à posição gradualista articulada em 2005 e 2006 (Kissinger, 2013). Notadamente simbólica, a abertura das Olimpíadas de Pequim “ocorreu no exato momento em que a crise econômica começava a atingir o Ocidente” (Kissinger, 2013, p. 501). Por este motivo os jogos foram concebidos como uma expressão do ressurgimento chinês.

A subida econômica chinesa e a crescente interdependência econômica entre Estados Unidos e China, acabaram por intensificar as controvérsias, transformando-as em atritos cada vez mais tangíveis. Para além da questão econômica, regionalmente a China alterou as relações de poder, levando Estados secundários a agirem de diferentes maneiras frente a esta situação. Assim, ao usar o Leste Asiático contemporâneo como um estudo de caso das respostas dos Estados secundários às potências em ascensão, o artigo de Ross (2006, p. 357) aborda um aparente consenso entre os especialistas em segurança de que a ascensão da China “levará ou a uma rivalidade estratégica dispendiosa entre Washington e Pequim ou a uma acomodação do poder chinês em toda a região”.

Segundo o autor, a China está a equilibrar o poder dos Estados Unidos, mas apenas nos teatros da Coreia e de Taiwan, regiões adjacentes às capacidades melhoradas da China continental. Nos outros locais da Ásia Oriental, o poderio chinês não se equipara ao norte-americano (Ross, 2006). Já nos teatros marítimos da região, a distribuição do poder é relativamente estável. Não obstante, não existe uma resposta uniforme da Ásia Oriental ao poder.

O principal fator que explica a variação nas políticas de alinhamento é a variação na ascensão do poder militar chinês. Os atores que estão se tornando mais vulneráveis ao poder militar chinês estão acomodando a ascensão da China. No entanto, quando a ascensão da China se limita ao desenvolvimento da dependência econômica da economia chinesa, os Estados secundários da Ásia Oriental não se acomodaram à China. Pelo contrário, consolidaram o seu anterior alinhamento com os Estados Unidos (Ross, 2006, p. 379).

Quando os Estados Unidos e os seus aliados destacaram forças militares significativas para o Mar da China Meridional, em apoio à independência de Timor Leste, e na ausência de capacidades de uma grande potência que se contrapusesse, a Indonésia cooperou com o poder dos Estados Unidos. Embora a aquiescência da Indonésia aos interesses norte-americanos não seja um exemplo de “equilíbrio”, ela sublinha o impacto das capacidades superiores das grandes potências no alinhamento dos Estados. Taiwan e Coreia do Sul, por sua vez, tiveram interpretações muito diferentes das intenções chinesas, mas adotaram respostas convergentes ao impacto do poder chinês na sua segurança, adaptando-se à ascensão de Pequim. Este padrão se repete na periferia da China. Já Japão e Singapura tentam equilibrar a ascensão chinesa por meio da cooperação estratégica com os Estados Unidos (Ross, 2006).

Não há, portanto, uma correlação aparente entre os sistemas políticos e as respostas às potências em ascensão, mas, com base nos padrões de alinhamento no Leste Asiático, Ross (2006) apreende que o poder econômico dominante, por si só, é insuficiente para forçar a acomodação dos Estados secundários e que o poder militar supera o poder econômico na determinação do alinhamento dos Estados secundários. Por conseguinte, a resposta dos Estados secundários da Ásia Oriental à ascensão da China sugere que a capacidade militar é um fator necessário e suficiente para obrigar ao alinhamento.

No entanto, como a ascensão econômica da China é um fenômeno que abrange toda a região e não é possível isolar o impacto do poder militar no comportamento contemporâneo dos Estados secundários da Ásia Oriental, não é possível estabelecer de forma conclusiva, a partir da resposta da Ásia Oriental à ascensão da China, que o poder militar é uma condição suficiente para obrigar ao alinhamento (ROSS, 2006, p. 394).

O impacto externo do desenvolvimento e da integração da China na economia mundial, bem como a sua presença global, fazem-se sentir em todo o mundo, contribuindo não só para muitas oportunidades, mas também para muitas incertezas. No entanto, a China tentou reafirmar que o fato de ser um país em ascensão pacífica é um dos principais impulsionadores

de sua política externa. Os formuladores de políticas nos Estados Unidos, por sua vez, estão divididos sobre se a China é mesmo uma ameaça ou que tipo de ameaça ela representa para sua posição hegemônica.

