

ESTUDOS E ANÁLISES DE CONJUNTURA

Nº 17, JUNHO DE 2021

GOVERNO BIDEN: UM PRIMEIRO BALANÇO



OPEU

OBSERVATÓRIO POLÍTICO
DOS ESTADOS UNIDOS



INCT
INEU

INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA
E TECNOLOGIA PARA ESTUDOS
SOBRE OS ESTADOS UNIDOS
NATIONAL INSTITUTE OF SCIENCE
AND TECHNOLOGY FOR STUDIES
ON THE UNITED STATES

ESTUDOS E ANÁLISES DE CONJUNTURA
OBSERVATÓRIO POLÍTICO DOS ESTADOS UNIDOS
INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA
PARA ESTUDOS SOBRE OS ESTADOS UNIDOS – INCT-INEU

ISSN 2316-2481

Nº 17, JUNHO DE 2021

GOVERNO BIDEN: UM PRIMEIRO BALANÇO

Uma parceria entre:



GOVERNO BIDEN: UM PRIMEIRO BALANÇO

ORGANIZAÇÃO

Tatiana Teixeira, Marcel Artioli, Marcela Franzoni e Sara Toledo

DIAGRAMAÇÃO

Stella Bonifácio da Silva Azeredo

REVISORES

Alcides Peron, Marcel Artioli, Marcela Franzoni, Pedro Henrique Mota de Carvalho, Rafael Seabra, Sara Toledo e Tatiana Teixeira

DIVULGAÇÃO

Giovanna Bertolaccini Santos

Sobre autores, editores e revisores

Alcides Peron é pesquisador de pós-doutorado no Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo (USP), pesquisador no Núcleo de Estudos da Violência (NEV) e do Núcleo de Estudos e Análises Internacionais (NEAI). É mestre e doutor em Política Científica e Tecnológica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Contato: alcides.peron@usp.br.

Aline Regina Alves Martins é professora adjunta no bacharelado em Relações Internacionais e do programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Goiás (UFG) e pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU). Contato: alinemartins.ufg@gmail.com.

André Andriw S. da Silva é mestrando no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP – Unicamp – PUC-SP) e pesquisador do NEAI. Contato: andreandriw1@gmail.com.

Beatrice Daudt Bandeira é mestranda do Programa e Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP – Unicamp – PUC-SP). Contato: beatricedaudtb@gmail.com.

Bruno Biasetto é pesquisador de pós-doutorado no Centro de Estudos da América Latina e Caribe da York University, Canadá. É doutor em História Econômica pela Georgetown University, nos EUA. Recentemente, publicou a obra *A Era de Trump* (Edipucrs, 2020). Contato: bhb27@georgetown.edu.

Bruno Huberman é professor de Relações Internacionais da PUC-SP. Integrante do INCT-INEU e do Grupo de Estudos sobre Conflitos Internacionais (GECI/PUC-SP). Contato: bruno.huberman@gmail.com. Twitter: @brunohuberman.

Camila Feix Vidal é professora adjunta no Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), professora no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais dessa mesma universidade e pesquisadora do INCT-INEU. Contato: camilafeixvidal@gmail.com e camila.vidal@ufsc.br.

Carlos Monge Arístegui é doutorando no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP – Unicamp – PUC-SP) e mestre em Comunicação e Ciência Política, Universidad Mayor, Santiago de Chile. Licenciado em Ciências da Informação, Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Contato: cmongea@gmail.com e carlos.monge.unesp.br.

Danielle Makio é mestranda no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP – Unicamp – PUC-SP) e no International Master in Central and East European, Russian and Eurasian Studies, na Universidade de Glasgow, no qual é bolsista Erasmus Mundus. É pesquisadora nos grupos NEAI, GEDES e GECI. Contato: daniellemakio@gmail.com.

Giovanna Bertolaccini Santos é mestranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP – Unicamp – PUC-SP), pesquisadora do NEAI e membro da Rede de Pesquisa em Autonomia Estratégica, Tecnologia e Defesa (PAET&D). Contato: giovanna.bertolaccini@unesp.br.

Gustavo Oliveira Menezes é doutorando do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP – Unicamp – PUC-SP) e pesquisador do INCT-INEU e do Grupo de Estudos sobre Conflitos Internacionais (GECI/PUC-SP). Bolsista CAPES. Contato: gustavo.ot.menezes@unesp.br.

Isabelle Christine Somma de Castro é pesquisadora do INCT-INEU, do Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais (Nupri-USP) e do Grupo de Pesquisa Tríplice Fronteira (GTF/Unila). Concluiu pós-doutorado em Ciência Política na USP e na [Universidade de Columbia](http://www.columbia.edu) e doutorado em História Social (USP). Contato: isasomma@hotmail.com.

João Estevam dos Santos Filho é doutorando no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP – Unicamp – PUC-SP). Membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e pesquisador associado do Instituto Sul-Americano de Pesquisa e Estratégia (ISAPE). Contato: joaoestevam08@gmail.com.

João Marcos Pacheco é mestrando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP – Unicamp – PUC-SP). Contato: joao.m.pacheco@unesp.br.

José Paulo Silva Ferreira é graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Goiás (UFG) e bolsista de Iniciação Científica do INCT-INEU. Contato: josepaulosilvaferreira@gmail.com.

Leticia Figueiredo Ferreira é doutoranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP – Unicamp – PUC-SP) e mestre em Economia Política Internacional pelo Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional (PEPI) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). É pesquisadora do NEAI e do Observatório de Regionalismo (ODR), vinculado à Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI). Contato: leticiaerreff@gmail.com.

Lucas Silva Amorim é mestrando em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Contato: lucas.amorim1@outlook.com.

Luciana Wietchikoski é doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). É pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos e Política Internacional Contemporânea da UFSC (GEPPIC) e do Grupo de Estudos em Segurança e Política Internacional da UFRGS. Contato: wietch.luciana@yahoo.com.br.

Marcel Artioli é mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP – Unicamp – PUC-SP), pesquisador e membro da coordenação executiva do NEAI. Contato: marcel.artioli@unesp.br.

Marcela Franzoni é doutoranda e mestra em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP – Unicamp – PUC-SP), com bolsa da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). É pesquisadora do INCT-INEU e membro da coordenação executiva do NEAI. Contato: marcela.franzoni@unesp.br.

Maria Luiza Leonel Mendes é graduanda em Relações Internacionais na Universidade Federal de Goiás (UFG) e bolsista de Iniciação Científica do INCT-INEU. Contato: maria_luizaleonel@discente.ufg.br.

Mateus de Paula Narciso Rocha é mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e doutorando em Ciências Sociais na UNESP/Marília. É pesquisador do INCT-INEU. Contato: mateusdepaula@outlook.com.

Milagro Mengana Castañeda é doutora em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP – Unicamp – PUC-SP). Mestre em Relações Internacionais pelo Instituto Superior de Relaciones Internacionales (Cuba) e mestre em Direito Penal pela Universidad de Oriente (Cuba). Contato: miagro8412@gmail.com.

Murilo Motta é mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUCSP), bolsista CAPES (PROCAD-Defesa) e membro da Rede de Pesquisa em Autonomia Estratégica, Tecnologia e Defesa (PAET&D). Contato: murilo.motta@unesp.br.

Pedro Henrique Mota de Carvalho é doutorando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP – Unicamp – PUC-SP) e professor adjunto do curso de Relações Internacionais da Universidade Paulista (UNIP). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e pesquisador do NEAI. Contato: p hm.carvalho1@gmail.com.

Rafael R. Ioris é professor de História e Política Latino-Americanas da Universidade de Denver, nos EUA, e pesquisador do INCT-INEU. Contato: rafael.ioris@du.edu.

Rafael Seabra é doutor em Economia Política Internacional pelo Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI/UFRJ), mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e pesquisador do NEAI. Contato: rafaelhseabra@gmail.com.

Raí Honorato é mestrando no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP – Unicamp – PUC-SP) e pesquisador do NEAI. Contato: rai-honorato@hotmail.com.

Sara Toledo é doutora e mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP – Unicamp – PUC-SP) e pesquisadora e integrante da coordenação executiva do NEAI. Contato: sara.toledo@unesp.br.

Sinaida Gregório de Leão é especialista em Direito Privado pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e mestre em Relações Internacionais (UFF).

Stella Bonifácio da Silva Azeredo é mestranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP – Unicamp – PUC-SP) e bolsista pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Contato: stella-bonifacio.azeredo@unesp.br.

Tatiana Teixeira é professora colaboradora do Instituto de Relações Internacionais e Defesa (IRID/UFRJ), pesquisadora do INCT-INEU e do NEAI, editora do Observatório Político dos Estados Unidos (OPEU), coapresentadora do programa Diálogos INEU e editora associada da Revista *Sul Global*. Contato: tatianat19@hotmail.com.

Victor Cabral é mestrando em Geografia pela PUC-Rio, bacharel em Defesa e Gestão Estratégica Internacional pela UFRJ. Contato: victor.cabral97@gmail.com. Twitter: @thevictorcabral.

Victória Perino Rosa é mestranda no Programa de Pós-Graduação em RI San Tiago Dantas (UNESP – Unicamp – PUC-SP), pesquisadora do INCT-INEU, do Núcleo de Estudos Transnacionais de Segurança (NETS) e do Grupo de Estudos sobre Conflitos Internacionais (GECI). Contato: perino.rosa@unesp.br.

Vinícius Hyppolito Vilas Boas é mestrando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP) e pesquisador do NEAI. Contato: vilasboas@usp.br.

Sumário

Apresentação	9
Biden e a tempestade perfeita	10
América Latina	14
Retorno ao mundo e as perspectivas para a América Latina no governo Biden	15
Administração Biden: sem novidades para a agenda na América Latina	19
A agenda dos EUA para a América Latina no governo Biden	23
Governo Biden: retomada da política externa de Obama para Cuba?	27
A política migratória de Biden e a crise na fronteira com o México	31
Ciência	35
Biden e as novas perspectivas para a exploração espacial	36
China	40
O alvo do imperador: a estratégia bifronte de Biden para a China	41
Indo-Pacífico: o novo mantra geopolítico predominante na Casa Branca	47
EUA e China na competição pelo futuro	51
A inércia nas tensões entre EUA e China	54
Economia	57
Uma ponte para o futuro: o governo Biden e a economia americana	58
Governo Biden e a crise da dívida externa	62
Governo Biden e as relações de trabalho: das promessas ao desafio	65
Europa	70
Os novos rumos da segurança euro-atlântica sob o governo Biden	71
Os 100 primeiros dias de Biden: retorno dos EUA aos Bálcãs?	75
Meio Ambiente	79
Green New Deal: entre a transição radical e a moderada	80
Caso Keystone XL e as regras internacionais de investimento no governo Biden	85
Oriente Médio	90
Entraves internos nos EUA no Irã ameaçam retomada de acordo nuclear	91
Biden e a questão nuclear com o Irã	95
A renegociação do Acordo Nuclear do Irã e a reconstrução da política externa dos EUA	99
Política externa de Biden para Israel-Palestina mantém paradigma de Trump	103
A retirada das tropas dos EUA do Afeganistão	108
Rússia	112
Mais do mesmo? Biden e a Rússia entre a confrontação e a tentativa de diálogo	113
Tensões Rússia-EUA nos 100 dias de Biden: Guerra Fria 2.0, ou continuidade?	117

Apresentação



Crédito: Ilustração de Jon Benedict para a Foreign Policy/Getty Images

Biden e a tempestade perfeita

Inícios de governo podem ser mais ou menos difíceis, a depender, por exemplo, da qualidade do legado recebido, do nível de acirramento dos embates políticos domésticos, da situação (macro e micro) econômica do país e de como ela está impactando e sendo percebida por sua população e de inúmeras outras questões de recorte social. O ponto de partida de cada mandato depende também de como andam diferentes aspectos da conjuntura internacional, como a direção e a intensidade dos ventos ideológicos, o nível e a quantidade de ameaças (regionais e/ou globais, reais e/ou imaginárias) e a relação (se colaborativa, cordial ou belicosa) entre grandes e médias potências – apenas para citar alguns destes elementos.

Em 20 de janeiro de 2021, data da posse dos democratas Joe Biden e Kamala Harris, os ingredientes para uma tempestade perfeita se encontravam à disposição e em plena atividade. E, parece correto dizer, ainda se está longe de um céu limpo, sem trovoadas e furacões no horizonte.

Biden se torna presidente dos Estados Unidos em um contexto dramático. A pandemia do coronavírus atingia mais de meio milhão de mortos no país, em um cenário marcado mais pela descoordenação e pelo negacionismo do que pela tentativa de contenção e mitigação do vírus, pelo desemprego e fechamentos de empresas e estabelecimentos comerciais em franca escalada, por protestos em todo país contra a violência policial, com aliados de longa data e parceiros de ocasião desconfiados e/ou afastados, diferentes tipos de guerras e conflitos (convencionais e não convencionais) nos mais diversos teatros, além de novos e velhos desafios, ameaças e agendas.

