

TEXTO PARA DISCUSSÃO

No.711

A política comercial dos EUA e o Brasil, 1870s-2025

Marcelo de Paiva Abreu



PUC
RIO

DEPARTAMENTO DE
ECONOMIA

A política comercial dos EUA e o Brasil, 1870s-2025

Marcelo de Paiva Abreu

Resumo

Durante muitas décadas o comércio entre Brasil e EUA era essencialmente caracterizado por exportações brasileiras para os EUA de café e exportações norte-americanas para o Brasil de manufaturas e de alguns alimentos, inicialmente farinha de trigo, depois trigo. Esta estrutura persistiu até a década de 1960. Praticamente em todas as negociações bilaterais até então o acesso do café ao mercado dos EUA ocupou posição proeminente. Com a diversificação das exportações brasileiras especialmente a partir da década de 1970 e com a mudança de postura do EUA quanto à promoção do protecionismo em escala global acumularam-se fricções bilaterais em foros multilaterais. Entre 1990 e 2005 as tensões concentraram-se nas negociações relativas à integração hemisférica. Mais recentemente o Brasil foi duramente atingido pela reorientação da política comercial norte-americana rumo ao protecionismo.

Introdução

Durante muitas décadas o comércio entre Brasil e EUA era essencialmente caracterizado por exportações brasileiras para os EUA de café e exportações norte-americanas para o Brasil de manufaturas e de alguns alimentos, inicialmente farinha de trigo, depois trigo. Esta estrutura persistiu até a década de 1960. Praticamente em todas as negociações bilaterais até então o acesso do café ao mercado dos EUA ocupou posição proeminente. Com a diversificação das exportações brasileiras especialmente a partir da década de 1970 e com a mudança de postura do EUA quanto à promoção do protecionismo em escala global acumularam-se fricções bilaterais em foros multilaterais. Entre 1990 e 2005 as tensões concentraram-se nas negociações relativas à integração hemisférica. Mais recentemente o Brasil foi duramente atingido pela reorientação da política comercial norte-americana rumo ao protecionismo.

Esta nota trata sucessivamente das atribuições que marcaram o acesso do café brasileiro ao mercado dos EUA inclusive o impacto no novo protecionismo norte-americano sobre exportações brasileiras, dificuldades bilaterais em foros multilaterais de comércio – GATT e OMC --, fricções bilaterais relacionadas ao frustrado projeto de integração hemisférica.

Acesso do café brasileiro ao mercado dos EUA

Só depois da década de 1940 o Brasil deixou de ser amplamente superavitário no seu intercâmbio comercial com os EUA. A partir da década de 1850 o déficit comercial norte-americano com o Brasil aumentou significativamente até que as exportações brasileiras para os EUA alcançassem, na década de 1880, quase 6 vezes as importações brasileiras dos EUA. Ver a Tabela 1 em seguida, computada com base em dados norte-americanos até 1900 (em vista da precariedade dos dados brasileiros para o século XIX) e dados brasileiros a partir de 1901.

Tabela 1
Brasil: Relação média por década entre
exportações para os EUA e importações dos EUA

1820s	1,06
1830s	2,13
1840s	2,25
1850s	3,71
1860s	3,73
1870s	5,21
1880s	5,97
1890s	5,70
1900s	4,77
1910s	2,01
1920s	2,01
1930s	2,24

Fontes: United States (1975) U335-352 e IBGE (1990).