### 3. ESTRATÉGIAS EM CONFRONTO: ESTADOS UNIDOS VIS-À-VIS POTÊNCIAS EMERGENTES

As estratégias dos Estados Unidos *vis-à-vis* as potências emergentes a partir de 2015 foram marcadas por uma combinação de cooperação e competição, dependendo dos interesses e valores em jogo. Por um lado, os Estados Unidos buscaram fortalecer as relações comerciais, de investimento e de segurança com esses países, reconhecendo o seu papel crescente na economia e na política global. Por outro lado, eles também procuraram conter a influência de potências rivais, como a China e a Rússia.

Dentre os países emergentes que os Estados Unidos adotaram parceiras estratégicas para o seu desenvolvimento e para a promoção da estabilidade regional e global, pode-se destacar o Brasil, a Índia, a África do Sul, a Turquia e a Indonésia. Não obstante, as ações norte-americanas em relação a cada um desses países variaram de acordo com os interesses e os desafios específicos de cada contexto (ver Tabela 01).

Tabela 01: Comparação entre as ações do governo Obama e Trump para com Brasil, Índia, África do Sul, Turquia e Indonésia

País	Principais ações durante o governo	
	Obama	Trump
Brasil	<p>Maior diálogo político e econômico;</p> <p>Incentivo à diversificação;</p> <p>Aumento das trocas comerciais e fluxos de investimento;</p> <p>Cooperação em temas diversos (e.g. educação, ciência e tecnologia);</p> <p>Fortalecimento de instituições multilaterais.</p>	<p>Relações heterogêneas;</p> <p>Apoio à entrada do Brasil na OCDE e em questões como a crise na Venezuela;</p> <p>Tensões em temas como meio-ambiente e preservação da Amazônia;</p> <p>Maior protecionismo norte-americano;</p> <p>Maior unilateralismo.</p>
Índia	<p>Movimento em prol da consolidação de uma parceria estratégica;</p> <p>Aumento do comércio bilateral;</p> <p>Maior coordenação em questões regionais e globais.</p>	<p>Cooperação em temas diversos (e.g. segurança, defesa, saúde e educação);</p> <p>Tanto as administrações Obama quanto Trump enfatizaram a importância da Índia como um parceiro estratégico na região do Indo-Pacífico.</p>
África do Sul	<p>Cooperação na luta contra o HIV/AIDS e outras questões de saúde;</p> <p>Cooperação em áreas diversas, como economia e busca de soluções para conflitos regionais;</p> <p>Incentivo de acordos comerciais bilaterais e regionais.</p>	<p>Tensões comerciais, incluindo disputas sobre tarifas e barreiras comerciais;</p> <p>Cooperação em questões de segurança regional;</p> <p>Tanto as administrações Obama quanto Trump buscaram fortalecer os laços históricos e culturais.</p>

Continua...

Tabela 01 – Continuação

País	Principais ações durante o governo	
	Obama	Trump
Turquia	<p>Aprofundamento dos laços econômicos e comerciais;</p> <p>Maior busca pela manutenção da aliança estratégica.</p>	<p>Maior tensão devido às questões curdas;</p> <p>Ameaça norte-americana de impor sanções econômicas à Turquia;</p> <p>Tanto as administrações Trump quanto Obama buscaram manter relações de cooperação no âmbito da OTAN, colaborar em questões de segurança regional e expressar preocupações sobre direitos humanos.</p>
Indonésia	<p>Cooperação em diversas áreas, em especial segurança regional;</p> <p>Promoção de Valores Democráticos;</p> <p>Apoio norte-americano a valores democráticos e direitos humanos na Indonésia, incluindo eleições livres e justas;</p> <p>Aumento do comércio bilateral e investimento direto estrangeiro.</p>	<p>Cooperação em diversas áreas, principalmente segurança marítima e combate ao terrorismo;</p> <p>Fortalecimento dos laços comerciais e econômicos;</p> <p>Maior protecionismo econômico, com foco na segurança nacional e em acordos comerciais bilaterais.</p>

Fonte: Elaboração própria com dados de Altunişik (2013); Carvalho; Amorim (2019); CFR (2023); Davydov (2019); Fiori (2005, 2018); Gonçalves; Santos (2021); Kara (2022); Lanti (2007); Layne (2008); Morales-Ruvalcaba (2021); Obratzsova (2021); Örmeci (2020); Rajagopalan (2017); United States Department Of State (2023); Us Department Of State (2022); US Embassy (2020); Vezirgiannidou (2013).