O democrata assume após ter a vitória contestada por seu adversário, o republicano Donald Trump, que estimulou (direta ou indiretamente, conforme o observador) uma chocante e até então impensável invasão ao Capitólio, situado em Washington, D.C., o maior símbolo do autoproclamado modelo de democracia e farol para o mundo. Nos Estados Unidos, cabe lembrar, a eleição presidencial ocorre por via indireta, tendo o democrata superado o republicano, com folga, nos votos recebidos no Colégio Eleitoral (306 contra 232).

Figura que ainda insiste em inflamar sua base eleitoral com alegações jamais comprovadas de fraude na disputa de 2020 pela Casa Branca, pondo contínua e consistentemente em xeque o mesmo sistema democrático que o elegeu em 2016, o empresário e ex-apresentador de *reality show* segue sua estratégia de cobrir o Partido Republicano com o manto do trumpismo. Apesar das divisões e dos embates internos crescentes, a cúpula do Grand Old Party (GOP, como a sigla republicana também é chamada) e vários de seus correligionários não repelem este movimento – pelo contrário, eles o abraçam. Afinal, ninguém move (ou movia) multidões e doadores como Trump.

Para o novo presidente estadunidense, isso significa enfrentar uma polarização cada vez mais contundente e desgastante, que pode criar enormes obstáculos para muitos de seus ambiciosos projetos, como o *American Jobs Plan*, o *American Families Plan*, os amplos investimentos em infraestrutura, a reforma sobre as armas, da justiça criminal e migratória, ou sua agenda ambiental e energética. Um ponto importante: 2022 é ano de *midterms* (as eleições de meio de mandato), o que aumenta a pressão – e a urgência – para que Biden consiga aprovar o maior número possível de projetos ainda em 2021. Com maioria pouco confortável na Câmara de Representantes e no Senado, sem falar no eventual *fogo amigo*, o presidente precisará calcular muito bem as batalhas a serem travadas para preservar seu capital político.

Em seus primeiros 100 dias de governo, Biden assinou mais de 100 ordens executivas. No caso de boa parte delas, o objetivo foi desmanchar medidas implementadas por seu antecessor, ou, pelo menos, dar o primeiro passo para que isso aconteça. A quem for de interesse, duas boas fontes para acompanhar sua evolução e compará-las com governos anteriores são o *Federal Register* (o *Diário Oficial* dos EUA) e o site [The American Presidency Project](#), uma iniciativa da University of California, Santa Barbara.

Entre outras medidas e ações neste curto espaço de tempo, o novo presidente conseguiu aprovar o pacote de US\$ 1,9 trilhão de estímulo e alívio pela pandemia da covid-19, devolveu os EUA ao Acordo de Paris sobre o Clima e à Organização Mundial da Saúde (OMS), suspendeu a construção do muro na fronteira com o México, reverteu a proibição de viagem (*travel ban*) então em vigor para 13 países de maioria muçulmana e retomou de forma plena o engajamento e o contato com aliados e instituições multilaterais. Também prometeu retirar até setembro de 2021 todas as tropas dos EUA ainda estacionadas no Afeganistão, concordou com a retomada de um diálogo (mediado) sobre o acordo nuclear iraniano e anunciou sua Política Externa para a Classe Média. Nela, eleva o tom com a Rússia e deixa claro que a China é (e será) o inimigo/rival/adversário dos EUA no longo prazo e no maior número de frentes, incluindo militar, política, econômica e tecnológica.

É destes assuntos e outros mais que tratam os textos presentes neste dossiê. Divididos em oito principais temas, aqui se encontram reunidos pesquisadores de quase todas as regiões do país e também do exterior, oriundos de diferentes universidades, institutos, programas e núcleos de pesquisa, enriquecendo-nos com análises construídas com base nos mais diversos repertórios.

Na primeira seção, *América Latina*, os autores **Rafael Ioris** (Retorno ao mundo e as perspectivas para a América Latina no governo Biden) e **Camila Feix Vidal e Luciana Wietchikoski** (Administração Biden: sem novidades para a agenda na América Latina) avaliam que é baixa a expectativa de uma reviravolta na macropolítica já em curso para a região. **João Estevam dos Santos Filho** (A agenda dos EUA para a América Latina no governo Biden) sugere, por sua vez, a possibilidade de uma diplomacia mais cooperativa, na tentativa de se recuperar a confiança dos governos do subcontinente. Já **Milagro Mengana Castañeda e Stella Azeredo** (Governo Biden: retomada da política externa de Obama para Cuba?) indicam que não se deve esperar, no

curto prazo, grandes surpresas na relação de Washington com a Ilha, enquanto **Victor Cabral** (A política migratória de Biden e a crise na fronteira com o México) analisa o tema mais urgente na agenda dos EUA com seu imediato vizinho ao sul.

Em *Ciência*, **Giovanna Bertolaccini Santos** (Biden e as novas perspectivas para a exploração espacial) aborda a continuidade nas parcerias público-privadas no setor espacial, assim como a cada vez maior competição e militarização do espaço.

Na seção sobre *China*, **Mateus de Paula Narciso Rocha** (O alvo do imperador: a estratégia bifronte de Biden para a China) explica a relação entre o novo conceito orientador da política estadunidense para o país asiático e a proposta de “refundação doméstica” promovida por Biden. Em seu artigo (Indo-Pacífico: o novo mantra geopolítico predominante na Casa Branca), **Carlos Monge Aristegui** discorre sobre os dilemas do novo governo em sua política para o Indo-Pacífico, enquanto **Murilo Motta** (EUA e China na competição pelo futuro) trata da dura disputa tecnológica que veremos entre as duas potências. Por fim, **Aline Regina Alves Martins e Maria Luiza Leonel Mendes** (A inércia nas tensões entre Estados Unidos e China) discorrem sobre as medidas de Trump contra a China que foram mantidas na gestão atual.

Em *Economia*, **Bruno Biassetto** (Uma ponte para o futuro: o governo Biden e a economia americana) e **José Paulo Silva Ferreira** (Governo Biden e a crise da dívida externa) analisam as principais medidas aprovadas e/ou anunciadas até agora, enquanto **Sinaida Gregório de Leão** (Governo Biden e as relações de trabalho: das promessas ao desafio) usa o caso Amazon para tratar das relações do novo governo democrata com os sindicatos.

Na seção sobre *Europa*, **Leticia Figueiredo Ferreira** (Os novos rumos da segurança euro-atlântica sob o governo Biden) parte da OTAN para analisar o futuro próximo das relações transatlânticas. **Victória Perino Rosa** (Os 100 primeiros dias de Biden: retorno dos EUA aos Bálcãs) avalia, por sua vez, que há, por enquanto, pouca indicação de mudanças na política dos EUA para os Bálcãs.

Em *Meio Ambiente*, tanto **André Andriw S. da Silva e Raí Honorato** (Green New Deal: entre a transição radical e a moderada) quanto **Lucas Silva Amorim** (Caso Keystone XL e as regras internacionais de investimento no governo Biden) abordam temas sensíveis e com potencial contencioso da agenda Biden-Harris.

No *Oriente Médio*, conta-se com três artigos sobre Irã, um indicativo da importância do assunto na agenda de política externa de Biden, assim como para seus aliados. Para **Isabelle Christine Somma de Castro** (Entraves internos nos EUA no Irã ameaçam retomada de acordo nuclear), **João Marcos Pacheco** (Biden e a questão nuclear com o Irã) e **Vinícius Hyppolito Vilas Boas** (A renegociação do Acordo Nuclear do Irã e a reconstrução da política externa dos EUA), o legado de Trump foi pesado, e Biden terá de buscar um difícil equilíbrio neste tema. Outras duas pautas cruciais na agenda estadunidense para a região são trazidas por **Bruno Huberman** (Política externa de Biden para Israel-Palestina mantém paradigma de Trump) e por **Beatrice Daudt Bandeira** (A retirada das tropas dos Estados Unidos do Afeganistão).

Encerrando o dossiê, temos a seção sobre *Rússia*, um país que se mantém no radar estratégico dos Estados Unidos desde o fim da Guerra Fria, com maior ou menor grau de preocupação, de acordo com o ocupante da Casa Branca e seu entorno de Segurança, Defesa e Inteligência. Em seu texto, **Gustavo Oliveira Menezes** (Mais do mesmo? Biden e a Rússia entre a confrontação e a tentativa de diálogo) argumenta que é estreita a possibilidade de cooperação e de ampla normalização das relações entre Washington e Moscou. Nesta mesma linha, **Danielle Makio** (Tensões Rússia-EUA nos 100 dias de Biden: Guerra Fria 2.0, ou continuidade?) afirma que há uma manutenção, ou mesmo um aprofundamento, de uma tendência geral à rivalização desde o governo Barack Obama.

Por fim, aproveito para destacar a inegável alta qualidade de cada texto e agradecer a todos(as) os(as) envolvidos(as) neste dossiê por sua dedicação: revisores, diagramadores, editores e, sobretudo, autores e autoras. Agradeço ainda a Marcel Artioli pela revisão cuidadosa deste texto de apresentação. Todo este trabalho foi possível, apenas e principalmente, por se tratar de um projeto coletivo.

Aproveitem a leitura!

Tatiana Teixeira
Editora do OPEU

América Latina



Crédito: Joe Biden participou nesta semana na Flórida de um evento do mês da tradição hispânica © Jim Watson/AFP/Getty

Retorno ao mundo e as perspectivas para a América Latina no governo Biden

Por Rafael R. Ioris

O novo governo dos Estados Unidos, que há pouco completou 100 dias no comando da maior potência militar do planeta, terá enormes desafios pela frente. No plano imediato, o país sofre uma enorme crise, e o presidente Joseph Biden tem centrado seus esforços no controle da pandemia da covid-19 e na recuperação da economia. O novo líder democrata já sinalizou, contudo, que irá buscar recompor a presença e a imagem dos EUA no mundo, ainda que haja dúvidas de como seria esta recomposição em meio a um contexto global cada dia menos unipolar e com crescentes rivalidades entre o país e os outros polos de poder. De todo modo, parece provável que destas ações decorrerão os contornos que definirão os padrões mundiais de governança (democrática, ou não) dos próximos anos, ou mesmo, das próximas décadas.

De maneira concreta, nos seus primeiros dias de governo, Biden reviu o curso de seu predecessor ao anunciar o retorno dos EUA à Organização Mundial de Saúde (OMS) e ao Acordo de Paris sobre o Clima. Tais medidas refletem um retorno à normalidade da ordem multilateral liberal que os EUA patrocinaram desde o final da Segunda Grande Guerra até os inconsequentes e destoantes anos da Era Trump. Ainda assim, a União Europeia, principal aliado estratégico dos Estados Unidos, segue traumatizada pelas ações erráticas de Trump e permanece ciente de que o trumpismo, como força política, permanece vivo e influente no vizinho do outro lado do Atlântico. Assim, o bloco europeu deu sinais de que, embora valorize a vitória democrata, tem, não obstante, planos firmes para fortalecer sua autonomia frente aos EUA, especialmente nos quesitos segurança e dependência energética.

No mesmo sentido, a crescente influência da China no sistema internacional, que deve aumentar nos próximos anos, especialmente na Ásia, assim como na América Latina e na Europa, deverá ser fonte de grande interesse e preocupação do novo governo estadunidense. É de se esperar que Biden venha a exercer pressão de forma mais institucional, em vez de apostar na abordagem confrontacionista e personalista de Trump, ainda que seja cedo para saber como, de fato, isso será feito.

Relações Estados Unidos-América Latina no governo Biden

Biden prometeu uma política externa menos transacional, mais baseada em princípios e valores da sociedade norte-americana. Ao resgatar o padrão de negociação centrado na diplomacia formal e nos organismos regionais de representação diplomática, em especial a Organização dos Estados Americanos (OEA), é improvável que ocorram mudanças profundas nas relações dos EUA com a América Latina. Possíveis exceções poderiam ser uma tentativa de retomar o processo de aproximação com Cuba, embora, atualmente, o governo da ilha não tenha o mesmo interesse em repetir os termos da negociação da Era

Obama. Além disso, a derrota eleitoral de Biden junto à comunidade cubana do sul da Flórida representa uma resistência interna nos EUA a uma estratégia mais ambiciosa de retomar as negociações com Cuba.

Com Trump, temas relacionados aos direitos humanos, meio ambiente e democracia saíram da agenda, salvo nas relações com alguns países, como Venezuela, Cuba e Nicarágua. A manutenção destes temas na agenda serviu, em grande parte, para agradar à base de exilados políticos que vivem nos Estados Unidos, especialmente na Flórida, já que a estratégia deu bons resultados para Trump em sua tentativa de reeleição. Embora estes temas tenham sido resgatados pelo novo governo, ainda é incerto quão centrais, de fato, serão. Biden sinalizou para o governo Bolsonaro, no Brasil, e para Juan Guaidó, na Venezuela, mas estes ainda são indícios insuficientes para afirmar que há uma mudança radical de curso.