Primeiro Round

A partir da década de 1870 as importações norte-americanas de café deixaram de ser taxadas. Na esteira da tarifa McKinley de 1890, os EUA insistiram em reciprocidade

comercial: para que café, chá, couros, açúcar e melado de cana fossem mantidos na lista livre nos EUA seriam necessárias compensações brasileiras. Através de um acordo de reciprocidade entre 1891 e 1894 o Brasil fez concessões que depois foram prorrogadas até o início da década de 1920. Estas tomaram a forma de entrada livre de certos produtos ou redução de 25% do imposto de importação aplicável somente a produtos dos EUA. Foi o primeiro *round* de uma longa batalha em torno dos preços de café. O interesse principal brasileiro era a manutenção do café na lista livre. Embora a lista de concessões brasileiras tenha envolvido manufaturas de borracha, relógios, tintas, vernizes, leite condensado, máquinas de escrever, pianos, balanças, moinhos de vento, refrigeradores e cimento, a concessão principal foi a preferência de 20%, depois aumentada para 30%, para farinha de trigo importada dos EUA. A balança comercial, entretanto, continuou significativamente favorável ao Brasil. A discriminação em benefício dos produtos norte-americanos só terminou em 1922 com a tarifa Fordney-McCumber e a adesão dos EUA ao princípio da cláusula da nação mais favorecida incondicional.¹

Segundo round

A partir de 1906 o Brasil adotou uma política dita de “valorização” do café. Para atingir seus objetivos de manutenção de preços era necessária a administração de estoques conjugada ao controle do plantio. A acumulação de estoques em Nova York pelo Sindicato da Valorização suscitou críticas² do Departamento de Justiça dos EUA e posteriormente uma ação de legalidade duvidosa³ com o objetivo de confiscar e vender o café acumulado. A iniciativa foi descontinuada após compromisso brasileiro de vender o estoque mantido nos EUA.⁴

¹ United States Tariff Commission (1919), pp. 150-151 e 285-288. Ver, por exemplo, Embaixador Griscom para Secretário de Estado, 4.7.1906, United States (1906). Para o alinhamento dos EUA à cláusula mais favorecida irrestrita no caso brasileiro ver Secretário de Estado (Hughes) para Alencar (Embaixador do Brasil), 18.10.23 em United States (1923).

² Relatório de Wm. T. Chantland, Assistente Especial do Attorney General, United States (1913): “While there have also undoubtedly been substantial violations of the Sherman Act... I firmly believe that only criminal proceedings will bring effective results in this case.”

³ “The Brazilian coffee case”, *The American Journal of International Law*, vol.6, no. 3, julho, 1912.

⁴ Gama (Embaixador do Brasil) para Secretário de Estado, 30.5.12; Bryan (Secretário de Estado) para Embaixador do Brasil, 22.4.13, todos em United States (1913).

Terceiro round

No início da década de 1920, Herbert Hoover, Secretário do Departamento de Comércio dos EUA, em meio a críticas à política de “valorização” de café adotada pelo Brasil, defendeu o bloqueio ao lançamento de empréstimos do estado de São Paulo na praça financeira de Wall Street. O argumento era que havia incompatibilidade de interesses entre os bancos interessados no lançamento desses empréstimos e os consumidores de café que pagavam os preços mais altos que resultavam da política de “valorização”.⁵ Era Wall Street versus Main Street.

Em 1925, o Departamento de Estado explicitava sua posição: the "Department cannot view this financing with favor".⁶ Entretanto, a resistência de Hoover não teve grandes implicações práticas, pois as necessidades financeiras da valorização foram amplamente acomodadas na praça financeira londrina. Mesmo em Wall Street, São Paulo conseguiu lançar empréstimos a despeito da resistência do governo norte-americano.⁷

Quarto round

Um aspecto frequentemente subestimado na avaliação das políticas econômicas adotadas pelo governo Roosevelt, a partir de março de 1933, foi a reorientação da política comercial dos EUA. Em meados de 1930, na presidência do republicano Herbert Hoover, havia sido aprovada a tarifa Smoot-Hawley que aumentava a proteção nos EUA e pretendia enfrentar a crise que afetava a economia norte-americana desde 1928. Uma tentativa de “exportar” a recessão que dependia da inação, que não ocorreu, dos parceiros comerciais norte-americanos. Em 1934, o governo democrata promoveu a aprovação do Reciprocal Trade Agreements Act. Abria espaço para a redução das tarifas norte-americanas desde que houvesse reciprocidade de seus parceiros comerciais reduzindo suas tarifas sobre as exportações norte-americanas.