Em relação ao Brasil, a administração Obama buscou ampliar o diálogo político e econômico, incentivando a diversificação e o aumento das trocas comerciais e dos fluxos de investimento. Os dois países também cooperaram em temas como energia renovável, mudanças climáticas, educação, ciência e tecnologia, segurança cibernética e combate ao terrorismo, e trabalharam para fortalecer as instituições multilaterais (Fiori, 2005, 2018; Gonçalves; Santos, 2021).

Já durante o governo Trump, as relações entre os dois países foram mais heterogêneas. Apesar do governo de Trump ter elogiado Bolsonaro como um aliado estratégico e oferecido apoio em questões como a crise na Venezuela, a entrada do Brasil na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a cooperação espacial, os Estados Unidos também adotaram uma postura mais protecionista e uma abordagem mais unilateral em questões internacionais. Além disso, questões relacionadas ao meio ambiente e à Amazônia também geraram tensões significativas. O governo Trump expressou preocupação com o desmatamento na Amazônia brasileira, ameaçando potenciais consequências econômicas ao Brasil (Gonçalves; Santos, 2021; Morales-Ruvalcaba, 2021; US Embassy, 2020).

Já no que diz respeito à Índia, Washington procurou consolidar uma parceria estratégica baseada em valores comuns. Os dois países intensificaram o comércio bilateral e a cooperação<sup>11</sup> em áreas como defesa<sup>12</sup> segurança nuclear, energia limpa, saúde, educação e inovação. Os Estados Unidos também apoiaram o papel da Índia como potência emergente na Ásia e no mundo, buscando uma maior coordenação em questões regionais e globais de interesse mútuo (Rajagopalan, 2017). Essa cooperação foi, em grande medida, fomentada pela crescente ascensão chinesa e a visão norte-americana de que a Índia poderia desempenhar um papel de baluarte contra os avanços de Pequim na região (Vezirgiannidou, 2013).

<sup>11</sup> Em 2017, por exemplo, o governo Trump incluiu a Índia na Iniciativa Indo-Pacífico, que visava promover a liberdade, a segurança e a prosperidade na região, em contraposição à iniciativa chinesa do Cinturão e Rota da Seda. O governo de Biden manteve essa iniciativa e reforçou o compromisso com os parceiros regionais, especialmente a Índia (CFR, 2023; Rajagopalan, 2017; US Department Of State, 2022).

<sup>12</sup> Houve a assinatura de acordos de cooperação militar, como o Logistics Exchange Memorandum of Agreement (LEMOA), que permitiu o uso de bases militares e instalações logísticas pelos dois países, o Communications Compatibility and Security Agreement (COMCASA), que facilitou o intercâmbio de informações e comunicações seguras, e o Basic Exchange and Cooperation Agreement (BECA), que ampliou o acesso a dados geoespaciais e de inteligência (CFR, 2023; US Department Of State, 2022).

Em relação à África do Sul, os Estados Unidos buscaram fortalecer os laços históricos e culturais que unem os dois países, além de promover o comércio e o investimento recíprocos (Obratzsova, 2021). Similarmente aos outros países emergentes mencionados acima, Washington promoveu a cooperação em diversas outras esferas para além daquela estritamente econômica, como saúde e desenvolvimento.

No que concerne à Turquia, a busca pela manutenção da aliança estratégica foi o principal objetivo norte-americano nas relações com o país, visando não só manter os interesses comuns de segurança na região do Oriente Médio e da Europa alinhados, mas também buscando conter a influência russa e assegurar uma consonância entre os interesses turco-americanos na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Não obstante, é importante ressaltar que a relação entre os Estados Unidos e a Turquia são complexas e multifacetadas, de modo que há momentos de discordância e tensão entremeados à essa cooperação (Altunışık, 2013; Davydov, 2019; Kara, 2022; Örmeci, 2020).