Fica claro, pois, que a América Latina continuará a ser vista pelo governo Biden de maneira secundária e como foco de disputa entre as grandes potências. Uma das poucas áreas em que parte da região pode assumir alguma centralidade seria na temática ambiental. Biden apostou neste tema como um elemento central em sua plataforma de campanha para atrair o eleitorado mais jovem de seu partido. Além disso, é provável que um discurso ligado ao meio ambiente venha a servir como um meio de pressão sobre os concorrentes comerciais, especialmente junto a países como o Brasil, embora eventos recentes apontem que a nova administração dos EUA estaria disposta a trabalhar com o governo de Jair Bolsonaro.

Ainda é incerto como os governos da América Latina irão reagir diante das mudanças propostas por Biden. Podemos afirmar, contudo, que o subcontinente se encontra em uma situação mais precária e instável do que quando o democrata era vice-presidente e visitou a região diversas vezes. As economias enfrentam os impactos da pandemia da covid-19, que agravou o quadro de vulnerabilidade social de grande parte da população, a instabilidade política, a crise do sistema democrático e a repressão policial. Além disso, hoje, o continente se encontra mais fragmentado do ponto de vista da coordenação das políticas regionais. A região não possui um interlocutor preferencial claro, predominando um contexto de acentuada polarização ideológica e retomada da narrativa nacionalista, inclusive de viés autoritário, por parte de algumas lideranças locais.

A América Latina ainda enfrenta uma enorme crise de ausência de lideranças que possam representar e articular as necessidades e os interesses locais. Esta realidade pode tornar o processo de formulação de uma nova política externa estadunidense para a região ainda mais difícil. Além disso, não existe, dentro dos Estados Unidos, uma imagem única da América Latina. Biden teve menos votos na Flórida, reduto do voto latino no país, do que Hillary Clinton em 2016, o que indica o déficit crescente da narrativa democrata para segmentos do voto latino, especialmente dos emigrantes sul-americanos, como a Venezuela, além, é claro, do disputado voto cubano. Esta realidade dificultará o processo de (re)aproximação com a ilha caribenha, iniciado no governo Obama, e obrigará o novo governo dos Estados Unidos a adotar uma linha dura contra Nicolás Maduro.

Recorrentemente tratado pela imprensa internacional como o principal caso de sucesso na região, o Chile se encontra imerso em conflitos internos nos últimos dois anos para elaborar uma nova Constituição. O

Peru, por sua vez, segue em uma forte crise político-partidária e, a Colômbia, país com tradição de nomes fortes na diplomacia regional e mundial, preferiu, já há tempos, o caminho da relação bilateral com os EUA, diminuindo seu perfil para representante regional. Por sua vez, Brasil e México, países com maior influência regional e perfil histórico de representantes da região, encontram-se liderados por presidentes que abdicaram desse papel, preferindo reascender uma lógica nacionalista anacrônica da época da Guerra Fria.

A proposta de Joseph Biden de trazer para o centro da agenda inter-americana a temática da democracia e o combate à corrupção pode não ser o caminho mais efetivo para reativar o diálogo hemisférico. Medidas mais concretas de ajuda, como no combate à pandemia da covid-19 – uma vez que nos EUA está mais controlada –, poderiam se mostrar formas mais promissoras de reconstrução do engajamento entre as nações do continente. De fato, a grave crise deflagrada pela pandemia ainda em curso revelou debilidades institucionais e aprofundou as desigualdades estruturais de norte a sul do hemisfério ocidental. Prevê-se que as economias latino-americanas não conseguirão, no geral, recuperar os níveis de renda pré-pandemia até, pelo menos, o ano de 2025, um processo que, certamente, agravaria o contexto político regional.

Assim, para além da tradicional defesa regional contra influências extra-hemisféricas e do combate ao narcotráfico, não está claro quais serão as prioridades da futura administração Biden para o nosso continente. Pode-se mencionar como exceções a manutenção da agenda anticorrupção da era Obama, cujos resultados, além de controversos, são muito menos aceitos; e a temática da proteção ambiental, especialmente na região amazônica. Depois dos incêndios florestais crescentes em território brasileiro, Biden chegou a prometer a criação de um fundo de US\$ 20 bilhões para a proteção da floresta amazônica, mas a ideia foi fortemente rechaçada pelo governo do país sul-americano. A coordenação hemisférica contra o flagelo da pandemia poderia ser um caminho útil para reiniciar um engajamento de perfil mais construtivo, medida que inclusive tem sido apontada pelos líderes regionais como uma possibilidade.

Poucas mudanças e dinâmicas mais bilaterais

É muito pouco provável que ocorram mudanças radicais nas relações dos Estados com a América Latina no governo Biden, ainda que haja novidades na política externa da nova administração para a região. Teremos mudanças importantes, porém, em relação à negligência raivosa da Era Trump, considerando-se que os EUA retomam um curso mais normal e de acordo com seus próprios padrões históricos de estratégia de inserção internacional. Biden sinaliza que se dirigirá ao mundo com maiores níveis de diálogo e diplomacia, ainda que o país mantenha uma postura dura frente à China, enquanto trabalha para recompor sua influência global.

No contexto regional, onde os organismos de representação multilateral se encontram fragilizados e a crise da pandemia da covid-19 trouxe à luz enormes deficiências estruturais nas sociedades latino-americanas e nos Estados Unidos, as novas formas de diálogo e colaboração terão dificuldades de efetivação. Por mais que políticas de controle sanitário

tenham melhores resultados quando aplicadas pelos meios multilaterais, o que prevaleceu até agora foi o aprofundamento da lógica e da narrativa unilateral e até mesmo xenófoba.

Portanto, é esperado que a dinâmica das relações hemisféricas seja mais de caráter bilateral do que multilateral. Mudanças na agenda poderão ser pautadas pelos Estados Unidos, assim como pelos países que se engajem de maneira construtiva com o novo governo norte-americano. Assim, especialmente nos governos em que a diplomacia se encontra encastelada em amarras ideológicas da Guerra Fria, caso do Brasil, os novos atores da política externa, como ativistas e acadêmicos, poderiam fazer alguma diferença.

É inegável que a presença da China na região atribui às relações com os Estados Unidos as maiores dificuldades que tais relações já enfrentaram no século XXI. A forma como responderemos, nacional e regionalmente, às eventuais políticas de Washington ajudará a definir os rumos da sempre turbulenta, mas também persistente, América Latina.

Administração Biden: sem novidades para a agenda na América Latina

Por Camila Feix Vidal e Luciana Wietchikoski

Em 20 de janeiro de 2021, tomava posse como 46º presidente dos Estados Unidos o democrata Joseph (Joe) Biden, pondo fim ao polêmico governo republicano de Donald Trump. Tradicionalmente, os primeiros 100 dias de governo nos indicam quais vão ser as prioridades, os desafios e quem vai comandar as pastas do Executivo. Desde a campanha eleitoral de 2020, Joe Biden tencionava apontar antigos funcionários de outras gestões democratas – em específico, funcionários que participaram do governo Barack Obama, no qual exerceu a vice-presidência. De fato, Biden se manteve fiel à promessa. Nesses primeiros 100 dias, nomeou funcionários já conhecidos nos corredores da Casa Branca, refletindo a tendência de dar continuidade às agendas da gestão democrata anterior. No que compete à América Latina, poucas são as novidades. Neste texto, buscamos apresentar quem é o *staff* escolhido por Biden no âmbito da América Latina, com base na análise dos principais funcionários no Conselho de Segurança Nacional, no Departamento de Estado e no Departamento de Defesa (incluindo o Comando Sul) – principais instituições na formulação e na implementação da política externa estadunidense para a região.

Conselho de Segurança Nacional

Ligado ao escritório da Casa Branca, o Conselho de Segurança Nacional (NSC) é o principal fórum do presidente dos Estados Unidos para considerar questões de segurança nacional e de política externa com seus conselheiros seniores e funcionários de gabinete, sendo o principal braço do presidente para coordenar essas políticas entre as agências federais. É, portanto, um órgão importante para moldar a política externa dos EUA em relação ao restante do mundo.

Nesse sentido, para diretor sênior do CSN em assuntos do Hemisfério Ocidental (pasta voltada à América Latina e Caribe), Biden nomeou **Juan Sebastian Gonzales**. Nascido na Colômbia e criado em Nova York, Gonzales possui bacharelado em Ciências pela University of Buffalo e mestrado em Estudos Latino-Americanos pela Georgetown University, onde foi professor entre os anos de 2018 e 2020. Considerado atualmente o principal assessor de Biden para temas de América Latina (já que além de diretor sênior também exerce o cargo de assistente especial do presidente), Gonzales não é um desconhecido nos corredores de Washington. Tendo uma consolidada carreira como *policy expert* em América Latina, já serviu como Voluntário do Corpo de Paz na Guatemala (2001-2004) e ingressou no Departamento de Estado em 2004, onde atuou no Escritório da Colômbia (Escritório de Assuntos Andinos). Em seguida, serviu como chefe de Gabinete do secretário de Estado Adjunto para Assuntos do Hemisfério Ocidental, Arturo Valenzuela, e, na administração de Barack Obama,

também foi o diretor do CSN para Assuntos do Hemisfério Ocidental, cargo que exerceu entre 2011 e 2013. Ao final da administração democrata, de 2016 a janeiro de 2017, foi subsecretário de Estado Adjunto para o Hemisfério Ocidental do Departamento do Estado.

Juan Gonzales trabalhou com Biden em diversas ocasiões. Por exemplo, entre 2013 e 2015, foi assessor do Hemisfério Ocidental de Biden e, por sua liderança nas iniciativas que incluíram as ações de reequilíbrio da política econômica dos Estados Unidos em relação ao México, cooperação diplomática e política ativa com o Brasil, bem como pelo lançamento da Iniciativa de Segurança Energética do Caribe, conduzida pela Casa Branca; foi considerado o principal arquiteto do envolvimento regional do vice-presidente na região naquele período.

O diretor sênior para o Hemisfério Ocidental do CSN tem sido um crítico do governo Jair Bolsonaro mesmo antes de sua nomeação. Questionando o preparo do governo brasileiro para enfrentar desafios relacionados a questões climáticas e antecipando uma piora nas relações EUA-Brasil com Biden na presidência, em artigo publicado em julho de 2020 na *Americas Quarterly*, González afirmou que “A relação entre EUA e Brasil tem um enorme potencial em um governo Biden, cujas agendas climática e econômica avançarão juntas. A pergunta para o Brasil é se sua liderança atual está preparada para abordar os desafios monumentais de nosso tempo”. Já em 22 de outubro de 2020, compartilhou em seu Twitter uma reportagem do jornal estadunidense *HuffPost* que trata das políticas ambientais de Bolsonaro. Nesse mesmo post, Gonzales escreveu que “Qualquer pessoa, no Brasil ou em qualquer outro lugar, que pensa que pode promover um relacionamento ambicioso com os Estados Unidos enquanto ignora questões importantes como mudança climática, democracia e direitos humanos claramente não tem ouvido Joe Biden durante sua campanha”.

Ainda no Conselho de Segurança, outro nome conhecido por atuar em questões de América Latina é **Roberta Jacobson**, funcionária pública que há 20 anos vem tratando da América Latina. Servindo no Conselho, a função de Roberta será supervisionar políticas relacionadas à fronteira com o México. Embaixadora dos Estados Unidos no México entre 2016 e 2018, Jacobson já serviu como assistente do secretário de Estado no escritório de assuntos ocidentais entre 2012 e 2016 e como principal secretária assistente nesse mesmo escritório entre 2010 e 2011, coordenando questões econômicas, de segurança e de política na região da América Latina.

Departamento de Estado

Com o anúncio feito pela Casa Branca em 26 de março de 2021, o Departamento de Estado para o Hemisfério Ocidental (WHA, Bureau of Western Hemisphere Affairs) – encarregado de implementar a política externa e promover os interesses dos Estados Unidos em 34 países que compreendem o Canadá e as regiões da América Latina e do Caribe, assim como de manter a representação permanente dos Estados Unidos na Organização dos Estados Americanos (OEA) – também contará com um novo responsável por gerenciar e promover os interesses dos EUA na região, o diplomata **Brian Andrew Nichols**. Nascido em Rhode Island e formado na Tufts University, Nichols vai dirigir os 12 escritórios que

coordenam e supervisionam as atividades do governo dos Estados Unidos na região em questões relacionadas à política, economia, assuntos consulares, diplomacia pública e gestão administrativa. Funcionário de carreira, Nichols começou sua trajetória no Departamento de Estado como oficial consular no Peru e, posteriormente, como oficial político em El Salvador.