A pressão por negociar concentrou-se nos parceiros que mantinham um saldo positivo estrutural no seu comércio com os EUA entre os quais o Brasil. Mesmo antes da

⁵ Ver Wilson (1971), pp. 171-173.

⁶ Ver memorando de Morgan, 18.8.25, Secretário de Estado (assinado por Grew) para Earle Bailie (de J. & W. Seligman Co., New York), 21.8.25 e Secretário de Estado (assinado por Henderson) par Speyer & Co., 6.11.25, todos em United States 1925.

⁷ Ver Abreu (2020a).

aprovação do Reciprocal Trade Agreements Act, o Departamento de Estado norte-americano fez saber às autoridades brasileiras que pretendia abrir negociações comerciais com o Brasil e que seu objetivo era estabelecer que concessões o Brasil estaria disposto a fazer de tal forma a assegurar que fosse mantida a tarifa zero sobre o café brasileiro no mercado norte-americano. Seguiu-se a mais importante negociação comercial do Brasil na década de 1930.⁸

Os EUA incluíram na sua lista de concessões produtos de muito menor importância do que o café na lista de reduções tarifárias de 50% e de manutenção na lista de produtos de importação livre de imposto de importação.⁹ As concessões brasileiras envolveram 67 produtos exportados pelos EUA para o Brasil, com redução média de tarifas de 30,4% afetando 32,4% das exportações dos EUA para o Brasil (dados de 1929). Mas o Brasil havia “engordado” a tarifa antes da negociação com os EUA de tal forma que as efetivas concessões brasileiras foram modestas. Houve muita protelação no lado brasileiro quanto à ratificação do tratado comercial, resistência liderada pela Federação das Indústrias de Estado de São Paulo. A ruptura do impasse exigiu a intervenção direta de Vargas.

Quinto round

Com a eclosão da Segunda Guerra Mundial os mercados europeus para exportações latino-americanas foram significativamente afetados. Muitas economias da região dependiam de exportações de café e teriam dificuldades para equilibrar seus balanços de pagamentos. O governo dos EUA, embora neutro até o final de 1941, temia que a instabilidade econômica na região fosse explorada politicamente pelos alemães. Daí resultou o Acordo Inter-Americano do Café que estabelecia quotas e preços para os diversos países latino-americanos exportadores de café para os EUA.¹⁰

⁸ Ver Abreu (2024).

⁹ As concessões ao Brasil, além do café, foram insignificantes. Tiveram redução de 50% da tarifa as importações de castanhas do Pará sem casca, bálsamo de copaíba, ipecacuanha natural beneficiada, mate natural beneficiado, minério de manganês, castanhas do Pará com e sem casca e bagas de mamona. Foram mantidos na lista livre: ipecacuanha em estado bruto, mate natural em estado bruto, café, balata, minérios ou concentrados de zircônio, amêndoas e caroços de babaçu, couros de veado crus, cera de carnaúba, cera de abelhas e madeiras em tora.

¹⁰ *The American Journal of International Law*, Vol. 35, No. 3, Supplement: Official Documents, julho de 1941 e United States Senate. Calendar no. 77, 77th Congress 1st Session Report no. 74. Implementing the Inter-American Coffee Agreement.