Por fim, no que tange às relações entre Estados Unidos e Indonésia, temos que os dois países aumentaram o comércio bilateral e o investimento direto estrangeiro, além de cooperarem em temas como desenvolvimento econômico, saúde pública, segurança marítima, contraterrorismo e direitos humanos (LANTI, 2007).

Ainda que única em cada caso específico, a cooperação norte-americana com cada um desses países possui alguns aspectos em comum, como o foco na economia e no desenvolvimento. Isso se dá, em grande medida, devido às oportunidades existentes nesses mercados em expansão, oferecendo oportunidades para empresas norte-americanas expandirem seus negócios e aumentarem suas exportações. Deste modo, os Estados Unidos conseguem fortalecer as relações comerciais e de investimento para beneficiar suas indústrias nacionais e ainda estimular o crescimento econômico. Ademais, cooperar com esses países emergentes ajuda a promover a estabilidade política, econômica e de segurança em suas respectivas regiões, o que é interessante para garantir a segurança de seus aliados, a proteção de interesses estratégicos e a prevenção de conflitos. Nas palavras de Vezirgiannidou, (2013), “os Estados Unidos não podem lidar com questões globais como proliferação nuclear, terrorismo e governança financeira sem cooperar com outros, especialmente com as potências emergentes”.

Há ainda uma motivação geopolítica por trás dessa cooperação: a construção de alianças e parcerias com países emergentes como forma de expandir sua influência geopolítica e garantir um equilíbrio de poder favorável. Essas parcerias permitem que os Estados Unidos promovam seus interesses e valores em âmbito regional e global, contrabalançando a influência de outras potências regionais ou mundiais. Isso é notadamente perceptível quando analisamos a estratégia por trás da cooperação norte-americana com a Índia e a Indonésia, que são vistos como contrapesos potenciais à ascensão chinesa. Logo, estabelecer uma relação de parceria com esses países visa aprofundar as relações comerciais, diplomáticas e militares com o objetivo de criar uma frente unida contra o expansionismo chinês, em especial na região da Ásia-Pacífico (Asghari; Gordji; Ghaffari, 2021; Cfr, 2023; Christensen; Xing, 2016; Lanti, 2007).

A China, atualmente, não só tem influência na maior parte do mundo – especialmente na dimensão econômica –, mas também tem colocado a hegemonia dos Estados Unidos em xeque com o seu crescimento paulatino em diversas esferas para além da econômica (Asghari; Gordji; Ghaffari, 2021; Layne, 2008). Naturalmente, isso enfrentará a oposição dos Estados Unidos, porque eles não querem que haja uma potência igual ao seu poder em outras partes do mundo por direito próprio. Assim, segundo Goddard (2021), quando uma grande potência (como os Estados Unidos) se encontra em uma situação em que precisa decidir entre acomodar, conter ou confrontar uma potência emergente, ela leva em consideração tanto a retórica quanto as ações dessa potência emergente para definir seu plano de ação.

Deste modo, temos que quando uma potência em ascensão tem objetivos limitados<sup>13</sup>, é pouco provável que ela represente uma ameaça. Por conseguinte, as grandes potências devem recorrer à acomodação como a melhor forma de gerir a ascensão dessa nova potência. Em contrapartida, se as pretensões de uma potência emergente forem ilegítimas – se forem inconsistentes com as regras e normas vigentes – as grandes potências verão as suas ações como ameaçadoras, tornando provável a contenção e o confronto (Goddard, 2021).

Há, porém, um problema nesse argumento, que também é explicitado por Goddard em seu livro: como saber se as pretensões de uma potência emergente são realmente legítimas ou não? Como as grandes potências decidem que estão suficientemente seguras sobre as ambições dos seus potenciais adversários para se comprometerem com uma estratégia de contenção, confrontação ou acomodação? Em resposta a essas perguntas, Goddard argumenta que as grandes potências adivinham as intenções dos seus adversários através das suas estratégias de legitimação, isto é, as formas como as potências