Assim como Gonzales, Nichols também é conhecido por atuar em agências governamentais voltadas para a região latino-americana durante a administração de Barack Obama. Antigo embaixador dos EUA no Zimbábue, Nichols também foi embaixador no Peru entre 2014 e 2017 e atuou como subsecretário adjunto e vice-secretário adjunto de Estado para Assuntos Internacionais de Polícia e Entorpecentes (INL). Serviu ainda como vice-chefe da Missão na Embaixada dos Estados Unidos na Colômbia, foi diretor do Escritório de Assuntos do Caribe, conselheiro para Assuntos Políticos na Embaixada dos Estados Unidos na Indonésia e conselheiro político adjunto no México. Brian Nichols trabalhou ainda no Escritório de Assuntos Políticos da Organização das Nações Unidas, no Escritório de Assuntos da América Central e na Secretaria Executiva desta mesma instituição.

Departamento de Defesa

O escritório de Western Hemisphere do Departamento de Defesa dos EUA – órgão responsável pela estratégia e pela política de segurança internacional, incluindo a supervisão e o financiamento de programas de cooperação de defesa para o Comando Sul – tem sido liderado por **Daniel Erikson** desde março de 2021. O novo subsecretário adjunto de Defesa para o Hemisfério Ocidental do Departamento de Defesa tem longa experiência, trabalhando na Casa Branca, no Departamento de Estado e no Congresso. Ao longo dos anos, tem-se dedicado especialmente às relações América Latina-China e às questões de integração dos países da orla do Pacífico.

Erikson foi diretor na Blue Star Strategies, empresa de consultoria internacional sediada em Washington com escritórios na América Latina e na Europa, onde representou corporações estadunidenses na América Latina e Caribe. Além disso, foi membro do Centro Penn Biden para Diplomacia e Engajamento Global, serviu na Casa Branca como assessor especial de Joe Biden durante o governo Obama, tendo atuado nas negociações para retomada das relações diplomáticas com Cuba em 2015. Por fim, Erikson foi membro do U.S. Policy no Inter-American Dialogue e, desde 2016, é membro do Council on Foreign Relations, instituto voltado para política externa e assuntos internacionais.

Comando Sul

Na liderança do Comando Sul, manteve-se o almirante da Marinha **Craig Stephen Faller**. O órgão é um dos 11 Comandos Combatentes Unificados do Departamento de Defesa, cuja função é executar e zelar pela política de segurança externa dos Estados Unidos para América Central, América do Sul e Caribe, assim como garantir a defesa do Canal do Panamá. Com exercício médio de dois anos e ocupado por generais de qualquer uma das Forças Armadas dos Estados Unidos que tenham os requisitos hierárquicos e de formação, o comandante do

Comando Sul é sempre indicado pelo secretário de Defesa, nomeado pelo presidente e confirmado pelo Senado. Assim, tradicionalmente, a troca de comandantes não acompanha necessariamente a troca de governos, mas pode haver diferenças nas agendas e nos focos de atuação.

Segundo o depoimento do comandante Faller no House Armed Services Committee, em 14 de abril de 2021, e no House Appropriations Committee, em 15 de abril de 2021, a agenda do Comando Sul será mantida. Entre as prioridades de atuação, destacam-se as questões da guerra contra as drogas, a imigração ilegal e as diversas ameaças externas (em específico relacionadas à China, Irã e Rússia). Segundo o comandante do Comando Sul, “com as organizações criminais internacionais traficando drogas, armas e pessoas na América Central e do Sul e China, Rússia, Irã e Cuba interferindo na região, o Comando Sul trabalha arduamente para manter a vizinhança protegida”.

Mais do mesmo?

A eleição de Joe Biden em 2020 representou a ascensão de movimentos e agendas progressistas nos Estados Unidos. Uma coalizão de movimentos populares, aliado com congressistas representativos desses movimentos, fizeram com que a plataforma nacional de Biden fosse uma das mais progressistas no período contemporâneo. Contando com o apoio (e, em certa medida, a agenda) de movimentos como Black Lives Matter, Occupy Democrats e Sunrise Movement, para citar alguns, a eleição de Biden representou o fim do conservadorismo capitaneado por Donald Trump e a possibilidade de ascensão dos interesses desses grupos e de suas agendas. Entretanto, para quem esperava uma mudança significativa em termos de política externa e de segurança regional para a América Latina, o governo Biden deve frustrar as expectativas. Com um time de funcionários já conhecidos em antigas gestões democratas – em específico na gestão Barack Obama –, a atuação na América Latina e a relação com os países da região não devem sofrer mudanças significativas. Ainda assim, determinadas agendas devem receber prioridade, como é o caso da agenda ambiental. Nesse caso, as relações com o Brasil podem ser mais passíveis de mudanças. Resta saber o rumo e as consequências das mesmas.

A agenda dos EUA para a América Latina no governo Biden

Por João Estevam dos Santos Filho

Desde sua campanha presidencial em 2020, Joseph Biden e sua equipe procuraram se mostrar como uma alternativa ao governo de Donald Trump (2017-2021). Em matéria de política externa, a nova estratégia inclui alterações nas relações dos Estados Unidos (EUA) com a América Latina e o Caribe. Passados 100 dias após sua posse, em 20 de janeiro de 2021, é possível ter um melhor dimensionamento do modo como o novo presidente tem administrado suas relações com os países latino-americanos, tanto no discurso quanto nas iniciativas práticas. Tal análise deve ter em vista não apenas os aspectos conjunturais da política externa do governo Biden para a região, mas também o contexto mais amplo das relações entre EUA e América Latina.

Agenda no pós-Guerra Fria

No período posterior à Guerra Fria, a hegemonia norte-americana na América Latina foi fundamentada em dois aspectos. Em primeiro lugar, no estímulo à adoção de regras econômicas ligadas à promoção do livre-comércio e à maior desregulamentação financeira, naquilo que ficou conhecido como “Consenso de Washington”. Em segundo lugar, no estímulo à adesão dos países latino-americanos à nova agenda de segurança hemisférica, cuja temática principal era o enfrentamento aos grupos ligados ao crime organizado transnacional, com especial ênfase no combate ao narcotráfico. Dessa forma, a partir do governo de Bill Clinton (1993-2001), a agenda norte-americana para a região esteve vinculada aos temas de combate às “ameaças multidimensionais” e de desregulamentação dos mercados na região. Isso levou à criação de iniciativas de segurança, como o Plano Colômbia e a Iniciativa Mérida; e ao estabelecimento de acordos de livre-comércio, como os firmados com Chile, Colômbia, México, Peru, República Dominicana e América Central.

Desde o governo de Barack Obama (2009-2017), no entanto, a agenda regional norte-americana passou por algumas mudanças. No tema da segurança, a abordagem de “guerra às drogas” tem cedido espaço para a ideia de “segurança cidadã”, que implicou o aumento dos investimentos em projetos de desenvolvimento socioeconômico na região, particularmente na América Central, com a finalidade de barrar o aumento da imigração em condição ilegal. Apesar disso, a resposta militarizada ao narcotráfico continua presente no tratamento dado a esse tema por parte do governo dos EUA.

Por sua vez, as relações com os países denominados “bolivarianos” – Cuba, Nicarágua e Venezuela – ganharam peso na dimensão política da agenda dos EUA, especialmente após a intensificação da crise política e econômica venezuelana a partir de 2013. E, por fim, a presença da China na região ganhou relevância nas discussões econômicas, dado o

grande volume de investimentos diretos, empréstimos financeiros e transações comerciais que o país asiático tem estabelecido na região.

Estes temas também foram mantidos como prioritários na agenda política dos EUA para a América Latina durante o governo Trump, apesar de terem passado por uma mudança em seu tratamento. Ainda que a segurança continuasse a receber destaque, houve um maior endurecimento da política de combate às drogas, evidenciado, por exemplo, pelas críticas à Colômbia e à imigração em situação irregular, que justificaram ações como a proposta de construção de um muro na fronteira com o México e o endurecimento das leis anti-imigração.

No que tange às relações com os países denominados “bolivarianos”, o governo Trump enrijeceu o tratamento dado a Cuba, Venezuela e Nicarágua, que foram chamados pelo ex-secretário de Estado John Bolton de “troika da tirania”. Além disso, a aproximação com Cuba, iniciada no governo Obama, foi paralisada, assim como o governo norte-americano endureceu seu discurso e suas práticas contra a Venezuela, impondo sanções econômicas e chegando até a realizar uma operação antidrogas perto de seu mar territorial.

Nas relações com a China, o governo Trump manteve o discurso agressivo contra o gigante asiático, que foi acompanhado da criação de programas de investimentos privados nos países latino-americanos, bem como pela realização de uma ofensiva pelo controle do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com o objetivo de fazer frente à presença chinesa na América Latina. Portanto, ainda que se esperem mudanças por parte do governo Biden com relação à política externa para a região, ela provavelmente perpassará os três temas da agenda: segurança, democracia e relações com a China.

Mudanças na agenda no governo Biden

Desde sua campanha presidencial, Joseph Biden vem endossando uma postura semelhante à do governo Obama em diversas áreas de seu governo, incluindo as relações com os países da América Latina. Desse modo, o atual presidente norte-americano vem buscando reverter em parte as ações de seu predecessor, mas mantendo a centralidade dos temas que pautaram a agenda dos últimos governos.

Em uma entrevista, o então candidato à Presidência elencou alguns pontos de mudança na política para a região: apesar de considerar Nicolás Maduro um ditador, manifestou-se contrariamente à participação dos EUA em ações de mudança de regime no país, o que tinha sido endossado pelo ex-diretor da CIA Mike Pompeo; manifestou-se a favor da assistência aos países do Triângulo Norte (El Salvador, Guatemala e Honduras), o que foi restrito no governo anterior; afirmou a necessidade de o país liderar a região contra a presença chinesa e disse que iria reverter as ações de Trump em relação a Cuba.

Cabe destacar ainda que diversos postos de tomada de decisões dos EUA estão ocupados por indivíduos que tiveram alguma participação no estabelecimento das relações com a América Latina durante o governo Obama. Por exemplo, Daniel Erikson foi designado para ser secretário adjunto assistente da Defesa para os Negócios do Hemisfério Ocidental depois de ter sido, no governo Obama, membro da equipe do

Departamento de Estado que negociou o restabelecimento das relações com Cuba, contribuiu para garantir assistência financeira para o Triângulo Norte e assessorou o processo de paz da Colômbia. Além de Erikson, Alejandro Mayorkas foi escolhido como secretário de Segurança Interna, depois de ter liderado os Serviços de Cidadania e Imigração durante o governo Obama. E Juan González, designado diretor sênior do Conselho de Segurança Nacional para Assuntos do Hemisfério Ocidental, foi conselheiro especial de Obama entre 2013 e 2015.

No que diz respeito ao tema de segurança, Biden baseou sua campanha nas promessas de reverter as políticas migratórias da administração Trump e de criação de uma estratégia regional de US\$ 4 bilhões para auxiliar a América Central (com ênfase nos países do Triângulo Norte), a fim de enfrentar as causas da imigração indocumentada. Em seu primeiro dia de mandato, Biden desfez diversas medidas tomadas por Trump relacionadas à imigração, incluindo a reversão do aumento de medidas de aplicação da lei para imigrantes dentro dos EUA e a interrupção da construção do muro na fronteira com o México. Além disso, em abril de 2021, o governo anunciou um pacote de US\$ 310 milhões com destino aos três países centro-americanos mencionados, cujo objetivo era combater a insegurança alimentar. No que tange ao narcotráfico, apesar de pressões por parte de membros do Congresso para uma mudança no tratamento dado ao tema na região, a nova administração não dá indícios de mudança, inclusive tendo continuado a certificar a Colômbia na luta contra as drogas e até apoiado a retomada dos programas de aspersão aérea.

Além disso, o governo Biden adotou uma posição distinta da de Trump nas relações com a Venezuela. O presidente frisou a importância de se dialogar com a sociedade civil venezuelana e de auxiliar os imigrantes do país. Além disso, em março, Biden anunciou a garantia do Status de Proteção Temporária (TPS, na sigla em inglês) a cidadãos venezuelanos que se encontram nos EUA por motivos de “crise humanitária”, assim como flexibilizou as sanções comerciais impostas pelo governo anterior, permitindo que algumas transações fossem realizadas. Por sua vez, apesar de não considerar as relações com Cuba como prioridade, o governo Biden anunciou que pretende reverter as decisões tomadas por Trump no final de seu mandato. O novo presidente dos EUA dá, com isso, sinais de que as relações com os países bolivarianos, particularmente com a Venezuela, seguirão como destaque na agenda para a América Latina, com medidas menos duras e mais concentradas na cooperação regional.