A partir de 1942 o preço do café nos EUA passou a ser controlado pelo governo norte-americano com o Office of Price Administration fixando o preço em 13,375 centavos de dólar por libra-peso. Com o aumento significativo dos custos de produção nos países produtores surgiram atritos entre os países exportadores e os EUA. “Uma política norte-americana generosa -- que não era desprovida de interesse próprio – tornou-se cada vez menos magnânima, à medida que se tornava menos necessário recorrer a estímulos econômicos para obter apoio político na América Latina.” Só após o fim da guerra os controles foram removidos.¹¹

Sexto round

No pós-Segunda Guerra Mundial a remoção de controles de preços do café nos EUA, a reabertura dos mercados europeus, a redução do volume de estoques no Brasil e a geada brasileira de 1953 resultaram em significativo aumento dos preços que perdurou até 1954: em 1945 era de US\$13,40 por libra-peso, em 1950 US\$ 49,50 e em 1954 US\$ 78,80. Em duas ocasiões, em 1949 e 1954, houve mobilização do Congresso norte-americano, é verdade que por parte de Guy Gillette, “um senador de importância política marginal à frente de um subcomitê obscuro”, para combater o aumento de preços. Até mesmo o Presidente Eisenhower foi mencionado como “muito interessado em trazer o café de volta a um preço que ele julgava razoável”. Depois de 1954 os preços caíram espetacularmente.¹²

Sétimo round

Os EUA protestaram no final da década de 1960 em relação ao que alegavam ser prática comercial discriminatória que subsidiava as exportações brasileiras de café solúvel para os EUA. Os produtores norte-americanos de café solúvel só tinham acesso a café em grão importado do Brasil que era sujeito a taxa de exportação enquanto os produtores de café solúvel no Brasil tinham acesso a café que não era taxado.

O Congresso norte-americano condicionou a renovação da participação dos EUA na Organização Internacional do Café à solução da pendência relativa ao café solúvel.

¹¹ Abreu (1999), pp. 355-358.

¹² Vianna (1987) pp. 43 e 115, Bates (1997), pp. 100-101 e United States Senate (1950).

Uma solução parcial foi a taxação em 1969 de 13% do valor das exportações de café solúvel brasileiro para os EUA. Entretanto, os EUA argumentaram que a taxação deveria ser de 30% para compensar o menor custo de insumos no Brasil. A solução encontrada em 1971, foi abolir a taxa de exportação de 13% e isentar a exportação anual de 560.000 sacas de café para os EUA.¹³

Oitavo round

A nova administração nos EUA decidiu em 2025 impor tarifas sobre o café e muitos outros produtos importados do Brasil em duas etapas.

A primeira etapa fixou uma tarifa de 10% sobre todos os produtos através da Executive Order 14257, de 2.4.2025, com base na alegação de que a tarifa dos EUA era muito inferior à tarifa brasileira e a despeito do fato de que o Brasil apresentava um déficit comercial sistemático com os EUA, além, é claro, de déficit em outros itens do balanço de pagamentos bilateral.

A segunda etapa impôs tarifa adicional de 40% (Executive Order 14323 de 30.7.2025) com base em alegações de que membros do governo brasileiro estão perseguindo um antigo presidente do Brasil o que está contribuindo para o colapso do estado de direito no Brasil, para intimidação política e abusos relacionados a direitos humanos. Além destas alegações outras mencionavam ordens que interfeririam com o conteúdo de plataformas digitais de cidadãos dos EUA cujos direitos são amparados pela Primeira Emenda da Constituição norte-americana. Exportações brasileiras para os EUA equivalentes à metade do valor total foram excluídas do aumento de 40%.

Segundo o Presidente Trump a gravidade de políticas, práticas e ações do governo brasileiro eram incompatíveis com os valores morais e políticos de sociedades livres e democráticas, conflitavam com a política dos EUA de promover governos democráticos mundialmente e constituíam ameaça incomum e extraordinária à segurança nacional, à

¹³ Memorando do Assistant for National Security Affairs do Presidente (Kissinger) para o Presidente Nixon, 11.12.70 e Memorando de C. Fred Bergsten e Arnold Nachmanoff (National Security Council staff) para o Assistant for National Security Affairs do Presidente (Kissinger), 24.3.71, ambos em *Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume E–10, Documents on American Republics, 1969–1972*.

política externa e à economia dos EUA com fonte integral ou substancialmente fora dos Estados Unidos. Declarou, em consequência emergência nacional para enfrentar esta ameaça.