---

<sup>13</sup> As potências emergentes com objetivos limitados podem procurar pequenos ajustes nas fronteiras territoriais, mas não se envolverem numa expansão extensiva; continuarão a respeitar as regras e normas que regem a soberania e regulam a conquista. Podem exigir mais recursos econômicos, mas não ameaçar a subsistência das grandes potências existentes. Podem procurar o reconhecimento do seu prestígio crescente, mas aceitam a legitimidade de uma hierarquia de estatuto existente (Goddard, 2021).

emergentes justificam os seus objetivos. Ademais, as potências emergentes “não são passivas; elas podem investir os seus recursos em determinados comportamentos e políticas para enviar um sinal credível sobre o seu tipo” (Goddard, 2021, p. 07). Ainda assim, é importante se ter em mente que “os Estados nunca podem ter a certeza sobre as intenções dos outros Estados” (Mearsheimer, 2021, p. 31).

Isso posto, temos que os Estados Unidos ainda não decidiram sobre uma grande estratégia para gerenciar seu suposto declínio *vis-à-vis* a ascensão de potências emergentes, mas, apesar da falta de uma grande estratégia óbvia, ainda podemos discernir certos padrões no engajamento dos Estados Unidos com as potências emergentes na governança de questões importantes, como segurança, finanças globais e desenvolvimento, a partir dos quais podemos deduzir uma possível evolução da ordem global.

Por todo o exposto, percebemos que, ao longo dos anos, os Estados Unidos buscaram se engajar com os países emergentes, ao mesmo tempo em que objetivavam promover seus próprios interesses e valores, de modo que podemos destacar quatro aspectos principais na forma como eles abordaram sua relação com os países emergentes: (1) investimento e comércio – os Estados Unidos buscam aumentar o comércio e o investimento com os países emergentes, a fim de promover o crescimento econômico e a estabilidade; (2) diplomacia econômica – o uso da diplomacia econômica para influenciar políticas econômicas em países emergentes; (3) competição estratégica – em alguns casos, os Estados Unidos adotaram uma postura mais confrontacional em relação aos países emergentes, como o caso recente contra a China, que é vista como um concorrente estratégico em áreas como comércio, tecnologia e segurança; e (4) assistência ao desenvolvimento – fornecimento de assistência para países emergentes se desenvolverem, a fim de promover a estabilidade, a governança e o desenvolvimento econômico.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em resumo, este artigo examinou a evolução da relação entre os Estados Unidos e as potências emergentes, abordando tanto uma perspectiva histórica como um contexto mais recente a partir de 2015. A abordagem de Washington a essas potências tem mudado ao longo do tempo, refletindo transformações na dinâmica geopolítica global. Assim, observamos que, embora não exista uma política única que abranja todas as potências emergentes, há pontos em comum entre elas. A busca por uma voz mais significativa nas instituições internacionais, a ênfase no desenvolvimento econômico e a defesa de seus interesses nacionais são aspectos compartilhados. No entanto, as estratégias específicas adotadas por cada potência emergente podem variar de acordo com seus próprios objetivos e circunstâncias individuais.

Portanto, é essencial que os Estados Unidos busquem equilibrar seus interesses nacionais com a construção de parcerias estratégicas, a fim de fortalecer sua posição global e promover a estabilidade e o desenvolvimento sustentável no cenário internacional. No entanto, o protecionismo excessivo e a falta de cooperação representam desafios significativos nessa relação, potencialmente gerando tensões e instabilidades que afetam não apenas as potências emergentes, mas também a liderança global dos Estados Unidos.

A ordem mundial atual enfrenta uma crise de autoridade, evidenciada na luta política pela redistribuição de papéis, direitos e autoridade dentro da ordem liberal global. A ascensão das potências emergentes, notadamente a China, desafia o domínio exercido pelos Estados centrais que sustentam a ordem mundial, influenciando instituições econômicas internacionais, como o Banco Mundial e o FMI. Em uma contribuição recente e influente para este debate sobre a ascensão das potências emergentes e o futuro da hegemonia do Ocidente, John Ikenberry (2011) defendeu um argumento semelhante. O seu ponto principal é que o declínio relativo dos Estados Unidos e a ascensão das potências emergentes – particularmente a China, mas também a Índia e o Brasil e outros no atual período histórico – não são suscetíveis de minar a ordem liberal internacional. Destarte, acadêmicos como Ikenberry e Vezirgiannidou esperam que as potências emergentes se juntem a esta ordem em vez de procurarem subvertê-la, pois isto seria do seu próprio interesse, uma vez que a ordem liberal está no centro das suas trajetórias de desenvolvimento bem-sucedidas.