Por fim, no que se refere à presença econômica, política e militar da China na região, a administração Biden ainda não realizou uma política efetiva, tendo apenas mantido algumas medidas realizadas pelo governo Trump, como o programa de investimentos em infraestrutura, exemplificado pelo “América Cresce” (*Growth in the Americas*, na tradução para o inglês). Ainda assim, a reação norte-americana ante a presença chinesa na América Latina continua como um tema de debate nos círculos de política externa para a região.

Além das críticas feitas por Biden quanto à condução das relações com a América Latina no governo Trump, Juan González afirmou que a administração anterior fez quase nada para que os EUA retomassem a liderança na região. Há ainda uma tendência de continuação e até de

intensificação das relações comerciais, financeiras e de investimentos entre o país asiático e os Estados latino-americanos, que tem-se estendido para a participação chinesa em instituições regionais, como o BID e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Também é importante chamar a atenção para o estabelecimento de relações militares entre a China e alguns países da região, como Bolívia, Equador e Venezuela. Portanto, a aproximação chinesa com a América Latina deve se manter como um tema central na agenda dos EUA para a região durante a administração Biden.

Retorno a uma diplomacia mais *soft*?

Apesar de ser necessário atentar para as demais ações que a presidência de Joseph Biden realizará ao longo de seu mandato, é possível apontar para algumas considerações sobre as políticas adotadas até o momento. Nos três temas da agenda política dos EUA, a aposta tem sido a de tomar medidas mais brandas, visando a recuperar o apoio dos governos e das sociedades latino-americanas após as constantes pressões e mal-estar gerados pela administração Trump. Além disso, o governo sinaliza que pode pautar o combate ao narcotráfico e a diminuição da imigração em condição ilegal em uma abordagem mais cooperativa com os países da região. Esta demanda inclusive tem sido aventada pelo próprio Comando Sul dos EUA (SOUTHCOM, na sigla em inglês) que, na Estratégia de 2020, apontou para a necessidade de se desenvolver mais laços de cooperação com os países da América Latina. Já as ações e os discursos com relação aos países bolivarianos são similares àqueles levados a cabo pelo governo Obama, buscando aliar medidas mais duras com outras de apoio às populações destes países. Finalmente, embora não tenha sido alvo de atos específicos, aparentemente a presença chinesa na região será tratada de modo semelhante e ocupará um posto importante na agenda da Presidência de Biden.

Governo Biden: retomada da política externa de Obama para Cuba?

Por Milagro Mengana Castañeda e Stella Bonifácio da Silva Azeredo

Ao vencer as eleições de 2020, o presidente Joe Biden tem a difícil tarefa de reconstruir a política externa dos Estados Unidos após Donald Trump (2017-2020) ter implementado uma agenda profundamente conservadora, unilateral e nacionalista. As orientações externas da gestão do ex-presidente romperam com paradigmas históricos – inclusive, com diretrizes seguidas por outros presidentes do Partido Republicano –, derrubaram pontes construídas para o diálogo com antigos inimigos, mancharam a credibilidade do país e enfraqueceram sua liderança internacional. Logo no primeiro dia de mandato, Biden assinou uma série de ordens executivas, marcando, assim, oficialmente o início do distanciamento em relação ao seu antecessor.

Nesse processo de reconstrução, é natural o questionamento: Biden repetirá a política externa da administração Obama (2009-2016), na qual foi vice-presidente? Essa indagação se vê reforçada, ao se considerar a escolha de Antony Blinken para gerenciar a nova agenda internacional. Este último também fez parte da gestão Obama, tendo atuado como secretário de Estado adjunto de 2015 até 2017.

Os sinais emitidos durante a campanha eleitoral indicavam uma predisposição para a revisão da política externa do governo Trump para Cuba. Além disso, apontavam para uma tendência favorável à retomada do processo de reaproximação ao governo de Havana, iniciado anteriormente por Barack Obama. Entretanto, os primeiros 100 dias do governo Biden mostram que essa reaproximação poderá não ocorrer tão cedo quanto se esperava.

De amigos distantes a inimigos novamente: desafios deixados por Trump

Um dos legados do segundo mandato de Barack Obama foi o encaminhamento da normalização das relações entre Estados Unidos e Cuba. Considerado um marco na relação entre os dois países, a reaproximação anunciada em 14 de dezembro de 2014 indicou uma inflexão na política externa dos EUA para a ilha, uma vez que, desde o rompimento dos laços diplomáticos em 1961, a relação foi marcada pelo antagonismo, pela hostilidade e por uma intolerância patente.

Obama reconheceu que a antiga política era anacrônica e ineficiente para promover os interesses geopolíticos estadunidenses. Optou pelo engajamento e pela implementação da lógica da coexistência, ainda que não tenha abandonado preocupações envolvendo democracia e direitos humanos. A mudança não ficou apenas na retórica. Por exemplo: Cuba foi removida da lista de patrocinadores do terrorismo; restrições que dificultavam a viagem de cidadãos estadunidenses para a ilha foram reduzidas; permitiu-se que empresas dos EUA fizessem negócios na ilha; desenvolveram-se acordos de cooperação em diferentes áreas, como saúde, meio ambiente e telecomunicação.

Embora tenham ocorrido avanços, não é possível que Biden parta do cenário de normalização deixado por Obama. Isso porque Trump – acenando para o eleitorado mais conservador e para reforçar sua retórica ideológica – lançou em julho de 2017 novas diretrizes para Cuba por meio do Memorando *Strengthening the Policy of the United States Toward Cuba*. Além de não ter dado continuidade ao processo de normalização e aos avanços conquistados, reverteu as iniciativas, ampliando restrições e sanções prévias.

Essa situação foi agravada por obstruções no principal canal de diálogo aberto anteriormente, representado pelas embaixadas inauguradas em 2015. Ademais, nos últimos dias do seu governo, a administração Trump recolocou Cuba na lista de patrocinadores do terrorismo, impondo um grande desafio para uma possível retomada da normalização na gestão Biden. Para que isso ocorra, é necessário, por exemplo, que Cuba seja retirada novamente dessa lista. Entretanto, isso não é um processo simples e trivial, pois envolve negociações e tramitações no Congresso.

Após a vitória de Biden, diferentes *think thanks*, grupos de interesse e ONGs desenvolveram relatórios que foram apresentados para a equipe de transição sobre o futuro das relações com o governo cubano. Pode ser mencionado, por exemplo, o documento *The United States and Cuba: A New Policy of Engagement*, elaborado pelas ONGs *Washington Office on Latin America (WOLA)* e *Center for Democracy in the Americas (CDA)*, no qual são apresentados três passos primordiais para o presidente democrata se reaproximar da administração de Havana e retomar o processo de normalização.

No primeiro ano, os esforços deveriam ser voltados para a reparação dos danos causados pela gestão anterior. O principal objetivo seria restabelecer um canal de diálogo diplomático. Para isso, deveria ser nomeado um novo embaixador dos EUA em Havana, reequipar a embaixada com funcionários suficientes para retomar as atividades e reabrir o consulado. Ademais, através de diretivas presidenciais, Biden poderia suspender as medidas de Trump que cancelaram os avanços conquistados por Obama.

Em seguida, no segundo ano de mandato, Biden deveria tomar a iniciativa para avançar com o processo de normalização. O objetivo seria aprofundar a política de engajamento e a consolidação dos laços comerciais, políticos e culturais, por meio da ampliação de acordos em questões como saúde internacional, contenção de pandemias e proteção ambiental.

Por fim, Biden deveria terminar o trabalho iniciado por Obama. O propósito seria pressionar para que ocorressem mudanças legislativas de forma a interromper o embargo econômico. Essa etapa é a mais difícil de ser concretizada, pois depende de obter votos suficientes no Congresso para revogar elementos-chave das leis *Foreign Assistance Act (1961)*, *Cuban Democracy Act (1992)* e *Helms-Burton Act (1996)*.

As orientações estratégicas provisórias sobre segurança nacional e política externa anunciadas em 3 de março sinalizam, porém, que o restabelecimento de boas relações com o governo de Havana está longe de ser uma das prioridades no momento, ainda que durante sua campanha eleitoral o atual mandatário tenha apontado para possíveis mudanças.

Alguns pontos-chave sobre a indiferença dos primeiros 100 dias

Durante um ato da campanha eleitoral na Flórida em 30 de outubro de 2020, Biden declarou que iria formular uma nova política para Cuba perante a ineficácia das medidas do governo Trump, pois a ilha “atualmente não está mais perto da liberdade e da democracia do que estava há quatro anos”.

Após a posse, no entanto, sua administração tem-se mostrado indiferente a respeito de Cuba. No dia 16 de abril de 2021, por exemplo, a porta voz da Casa Branca, Jen Psaki, ao ser questionada sobre o VIII Congresso do Partido Comunista de Cuba (PCC), informou que “uma mudança na política para Cuba, ou medidas adicionais”, não é uma prioridade da política exterior de Biden. Vale lembrar que Psaki havia afirmado em janeiro que o governo revisaria as políticas do governo Trump.

Com efeito, podemos destacar alguns pontos-chave desse posicionamento. Em primeiro lugar, assuntos mais urgentes – como a covid-19, a economia interna e outras questões domésticas e de política externa – têm sido priorizados nos 100 dias iniciais da gestão Biden. Em segundo lugar, mesmo com a saída da família Castro do poder em Cuba – fator que poderia facilitar a retomada das negociações bilaterais, segundo o assistente do presidente e diretor sênior para o Hemisfério Ocidental do Conselho de Segurança Nacional da Casa Branca, Juan Gonzalez –, o atual momento político de Havana é diferente da situação encontrada anteriormente por Obama.

É válido notar que as declarações de Psaki e de Gonzalez sobre a atual conjuntura política cubana remontam a uma antiga prática do governo estadunidense de centrar os esforços no apoio da promoção da democracia e a mudanças em questões sobre direitos humanos na ilha.

Quanto aos direitos humanos, o internacionalismo médico de Cuba vem sofrendo duras críticas e acusações, sendo classificado como trabalho escravo. Internamente, incrementaram-se a atuação de grupos opositores e as denúncias sobre as respostas do governo de Havana a essas atividades contestatórias.

Outro ponto tem sido as medidas domésticas para limitar o conteúdo publicado pelos cubanos nas redes sociais. O Decreto Lei 370 de 2019 penaliza os cidadãos que divulgarem, “através de redes públicas de transmissão de dados, informação contrária ao interesse social, à moral, aos bons costumes e à integridade das pessoas”. Essa medida se somou ao Decreto 349 de 2018, que passou a regular atividades artísticas e culturais. Sem precedentes na história contemporânea de Cuba, essas normativas geraram amplo protesto de jovens intelectuais e artistas na frente do Ministério da Cultura e estimularam a revitalização do Movimento San Isidro, que tem atingido grande visibilidade internacional ultimamente.

Nesse sentido, o 45º Informe Anual sobre Direitos Humanos publicado em 30 de março de 2021 pelo Departamento de Estado dos EUA qualificou o governo de Cuba como autoritário e apresentou os principais problemas identificados nesse âmbito, tais como: execuções ilegais e extrajudiciais; desaparecimentos forçados pelo governo; tortura e tratamento cruel, desumano e degradante de dissidentes políticos detidos pelas forças de segurança; inexistência de liberdade de imprensa, entre outras questões.

O cenário interno em Cuba: problemas econômicos

Ademais, é importante pontuar outros problemas domésticos. A ilha vive seu pior momento econômico desde a década de 1990. Em 2020, houve uma queda de 11% do Produto Interno Bruto (PIB). No âmbito político, desafios são impostos pela crise da covid-19 e pela renúncia de Castro do cargo de primeiro-secretário do PCC, o órgão máximo de poder político e ideológico. Pela primeira vez em 60 anos, Cuba não conta com uma liderança histórica.

A insatisfação da população aumenta, conforme os resultados da estratégia de reorganização econômica iniciada em 2010 se mostram cada vez mais ineficientes, materializando-se na escassez de alimentos e na falta de liquidez de divisas. Nesse momento sensível da economia e no meio da crise sanitária, o governo decidiu iniciar o processo de unificação monetária, que tem reduzido a capacidade do peso cubano na obtenção dos produtos da cesta básica.

Desse modo, o processo de transição geracional – efetivado em 2017 após a chegada do atual mandatário ao poder, Miguel Díaz-Canel – ocorre simultaneamente ao processo de reorganização econômica, cujos resultados limitados se dão, em parte, devido às medidas restritivas do governo Trump e à crise do principal parceiro internacional, a Venezuela.

A aposentadoria de Raúl Castro abre novas possibilidades para o diálogo bilateral com os EUA. Além disso, a substituição do ministro das Forças Armadas, Leopoldo Cintra Frías, sinaliza uma vontade das autoridades cubanas para essa retomada. Essa instituição tem sido a mais criticada e o maior foco de sanções econômicas impostas pelo governo estadunidense, uma vez que são consideradas como o suporte do sistema político de Cuba.