A esta decisão somaram-se restrições a direitos de magistrados brasileiros e seus familiares com base em legislação antiterrorista. O tema tem sido objeto de negociações bilaterais. O café não foi excluído da lista de produtos alcançados pelas duas ordens executivas: produto antes isento por mais de um século e meio agora deve pagar 50% de tarifa de importação nos EUA.

Brasil-EUA na diplomacia econômica multilateral¹⁴

A partir da década de 1970 os EUA começaram a adotar a política de extrair concessões comerciais das economias em desenvolvimento que até então haviam se beneficiado das vantagens de participar do General Agreement on Tariffs and Trade sem necessariamente fazerem concessões necessariamente estendidas a todos os membros da organização. As economias relativamente mais avançadas entre os países em desenvolvimento foram objeto de preocupações específicas dos países desenvolvidos em vista das ameaças implícitas no aumento de sua capacidade de competir nos próprios mercados e com as exportações de economias mais avançadas. Eram acusados de caronas (free riders) do sistema multilateral de comércio. Além disto, na Rodada Tóquio houve muita pressão para que fossem aprovados códigos em geral plurilaterais (em contraste com compromissos multilaterais, ou seja envolvendo todos os membros do GATT) e ampliando os temas que tradicionalmente compunham a agenda do GATT. Quase que imediatamente o Brasil enfrentou problemas, especialmente com os EUA, envolvendo o Código de Subsídios, pois a política comercial brasileira mirava a diversificação das exportações e dependia de maciços subsídios às exportações de produtos manufaturados.

Estas dificuldades com os EUA na esfera multilateral se acirraram nas negociações que precederam o lançamento da Rodada Uruguai e resultaram em atritos em geral relativos a temas relacionados a propriedade intelectual. Além disto, o Brasil e os EUA tinham

¹⁴ Ver Abreu (2020b).

posições conflitantes quanto à inclusão de novos temas, em especial serviços.¹⁵ A posição brasileira havia sido de privilegiar a solução de velhos temas tais como agricultura, além de ser resistente em relação à redução dos seus obstáculos à entrada de produtos importados. A solução salomônica da reunião de Punta del Este, Uruguai, em 1986, coroada em 1994 em Marraquexe, Marrocos, foi a separação das negociações de serviços e levou à conclusão das negociações registradas em GATT 1994 e a criação da Organização Mundial de Comércio, sucessora de GATT, a partir de 1995. Houve uma relativa pacificação nos enteveros entre Brasil e EUA na esfera multilateral com recaídas eventuais em geral relacionadas à solução de controvérsias.

O principal embate entre Brasil e EUA no sistema de solução de controvérsias foi quanto à ilegalidade de subsídios norte-americanos que o Brasil alegou, em 2003, violarem os compromissos assumidos no Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias da Organização Mundial de Comércio e no Acordo sobre Agricultura, parte do GATT 1994. Os EUA sofreram sucessivas derrotas em diversas instâncias do sistema de solução de controvérsias que concluíram que as políticas norte-americanas relativas ao algodão violavam os compromissos multilaterais assumidos. Em 2014, os EUA, para encerrar a questão, concordaram em pagar US\$ 300 milhões ao Instituto Brasileiro do Algodão, órgão criado em 2010 especificamente para gerir recursos do contencioso do algodão em tramitação na Organização Mundial do Comércio.

Após o início da década de 1990 as dificuldades bilaterais se concentraram nas posições divergentes quanto à planejada integração hemisférica.