**REFERÊNCIAS**

- ALBUQUERQUE, J. A. G. A ONU e a nova ordem mundial. *Estudos Avançados*, v. 9, n. 25, 1995.
- ALTUNIŞIK, M. B. The Middle East in Turkey-USA Relations: Managing the Alliance. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, v. 15, n. 2, 2013.
- ASGHARI, N.; GORDJI, M. E.; GHAFARI, A. Modelling us-china relationship: A game theory perspective. *International Journal of Nonlinear Analysis and Applications*, v. 12, n. 2, 2021.
- AWAN, A. G.; KHAN, R. E. A. Comparative Analysis of the Literature on Economic Growth in the Perspective of Advanced and Emerging Economies. *Journal of Economics and Sustainable Development*, v. 6, n. 11, 2015.
- BRASIL. Palácio do Planalto. Em declaração conjunta, líderes do BRICS anunciam a entrada de seis novos países. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/08/em-declaracao-conjunta-lideres-do-brics-anunciam-a-entrada-de-seis-novos-paises>>. Acesso em: 15 out. 2023.
- CARVALHO, P. N. DE; AMORIM, W. D. DE. The Long Goodbye: U.S. ILO and Rising Powers. *Rising Powers Quarterly*, v. 4, n. 1, p. 19–39, 2019.
- CFR. U.S.-India Relations. Disponível em: <<https://www.cfr.org/timeline/us-india-relations>> Acesso em: 26 jun. 2023.
- CHRISTENSEN, S. F.; XING, L. The Emerging Powers and the Emerging World Order: Back to the Future? Em: *Emerging Powers, Emerging Markets, Emerging Societies*. [s.l.: s.n.].
- DAVYDOV, A. A. Systemic Crisis in the US-Turkish Relations Under the Presidency of D. Trump. *MGIMO Review of International Relations*, v. 12, n. 4, 2019.
- DE GRAAFF, N.; VAN APELDOORN, B. US-China relations and the liberal world order: Contending elites, colliding visions? *International Affairs*, v. 94, n. 1, 2018.
- DESTLER, I. M. *American trade politics*. 4. ed. Washington: Institute for International Economics, 2005.
- FIORI, J. L. Sobre o poder global. *Novos Estudos - CEBRAP*, n. 73, 2005.
- FIORI, J. L. da C. Geopolítica internacional: a nova estratégia imperial dos Estados Unidos. *Saúde em Debate*, v. 42, n. spe3, 2018.
- GODDARD, S. E. *When Right Makes Might*. [s.l.: s.n.].
- GONÇALVES, N. I.; SANTOS, F. C. O. DOS. Do avanço ao recuo: a Política Externa estadunidense para Cuba nos governos Obama e Trump. *Carta Internacional*, v. 16, n. 3, 2021.
- HERZ, M. Política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. *Estudos Avançados*, v. 16, n. 46, 2002.
- HUDSON, M. *Super Imperialism: The Origin and Fundamentals of U.S. World Dominance*. 2. ed. London: Pluto Press, 2003.
- IKENBERRY, G. J. *Liberal Leviathan: The origins, crisis, and transformation of the American world order*. [s.l.: s.n.].
- KARA, M. Turkish-American strategic partnership: is Turkey still a faithful ally? *Journal of Southeast European and Black Sea*, 2022.
- KEOHANE, R. O. *Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics*. International Organization, 1969.
- KISSINGER, H. *Sobre a China*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013.
- KUNKEL, J. *America's trade policy towards Japan: Demanding results*. [s.l.: s.n.].
- LANTI, I. *Indonesia in triangular relations with China and the United States*. Em: *China, the United States, and South-East Asia*. [s.l.] Routledge, 2007. p. 146–160.
- LAYNE, C. China's challenge to US hegemony. *Current History*, v. 107, n. 705, 2008.
- MEARSHEIMER, J. J. The Inevitable Rivalry: America, China, and the Tragedy of Great-Power Politics. *Foreign Affairs*, v. 100, n. 6, 2021.
- MENDES, N. C. AS RELAÇÕES DOS ESTADOS UNIDOS COM A CHINA: UMA PERSPECTIVA GEOECONÔMICA. Em: MORAES, R. C. C. DE; MENEZES, H. Z. DE (Eds.). *A ECONOMIA POLÍTICA DO GOVERNO OBAMA*. João Pessoa: Editora da UFPB, 2017. v. 1, p. 219–236.
- MENDONÇA, F. *Entre a teoria e a história: a política comercial dos Estados Unidos na década de 1980*. São Paulo: Editora Unesp, 2011.
- MENDONÇA, F. de A. do P.; LIMA, T.; VIGEVANI, T. Instituições e política comercial nos Estados Unidos: política internacional, demandas domésticas e design institucional. *Economia e Sociedade*, v. 26, n. 1, 2017.
- MORALES-RUVALCABA, D. La política exterior de Estados Unidos hacia Brasil: Cambios y continuidades en la Administración Biden. *Relaciones Internacionales*, v. 94, n. 1, p. 141–169, 8 jun. 2021.
- OBRAZTSOVA, M. Economic relations between the United States and South Africa. *Russia and America in the 21st Century*, n. 2, 2021.