Por um lado, diante do cenário apresentado, a maior urgência para o diálogo é por parte do governo cubano. Por outro, a administração de Biden tem assuntos domésticos e de política externa mais preocupantes para serem tratados do que sua agenda para a ilha. Mudar as diretrizes para Cuba é uma questão sensível para os EUA, pois envolve dinâmicas políticas domésticas ligadas ao *lobby* cubano, ainda mais diante de um contexto turbulento em Havana conforme o atual. Estes grupos de interesse são formados por cubanos-americanos que atuam na Flórida e pressionam o governo estadunidense contra a normalização e a favor de implementações de medidas anti-Castro.

Portanto, assim como ocorreu em 2014, caso o governo Biden decida retomar a política externa de Obama e implementar mudanças mais profundas, provavelmente elas devem se desenvolver apenas após um possível segundo mandato, quando não há riscos de prejudicar a reeleição. Ainda assim, isso dependerá de como vão evoluir a crise cubana e as mudanças implementadas após o VIII Congresso do PCC. Por enquanto, apenas questões mais simples, como assuntos comerciais, podem chamar a atenção da administração Biden.

A política migratória de Biden e a crise na fronteira com o México

Por Victor Cabral

As migrações da América Central para os Estados Unidos são históricas, embora os acontecimentos recentes tenham colocado em evidência a atuação da Casa Branca para com os migrantes. Em fevereiro de 2021, mais de 97 mil migrantes indocumentados foram barrados na fronteira EUA-México, número que aumentaria para 168 mil, no mês seguinte. Crianças e adolescentes desacompanhados compõem uma parte importante desse fluxo migratório. Cerca de 9.300 deles foram detidos no mês de fevereiro, e mais de 18.000, em março. O aprisionamento de migrantes menores de idades — guatemaltecos, em sua maior parte — é uma crise humanitária em potencial a ser enfrentada pelo governo Biden.

Esses menores têm sido mantidos nos abrigos do governo enquanto esperam uma decisão de Washington sobre seu destino. Uma lei federal determina que os menores fiquem por até 72 horas nessas instalações, algo que tem sido descumprido em virtude do intenso fluxo. Diferentemente de Donald Trump, Biden prefere que eles não sejam deportados para seus países de origem, especialmente se tal medida agravar a separação com seus pais. A crise se intensificou com o despreparo dos agentes federais do CBP (Escritório de Aduanas e Proteção Fronteiriça, na sigla em inglês) para lidar com os menores, pois sua expertise é o controle do narcotráfico e de travessias irregulares de migrantes pela fronteira.

Antes da pandemia, o perfil migratório era majoritariamente composto por homens jovens e solteiros, buscando na migração melhora das condições de vida e uma oportunidade de fuga de perseguições por parte do narcotráfico. Com a pandemia da covid-19, a crise econômica e sanitária instalada na América Central aprofundou os índices de pobreza e de desigualdade social, contribuindo para maior variação da faixa etária da população migrante. Além disso, desastres ambientais atingiram o Istmo em 2020 e arruinaram colheitas. Apenas na Guatemala, a desnutrição aguda infantil duplicou em comparação com o valor do indicador em 2019. A fuga da fome figura, então, como uma das causas principais da intensificação do fluxo migratório e do desespero dos pais em levar seus filhos até os EUA.

A maioria dos menores que chegam sozinhos à fronteira tem entre 15 e 17 anos, enquanto os que chegam acompanhados dos pais variam de recém-nascidos a pré-adolescentes. Esses jovens adolescentes que migram sozinhos já têm discernimento do que estão fazendo e das razões que os levaram a fugir de seus países sem a companhia de seus pais. Seja pela pobreza, pela fome, ou por recrutamentos forçados para as gangues de narcotraficantes, os adolescentes entendem, minimamente, a complexidade do momento em que vivem e carregam o fardo desse solitário processo migratório. Já os pais das crianças ponderam sua própria incapacidade de prover segurança e

qualidade de vida para seus filhos, ao decidirem pela separação e deixá-los sob a proteção do CBP.

Aqueles que não conseguem atravessar para os EUA, em razão do fechamento da fronteira motivado pela pandemia, seguem no lado mexicano. Vivendo nas periferias de cidades fronteiriças, milhares de famílias centro-americanas são amontoadas em acampamentos de refugiados com estruturas precárias e temporárias, facilitando a disseminação de doenças. Alguns desses migrantes, têm-se tornado alvo de sequestros, extorsões, tráfico e escravidão sexual e morte. O cenário desolador poderia ser desfeito com eficientes políticas públicas pró-migrantes por parte da administração Biden.

A resposta de Biden às demandas migratórias

Desde sua campanha, Biden transmite a imagem de que seria mais receptivo aos migrantes do que fora Trump, indicando mudanças na política migratória. Em 20 de janeiro, data de sua posse, encerrou o decreto de estado de emergência, em vigor desde fevereiro de 2018, que determinou a construção do muro na fronteira com o México. Também pediu ao Congresso estadunidense celeridade para a aprovação de leis migratórias mais amplas, favorecendo à *Ação Diferida para Chegada de Crianças* (DACA, em inglês), responsável pela proteção de mais de 700 mil migrantes menores de idade e alvo central da política anti-imigração do ex-presidente Trump. A proposta da nova lei migratória também incluiu facilitação dos trâmites de cidadania para os mais de 11 milhões de migrantes indocumentados residentes, podendo estes obter cidadania após oito anos da entrada no país.

Em seus 100 primeiros dias, Biden também enviou ao Congresso um projeto de financiamento de treinamento dos agentes fronteiriços e de migração para que tenham tratamento humanizado com os que chegam. Reverteu os critérios de deportação de migrantes, espelhando-se no governo Obama, restringindo as deportações por ameaças para a segurança nacional, segurança pública e das fronteiras. Manteve, no entanto, políticas de Trump de expulsão de migrantes indocumentados por critérios sanitários enquanto durar a pandemia da covid-19. Ademais, garantiu a não deportação de migrantes protegidos pelo DACA, além de suspender a cobrança de taxas nos serviços públicos para todos os migrantes. Distanciando-se de seu antecessor, Biden assinou ordem executiva instruindo que os solicitantes de asilo e refugiados já não precisam mais aguardar a tramitação de seus processos no México, podendo fazê-lo nos EUA, mas cerceou a quantidade de pessoas por dia que poderiam atravessar a fronteira entre os dois países.

O mandatário indicou que esperava um aumento do fluxo migratório com as medidas que estava tomando, principalmente pelas condições climáticas favoráveis de fim de inverno que fazem o nível dos rios na fronteira diminuírem. Um número maior de migrantes chegou à fronteira do EUA-México, esperançosos com as novas políticas, com a possibilidade de abertura de fronteiras (algo que fora disseminado por *fake news* nas mídias sociais), com o acesso à vacinação em massa e com as oportunidades financeiras com a reabertura econômica dos EUA. O fluxo bateu recordes estabelecidos há mais de 15 anos e, com o

fechamento das fronteiras e a recusa dos pedidos de asilo, aumentam as tentativas de travessias irregulares e as detenções fronteiriças por parte do CBP.

A experiência política de Biden o faz ter consciência de que não pode seguir os passos de Trump na política migratória. Tratar os migrantes como sendo indesejados e construir muros para barrá-los em nada impede a ocorrência da migração, apenas irá deixá-la mais perigosa em razão da necessidade da clandestinidade na travessia fronteiriça. O que pode diminuir o fluxo é trabalhar diretamente na solução dos problemas que impulsionam a migração. E, quanto a isso, Biden já tinha propostas desde sua campanha, mas que não foram aplicadas nos 100 primeiros dias.

Na campanha, o presidente estadunidense prometeu mais de US\$ 4 bilhões em ajuda econômica para a América Central e Caribe para a criação de empregos, redução da pobreza e da desigualdade social, investimento em políticas e educação anticorrupção nos governos e efetivo combate ao narcotráfico e à violência imposta pelas gangues com suas expulsões de terras e violência armada contra a população civil. Lideranças políticas da região se manifestaram em apoio à promessa de Biden, mas alertaram para o risco dessas medidas ficarem restritas ao Triângulo Norte da América Central (Honduras, Guatemala e El Salvador), objetivando o controle da violência e a redução das migrações apenas nesses países. Para as lideranças, é vital que Biden invista em toda região, para alavancar a economia do Istmo, torná-lo mais próspero, seguro, estável, economicamente desenvolvido e com instituições democráticas fortalecidas, de maneira que seja garantido o desenvolvimento regional. Para a geopolítica dos EUA, essas medidas são importantes, pois é estratégico para a segurança nacional ter um entorno geográfico próspero e seguro que não exportará crises para seu território, como no atual momento.

Perspectivas sobre o futuro

O governo Biden precisará reformular a estrutura de análise dos pedidos de asilo nos EUA. O processo é lento, podendo durar até dois anos e meio. Desde o governo Trump, as taxas de rejeição subiram para quase 98%, devido às mudanças realizadas pelo mandatário nos tribunais de apelação. Os pais que hoje deixam seus filhos na fronteira para serem abrigados pelo governo dos EUA o fazem por reconhecerem a demora e as dificuldades para se sustentarem até a aprovação do pedido. Para muitos, permitir que seus filhos permaneçam nos abrigos das periferias de cidades fronteiriças mexicanas não é uma opção, diante dos riscos que correm.

É imprescindível que os menores desacompanhados detidos na fronteira tenham acesso ao DACA e aos benefícios que o Congresso estadunidense eventualmente aprove. Caso a proteção ao DACA requerida por Biden siga adiante, mais de 11 milhões de migrantes indocumentados e que residem irregularmente nos EUA poderão ser beneficiados, principalmente se, além da permissão de residência, também tiverem reduzidos os atuais oito anos de espera para conseguirem cidadania. Economicamente, isso significaria a entrada de milhões de jovens no mercado de trabalho formal, elevando a

contribuição fiscal do país. Também seria politicamente benéfico para o Partido Democrata, que poderá consolidar sua base eleitoral. Em contrapartida, movimentos reacionários e contrários à expansão de direitos aos migrantes poderão se fortalecer e serem um percalço no caminho de Biden e desses jovens que precisarão resistir aos movimentos identitários e potencialmente xenófobos.

A crise humanitária atualmente posta na fronteira implica a necessidade de remodelação das leis migratórias e o reposicionamento dos investimentos estadunidenses na América Central e põe em foco a ajuda humanitária realizada por Washington. Também desafiará os jovens migrantes a superarem a pobreza e a lutarem por seus direitos e de sua população para a construção de um futuro melhor.

Ciência



Crédito: O novo foguete da Nasa, o Sistema de Lançamento Espacial, enviará astronautas à Lua nas missões Artemis / Nasa

Biden e as novas perspectivas para a exploração espacial

Por Giovanna Bertolaccini Santos

Em 1958, um ano após o lançamento do satélite artificial *Sputnik I* pela então União Soviética (URSS), a National Aeronautics and Space Administration, popularmente conhecida por sua sigla Nasa, foi criada pelo governo estadunidense com o propósito de inserir os Estados Unidos na competitiva corrida espacial e tecnológica da Guerra Fria. A partir deste momento, a política espacial se torna um importante vetor da agenda doméstica e internacional estadunidense, tanto pela ótica da segurança quanto de desenvolvimento científico e tecnológico.

Algumas semanas após a ida do primeiro cosmonauta soviético ao espaço em 1961, o então presidente John F. Kennedy anunciou o plano nacional de levar o primeiro homem à Lua até o final daquela década através das missões Apollo, que causaram enorme efeito na evolução da exploração espacial e da Nasa. Doravante, esta evolução, com novas missões e objetivos, ocorreu calcada na diretriz política de cada governo, caso, por exemplo, da abordagem no estabelecimento das bases legais para a exploração espacial, uma preocupação de Lyndon Johnson e Richard Nixon; dos grandes planos para a vertente militar advindas de discursos de defesa e de militarização, tal qual em Jimmy Carter e Ronald Reagan; do grande incentivo orçamentário e do plano de estabelecer uma missão a Marte, como em George H. W. Bush e Donald Trump; ou do incentivo à exploração espacial privada, conforme promovido por George W. Bush e por Barack Obama. Com base em ações e sinalizações de Biden nestes primeiros meses, o que podemos esperar, enfim, do atual governo com relação à exploração espacial?

Assim que o anúncio oficial da vitória de Biden sobre Trump nas urnas veio à tona, o então chefe da Nasa, Jim Bridenstine, anunciou que deixaria o cargo. Bridenstine havia sido o primeiro membro do Congresso americano a se tornar diretor da agência, historicamente comandada por profissionais da área. O congressista foi o responsável por avançar projetos cruciais, como o aceleramento do programa Artemis. Com a saída de Bridenstine, o nome escolhido para chefiar a Nasa foi o de Bill Nelson, que teve sua nomeação muito bem recebida pelo time que agora comanda, assim como analistas e pela imprensa. E isso acontece por conta de seu histórico com as atividades espaciais.