Brasil-EUA e a integração hemisférica¹⁶

Na esteira das negociações do que era considerado à época o retumbante sucesso da North American Free Trade Area (NAFTA) os EUA, a partir de 1990, promoveram com ênfase variável a ideia de integração das Américas que a partir de 1994 foi conhecida pela sigla ALCA- Área de Livre Comércio das Américas. Depois de longas negociações a ideia fracassou e em 2005 foi definitivamente abandonada.

¹⁵ Outros novos temas que emergiriam a prazo mais longo eram propriedade intelectual, regras de investimento, compras públicas e políticas de concorrência.

¹⁶ Ver Abreu (2007), capítulos e 3.

O grande obstáculo a superar era a distância entre os objetivos dos EUA e do Brasil, a maior economia da região. Subestimou-se a resistência dos *lobbies* protecionistas de ambos os lados e quando Brasil e EUA anunciaram que reservariam os temas de maior interesse para o parceiro para negociação na OMC – subsídios agrícolas e antidumping pelos EUA e novos temas pelo Brasil – o fracasso estava quase garantido. A pá de cal foi a explicitação de reservas por parte das facções mais radicais que participavam do governo Lula e ventilaram sua ojeriza ao que viam como alinhamento aos EUA.

Referências

“The Brazilian coffee case”, *The American Journal of International Law*, vol.6, no. 3, julho de 1912.

“Inter-American Coffee Agreement”, *The American Journal of International Law*, vol. 35, no. 3, Suplemento: Documentos Oficiais, julho de 1941.

Marcelo de Paiva Abreu, *O Brasil e a economia mundial 1930-1945*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

Marcelo de Paiva Abreu, *Comércio exterior: Interesses do Brasil*, Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2007.

Marcelo de Paiva Abreu, “A dívida externa dos estados brasileiros, 1881-1943” in Marcelo de Paiva Abreu, *Brasil: Patrimonialismo e autarquia. Ensaio vol. 1*, Rio de Janeiro: Águas Férreas, 2020a.

Marcelo de Paiva Abreu, “O Brasil, o GATT e a OMC: História e perspectivas” in Marcelo de Paiva Abreu, *Brasil: Patrimonialismo e autarquia. Ensaio vol. 1*, Rio de Janeiro: Águas Férreas, 2020b.

Marcelo Paiva Abreu, “Protecionismo no Brasil: doença secular”, *Texto para Discussão* 698, 2024.

Robert H. Bates, *Open-Economy Politics: The political economy of the world coffee trade*, Princeton: Princeton University Press, 1997.

Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, *Estatísticas históricas do Brasil. Séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988*, segunda edição, Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

United States, Executive Order 14257. Regulating Imports With a Reciprocal Tariff To Rectify Trade Practices That Contribute to Large and Persistent Annual United States Goods Trade Deficits, **Federal Register**, 2025.

United States, Executive Order 14323. Addressing Threats to the United States by the Government of Brazil, **Federal Register**, 2025

United States, *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States*, 1906, Parte I.

United States, *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States*, 1913.

United States, *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States*, 1923.

United States, *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States*, 1925.

United States, *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States*, 1969–1976, Volume E–10, Documents on American Republics, 1969–1972.

United States Department of Commerce, *Historical Statistics of the United States: Colonial times to 1970*, Part 2, 1975.

United States Senate. Calendar no. 77, 77th Congress 1st Session Report no. 74. Implementing the Inter-American Coffee Agreement.

United States Senate, Utilization of Farm Crops. Price Spreads – Coffee, Hearings before a Subcommittee of the Committee on Agriculture and Forestry, Eighty first Congress, Second Session, March 7... May 16, 1950, Washington: Government Printing Office, 1950.

United States Tariff Commission, *Reciprocity and Commercial Treaties*, Washington D.C.: Government Printing Office, 1919.

Joan Hoff Wilson, *American Business & Foreign Policy 1920-1933*, Boston: Beacon Press, 1971.

Sérgio Besserman Vianna, *A política econômica no segundo governo Vargas (1951-1954)*, [Rio de Janeiro: BNDES], 1987.