- ÖRMECI, O. Turkish-American relations in the post-cold war era. Em: *Historical Examinations and Current Issues in Turkish-American Relations*. [s.l.: s.n.].
- PAES, L. DE O.; CUNHA, A. M.; FONSECA, P. C. D. Narratives of Change and Theorisations on Continuity: the Duality of the Concept of Emerging Power in International Relations. *Contexto Internacional*, v. 39, n. 1, p. 75–95, abr. 2017.
- RAJAGOPALAN, R. U.S.-India Relations under President Trump. *Asia Policy*, n. 24, p. 39–45, 2017.
- ROSS, R. S. Balance of power politics and the rise of China: Accommodation and balancing in East Asia. *Security Studies*. Anais, 2006.
- SANTORO, M. Os Think Tanks e sua influência na política externa dos EUA: a arte de pensar o impensável. *Contexto Internacional*, v. 30, n. 3, 2008.
- SECCHES, D. V.; VADELL, J.; RAMOS, L. Potências médias e potências emergentes na economia política internacional: uma aproximação teórico-conceitual. *Sociedade e Cultura*, v. 23, 2020.
- SENNES, R. U. Potência Média Recém-Industrializada: Parâmetros para Analisar o Brasil. *Contexto Internacional*, v. 20, n. 2, p. 385–413, 1998.
- TALCOTT, P. Clinton and Japan: The Impact of Revisionism on US Trade Policy - By Robert M. Uriu. *Asian Politics & Policy*, v. 3, n. 1, 2011.
- UNITED STATES. Trade Act of 1974: Summary of the Provisions of H.R. 10710. Disponível em: <<https://www.finance.senate.gov/imo/media/doc/trade9.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2023.
- UNITED STATES. DEPARTMENT OF STATE. Milestones in the History of U.S. Foreign Relations. Disponível em: <<https://history.state.gov/milestones>>. Acesso em: 30 jul. 2023.
- URATA, S. US–Japan Trade Frictions: The Past, the Present, and Implications for the US–China Trade War. *Asian Economic Policy Review*, 2020.
- URIU, R. M. Clinton and Japan: The Impact of Revisionism on US Trade Policy. [s.l.: s.n.].
- US DEPARTMENT OF STATE. U.S. Relations With India. Disponível em: <<https://www.state.gov/u-s-relations-with-india/>> . Acesso em: 26 jun. 2023.
- US EMBASSY. Fact Sheet: The United States and Brazil: Partners for a Prosperous Hemisphere. Disponível em: <<https://br.usembassy.gov/fact-sheet-the-united-states-and-brazil-partners-for-a-prosperous-hemisphere/>>. Acesso em: 26 jun. 2023.
- VEZIRGIANNIDOU, S. E. The United States and rising powers in a post-hegemonic global order. *International Affairs*, v. 89, n. 3, 2013.
- WEHNER, L. Emerging Powers in Foreign Policy. Em: THIES, C. G. (Ed.). *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. [s.l.] Oxford University Press, 2017.