Continuidade nas parcerias público-privadas

Bill Nelson é um político que já ocupou diversos cargos na representação do estado da Flórida, regional e nacionalmente, onde esteve engajado em impulsionar as atividades espaciais estadunidenses no âmbito governamental e comercial. Eleito para a Câmara de Representantes dos EUA pelo distrito que abrange o Centro Espacial Kennedy, foi presidente do subcomitê da Casa voltado para

política da Nasa, advogou no Congresso pautas relacionadas às atividades e ao orçamento desta agência, tal qual o veículo Space Launch System. Também atuou como astronauta em 1986, permanecendo no espaço durante dez dias a bordo do Columbia, no último voo de sucesso deste ônibus espacial, e ainda serviu como conselheiro do Nasa Advisory Council desde 2019.

Diante do currículo de Nelson e dos anos de envolvimento com a política espacial desde o início de sua carreira pública, as expectativas voltadas para ele também se tornaram muito grandes. Especialistas alimentavam ainda o receio de que, pela postura de outrora de defender institucionalmente a Nasa e os projetos estatais espaciais, Nelson poderia representar um impasse nas parcerias público-privadas que têm sido um importante pilar das atividades espaciais dos EUA. As primeiras ações da Nasa com Bill Nelson no comando seguiram em outra direção, porém. Em abril, os EUA fecharam um contrato bilionário com a Space X, que agora é responsável pelo desenvolvimento do sistema de pouso integrado da missão que levará um estadunidense de novo à Lua.

A nomeação do novo comandante da Nasa se apresenta como uma continuidade ao projeto que já havia sido estabelecido pelo republicano Trump no setor tecnológico e científico espacial, inclusive declarando que tentará seguir o – fortemente otimista – cronograma planejado pelo governo anterior para o programa Artemis. Seu nome remete à deusa da mitologia grega irmã gêmea do deus Apolo, uma vez que a missão levará a primeira mulher da história até a superfície lunar, enquanto que as Missões Apollo levaram o primeiro homem à Lua.

Este projeto foi o carro-chefe da política espacial de Trump e promete continuar sendo o principal foco das atividades espaciais no governo Biden. O programa é um guarda-chuva, sob o qual diversas atividades acontecem no sentido da exploração da Lua, de Marte e de outros corpos celestes. Diferentemente das missões Apollo, o Artemis é composto por uma coalizão de países parceiros (Austrália, Canadá, Itália, Japão, Luxemburgo, Emirados Árabes Unidos e Reino Unido), liderados pelos EUA.

Assinados em 2020 para a exploração pacífica do espaço exterior, os Acordos Artemis estabelecem algumas bases legais para a exploração e a segurança em bases lunares e no espaço cislunar e são motivados pela configuração atual de estagnação da legislação internacional espacial. Para as grandes potências, a exploração lunar está cada vez mais perto de se materializar, sendo onde as principais atividades espaciais estarão alicerçadas no futuro próximo e, conseqüentemente, as disputas interestatais. As motivações são muitas, e questionáveis, se analisadas pela ótica da política, no entanto, o estabelecimento desses acordos é estrategicamente importante para os EUA por protegerem sua propriedade no espaço exterior e, ao mesmo tempo, fornecerem margem de manobra legal que cerceie motivações de outros Estados que não sejam cooperativas.

Somando-se às sinalizações do governo Biden para o avanço das atividades espaciais no âmbito da Nasa, na divulgação do orçamento para 2022, Biden propõe ao Congresso designar US\$ 24,7 bilhões para a agência, sendo este total US\$ 1,5 bilhão a mais do que em 2021. Do valor proposto, destaca-se a quantia de US\$ 6,9 bilhões destinado ao programa Artemis. O aumento da designação orçamentária para a

Agência Espacial reforça que as atividades espaciais civis são parte importante da agenda de ciência, tecnologia e projeção internacional dos EUA. Também ocorre pela pauta ambiental do democrata que, desde sua candidatura, já deixava claro que reverteria as ações trumpistas contra os regimes internacionais de proteção ao meio ambiente.

Até o atual momento, o governo Biden tem colocado a agenda ambiental e climática no centro das prioridades dos EUA. Entre outras ações, renovou o compromisso com o Acordo de Paris e começou a restabelecer as regulamentações domésticas de proteção ao meio ambiente. É neste âmbito, no combate às mudanças climáticas, que a Nasa se torna um importante aliado de Biden. No orçamento mencionado anteriormente, a previsão para o Programa de Ciências da Terra desta agência teve um aumento de 12,5% em relação a 2021. A Nasa possui satélites de estudos da Terra que vão desde observação e monitoramento até meteorologia, além de desenvolver outros muitos projetos, como sistemas preditivos para sustentabilidade e aviões com maior eficiência energética. Sendo assim, o programa espacial civil estadunidense é visto como ferramenta crucial para Biden em sua agenda ambiental e que, mesmo havendo ênfase nas pesquisas sobre mudanças climáticas, elas não se deram às custas da regressão de outros programas, ou de mudanças radicais na abordagem da Nasa.

Militarização crescente do espaço

No outro lado do espectro das atividades espaciais, está a vertente militar do setor, que, nesta nova era da exploração espacial, é marcado pelo advento das armas antissatélites. Há pelo menos mais de uma década, a China representa uma ameaça aos EUA por conta do desenvolvimento das armas antissatélites, e Biden agora encara mais uma onda dessa ameaça. A China possui armas em terra e no espaço que, se disparadas, podem destruir satélites, ou cegar seus sensores. O que pode parecer uma guerra no espaço digna de ficção científica tem, na verdade, consequências sérias para a segurança nacional, como impedir a comunicação com outros satélites, entre as tropas, e até mesmo o comando de armas inteligentes como os drones de guerra.

A China trabalha para ser a maior potência espacial dentro de poucas décadas e, embora ela seja considerada a maior ameaça à segurança dos EUA a partir do espaço e represente um entrave nos planos estadunidenses de se destacar na exploração comercial do espaço exterior, não é a única ameaça. O incidente com os satélites russos Kosmos 2542 e Kosmos 2543 demonstraram que a Rússia também possui satélites duais com potencial para atacar os EUA, tanto no espaço quanto na Terra. Além disso, a saída da Rússia do Tratado Céus Abertos abre uma lacuna com relação ao uso de armas nucleares que também podem ser incorporadas ao programa espacial russo.

Em reação a estas ameaças, reais e potenciais, o secretário de Defesa de Biden, Lloyd J. Austin III, em fala no Senado, classificou o espaço como lugar de competição, projeção de poder e domínio de guerra e combate; classificou a China como maior adversário e ameaça aos EUA neste cenário; e destacou a necessidade de aumentar a “vantagem competitiva” em relação ao gigante asiático. O reconhecimento de que o

espaço exterior é o presente e o futuro cenário de guerras e ciberguerras não é, porém, exclusividade do atual governo. Esta movimentação se iniciou com George W. Bush e Barack Obama, até culminar no estabelecimento da U.S. Space Force por parte de Trump. Embora tenham havido especulações de que Biden reverteria a independência da Força Espacial para a antiga condição de um braço da Força Aérea, não foi o que aconteceu.

A decisão de Biden em manter a independência da Space Force demonstra o potencial bélico que o espaço ocupa na nova agenda política, bem como o reconhecimento de que uma das maiores ameaças à estabilidade das forças militares em terra e à segurança nacional estão no espaço exterior. Sendo assim, estes primeiros meses de governo Biden indicam que, diferentemente do que se esperava, a política espacial ganha forte aporte governamental neste início de mandato. Mostra ainda que há um compasso entre a vertente civil e a militar do programa espacial, assim como um compasso entre o público e o privado na competitiva corrida científica pela colonização e comercialização do espaço.

China



Crédito: EUA x China: Biden aposta em alianças para reagir contra Pequim / Financial Times

O alvo do imperador: a estratégia bifronte de Biden para a China

Por Mateus de Paula Narciso Rocha

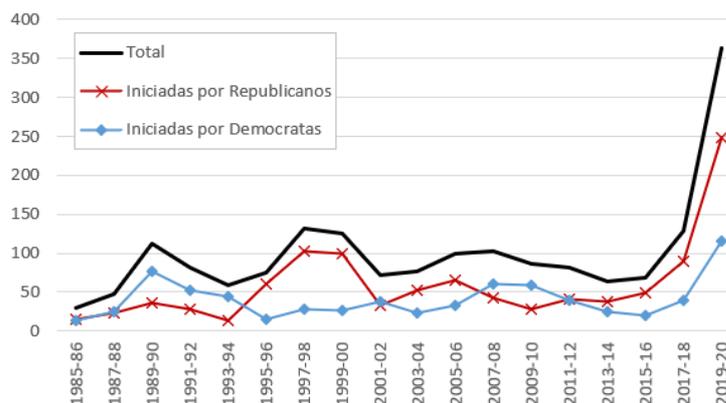
Nos 100 primeiros dias de governo, o presidente Joe Biden controlou a pandemia, anunciou sua equipe de política exterior, lançou planos econômicos arrojados e afirmou: “America is back”. Nesse intervalo, ele começou a esboçar sua estratégia para a China, a qual é implementada em um novo contexto doméstico.

Segundo o *Pew Research Institute*, em 2021, praticamente nove em cada dez americanos veem a China como inimiga, ou competidora – número muito superior à visão negativa da China quando os dois últimos presidentes entraram na Casa Branca. Essa deterioração na imagem da China é o resultado da ofensiva capitaneada pelo Partido Republicano contra o governo chinês. Iniciada há uma década, ela culminou na retórica do inimigo do governo Trump.

Esse discurso sobreviveu à derrota de Trump. Na extrema direita, o *site* Breitbart caracteriza o novo presidente como “Joe China” e os conspiracionistas do QAnon representam Biden como um peão da China contra os Estados Unidos. Sem surpresa, crescem a xenofobia e a violência contra descendentes de asiáticos. Em março de 2021, um atirador matou oito pessoas em Atlanta, sendo seis mulheres de ascendência asiática; e há relatos de que ele proclamou o desejo de matar “todos os asiáticos”.

No Congresso, a maré anti-China é inédita. Como ilustra a Figura 1, formou-se um bipartidarismo ativo contra a China, um raro tema em que os dois partidos têm interesses similares e defendem ações duras, ainda que disputem a distribuição dos custos e benefícios dessas medidas. Derrotados em 2020, os republicanos aventam o boicote às Olimpíadas de inverno em Pequim, enquanto afirmam que as iniciativas de Biden são um erro grosseiro que beneficiará a China. A carta chinesa também é mobilizada pelos democratas que defendem suas políticas em referência negativa ao gigante asiático.

Figura 1 – Propostas legislativas no Congresso dos EUA sobre a China (1985-2020)



Fonte: Elaboração própria com dados do Congress.gov

Esse clima político doméstico anti-China só é comparável às primeiras décadas da Guerra Fria, quando os Estados Unidos guerrearam contra as forças chinesas na Coreia e no Vietnã. Como naquele tempo, o raio de ação do Executivo se torna severamente constrangido pelas forças domésticas e até os procedimentos diplomáticos de diálogo e cooperação passam a demandar a retórica dura. É ilustrativa a tensa reunião bilateral no Alasca, na qual Estados Unidos e China trocaram graves acusações, mas que possibilitou a recente declaração sino-americana de cooperação sobre a mudança climática.

A equipe Biden e o novo conceito orientador

Os principais nomes na formulação da política para a China de Biden já foram anunciados: Antony Blinken, secretário de Estado; Lloyd Austin, secretário da Defesa; Katherine Tai, Representante Comercial (USTR, na sigla em inglês); Jake Sullivan, conselheiro de Segurança Nacional; e Kurt Campbell, coordenador para o Indo-Pacífico do Conselho de Segurança Nacional. Todos têm vasta experiência e sinalizam mudanças pontuais na estratégia para a China.

Blinken e Sullivan foram do alto escalão da política externa do governo Obama. Fora do poder, criticaram alguns aspectos da política exterior de Trump. Blinken arguiu que o unilateralismo do republicano cedia a liderança internacional para a China e ameaçava pôr fim à ordem liberal do século XX. Todavia, na audiência de confirmação no Senado, Blinken afirmou que Trump acertou ao tratar a China de modo duro. Já Sullivan fez uma crítica de método a Trump, afirmando que o republicano manteve um foco exagerado no “caminho militar da China” para conquistar “a dominação global” e descuidou do caminho alternativo, mais suave, para a China alcançar a hegemonia internacional: o fortalecimento tecnológico e econômico.

Os outros estrategistas mencionados têm expertise pronunciada em China. Campbell foi o principal proponente e implementador do pivô asiático de Obama. Fluente em mandarim, Tai trabalhou por sete anos no USTR com a imposição das regras de comércio – as denúncias na Organização Mundial do Comércio – contra a China. Austin liderou o Comando Central dos

Estados Unidos (CENTCOM) entre 2012 e 2015, a força militar responsável pelas operações no Oriente Médio e na Ásia Central, área-chave para o projeto chinês da Nova Rota da Seda (*Belt and Road Initiative*).

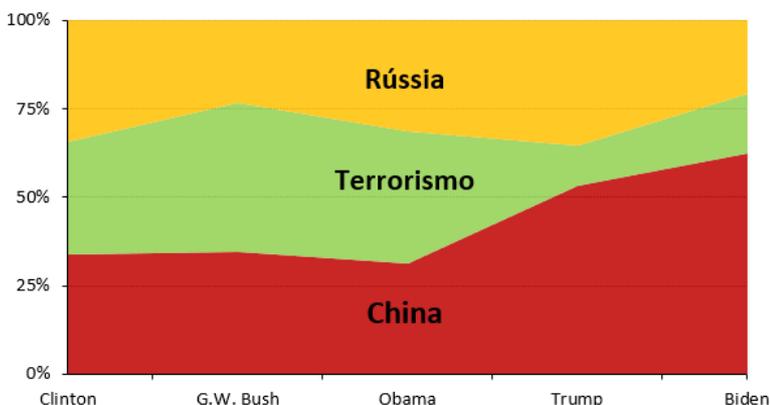
A seleção dessa equipe sinaliza que o sinocentrismo do período Trump permanece e que a lógica competitiva vai predominar na política do novo governo para a China, porquanto esses assessores compartilham uma leitura negativa sobre as ações e as aspirações de Pequim. Mas existem mudanças importantes. Os perfis anti-China incendiários de outrora – como o ex-secretário de Estado Mike Pompeo – foram substituídos por estrategistas mais pragmáticos e experientes. Os nomes mais tradicionais – como Blinken, Tai e Campbell – também sugerem a ênfase na pressão multilateral contra a China, via concebida como a mais eficaz para dobrar a China.

A equipe Biden é a personificação das ideias de estrategistas democratas com relação à mudança no conceito orientador da política para a China: *do confronto para a competição*. Esses pensadores, como o próprio Campbell, argumentaram que a política de Trump para a China se pautava mais pelo confronto do que pela competição, quando o mais racional seria priorizar a última ideia. Trata-se de uma mudança de método de enfrentamento, mas que sinaliza um novo diagnóstico: a administração Biden substituiu a leitura trumpista da China como a *inimiga existencial de curto prazo* e a percebe como a *adversária-chave de longo prazo dos Estados Unidos*; ideia capaz de estabilizar as relações diplomáticas entre os dois países.

O sinocentrismo nos documentos

Nos documentos lançados pelo governo Biden, a China surge como uma referência central. A Orientação Provisória sobre a Estratégia de Segurança Nacional, publicada em março, repisa ideias dos estrategistas democratas e mantém o diagnóstico básico do governo Trump: a competição entre as grandes potências, não o terrorismo, é o desafio principal aos EUA; e a China é a competidora-chave, por ser a única “multidimensional”, com capacidade de competir nas dimensões econômica, militar, diplomática e tecnológica.

Figura 2 – Distribuição relativa de menções às palavras ‘Rússia’, ‘Terrorismo’ e ‘China’ nas NSSs (1993-2021)



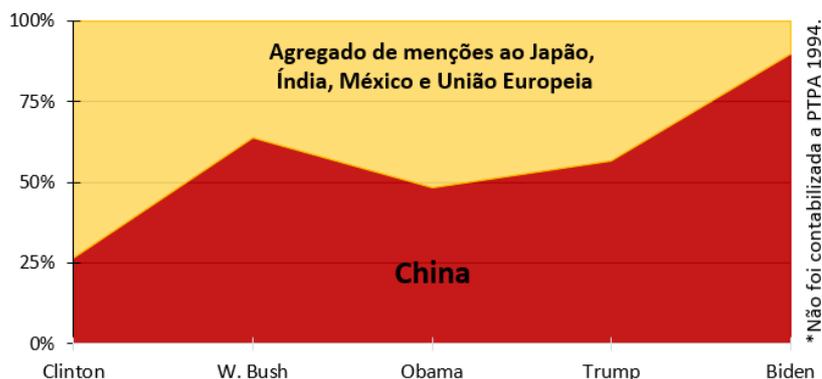
Fonte: Elaboração própria com dados dos documentos de cada governo.

Observam-se mudanças em paralelo ao novo conceito da estratégia para a China. Na “Estratégia de Segurança Nacional” de Trump (NSS, na sigla em inglês), a China foi discutida de um ponto de vista “totalmente” negativo; já na orientação provisória de Biden a leitura é amenizada, e a China é representada de modo “quase todo” negativo, sendo expresso o espaço para cooperação com Pequim em certos temas, como mudança climática, saúde global e controle de armas. O documento de Biden também apresenta o roteiro para sobressair perante a China: (i) o investimento doméstico nos vetores da força americana; (ii) a reforma das regras internacionais; e (iii) a atuação coletiva no cenário internacional.

Em outro documento, a proposta orçamentária para os gastos discricionários, o investimento doméstico volta a ser concebido como variável-chave para superar o desafio chinês. Essa proposta discute a China de modo breve e a representa, novamente, mais como um “desafio de longo prazo” do que como uma “ameaça de curto prazo”, firmando a centralidade da reconstrução econômica estadunidense para vencer a competição com a China. Como Trump, Biden propõe ampliar o investimento bélico, mas, em contraponto à restrição orçamentária de Trump nas áreas não-militares, decide aumentar os recursos destinados à educação, pesquisa, diplomacia e infraestrutura.

A agenda presidencial para o comércio de 2021 (a President’s Trade Policy Agenda, ou PTPA) discute a China de modo similar ao governo Trump. É afirmado que a China tem práticas comerciais injustas e coercitivas e que os Estados Unidos utilizarão “todas as ferramentas” para respondê-las, pois tais práticas “ameaçam a liderança tecnológica dos EUA”. Em similaridade à Orientação Provisória de Segurança e ao documento de campanha, a PTPA também propugna a centralidade dos investimentos domésticos em capital humano, infraestrutura e tecnologia para fortalecer os Estados Unidos na competição pelo futuro contra a China.

Figura 3 – Distribuição relativa de menções às palavras ‘Japão’, ‘Índia’, ‘México’, ‘União Europeia’ em relação à palavra ‘China’ nas PTPAs (1993-2021)



Fonte: Elaboração própria com dados dos documentos de cada governo.

Na agenda comercial, os direitos humanos são incluídos na crítica ao governo chinês e é realçada a preferência pela via multilateral na pressão contra a China, destacando, porém, que talvez a “ação unilateral seja necessária em alguns casos”. Inexiste qualquer menção no texto

sobre a remoção das tarifas instituídas pelo governo Trump contra a China; e Tai já afirmou que elas são “ferramentas justas” e permanecerão até uma revisão integral da política para a China a ocorrer em um futuro indeterminado.

Esses três documentos revelam a centralidade da China na agenda internacional de Biden e a continuidade de certas políticas e linhas de ação do governo Trump. Como sugeriu um assessor do democrata, as prioridades internacionais do novo governo poderiam ser resumidas em: “China. China. China. Rússia”. Os relatórios indicam, porém, mais do que isso: a China é fundamental na agenda doméstica de Biden.

A estratégia bifronte e seu núcleo: a refundação doméstica

Diversos artigos destacam que Biden pretende enfatizar o multilateralismo e que, ao contrário de Trump, ele entende a ação coletiva com aliados e parceiros como crucial para enfrentar a China. A equipe Biden, de fato, tem ciência da necessidade de reverter a crise das relações com os aliados, patrocinada por Trump, e realça a ideia da cooperação internacional, percebendo a importância dos parceiros, em particular os europeus – os quais são, afinal, o ponto nodal na Nova Rota da Seda patrocinada pela China.

Trata-se, no entanto, de apenas uma face da estratégia de Biden para a China. Nos documentos e discursos, a estratégia para a China é sempre articulada de modo bifronte, como Janus: com uma face internacional, e outra, doméstica. Quando apresentou ao Congresso o “American Jobs Plan” – um projeto que compreende investimentos de mais de US\$ 2 trilhões em infraestrutura, pesquisa, inovação e capacitação da força de trabalho –, Biden afirmou que ele seria o ponto de virada, a partir do qual os Estados Unidos vencerão a competição pelo futuro contra a China. Para mensurar a magnitude desse plano, basta mencionar que ele investirá na economia dos Estados Unidos um valor superior ao da soma do PIB anual do Brasil e da Argentina.

A referência recorrente à China não é retórica vazia, ou apenas o uso da carta chinesa no cenário doméstico para obter apoio congressual e da opinião pública para certa política. Nos artigos e documentos da equipe Biden, o autofortalecimento interno é concebido como a linha estratégica principal para prevalecer ante a China. Pode-se dizer, em termos waltzianos, que Biden tem uma preferência pelo “balanceamento interno” em relação ao “balanceamento externo”.

A preferência doméstica é uma resposta lógica perante a dificuldade de implementar uma política multilateral de desgaste contra um país gigante, do ponto de vista político e econômico, como a China – dificuldade identificada por estrategistas, relatórios e até pela experiência do governo Obama. Logo, não se aposta a maioria das fichas no duvidoso. Ao contrário, em similaridade à decisão da China em seu novo plano quinquenal, Biden quer investir pesadamente em sua economia doméstica. É neste solo firme e controlável que o democrata quer fincar as raízes econômicas e tecnológicas que encaminhariam seu país para a vitória contra o desafio chinês.

Essa refundação doméstica está em linha com o novo conceito orientador da política para a China, a “competição”, e foi aventada por

estrategistas muito antes das eleições. Trata-se, quase com as mesmas palavras, das recomendações domésticas do experiente estrategista republicano Robert Blackwill publicadas no início de 2020. Ou ainda das recomendações indiretas de Jake Sullivan e de analistas democratas quando defenderam “uma abordagem competitiva para contra-atacar a China”.

Enfim, sem a China na equação é impossível compreender como um político tradicional como Biden quer enterrar décadas de política econômica fiscalista para impor planos econômicos de grande magnitude e com maturação de longo prazo; projetos característicos de economias socialistas. Trata-se, no limite, de mimetizar a própria China – ênfase em planos, longo prazo, investimento forte em inovação, educação e infraestrutura – para proteger a hegemonia estrutural dos Estados Unidos do seu “mais dinâmico e formidável competidor na era moderna”: a própria China.

Indo-Pacífico: o novo mantra geopolítico predominante na Casa Branca

Por Carlos Monge Arístegui

Pouco depois de tomar posse nos Estados Unidos, Joe Biden deixou claras suas prioridades de política externa: uma mão dura com Rússia e China; cooperação, mesmo com seus adversários, na questão da mudança climática e do desarmamento nuclear; e reconstrução da rede de alianças necessárias para reavivar o multilateralismo, tão prejudicado por seu antecessor Donald Trump, a fim de enfrentar desafios comuns para a humanidade, como a pandemia do coronavírus, de forma coordenada. Antony Blinken, seu secretário de Estado, já havia traçado um roteiro mais detalhado, mas o foco estava em Biden, que chegou à Casa Branca com uma proposta de retomada da preponderância norte-americana sobre seus principais rivais, talvez para repreender qualquer suspeita de que os democratas seriam brandos, ou concessivos, em sua agenda externa.

Seus próximos passos foram consistentes: uma ameaça velada à Rússia, expressada sem qualquer tipo de hesitação diplomática quando acusou Vladimir Putin de ser um “assassino” em uma entrevista, e uma forte troca de palavras duras de seus dois conselheiros mais próximos, Blinken e o conselheiro de Segurança Nacional, Jake Sullivan, no primeiro embate contra seus homólogos chineses na cúpula em Anchorage, Alasca. “America is back” era o *slogan*, e deveria ser traduzido em ação. Por um lado, apoio inabalável à Ucrânia em sua luta com a Rússia pelo Donbas. Por outro, repetir como um mantra a ideia de um “Indo-Pacífico livre e aberto” como um antídoto eficaz para dissuadir qualquer pretensão hegemônica chinesa naquela área geográfica.

Esta última bandeira geopolítica é aquela onde, de acordo com vários analistas, é possível ver uma maior continuidade entre as políticas externas de Trump e Biden. Isto mostra o amplo consenso de hoje em Washington entre os tomadores de decisões sobre uma posição de firmeza redobrada e recarregada em relação a Pequim. Isto não significa, por exemplo, que haja unanimidade entre os especialistas em questões asiáticas — longe disso. Pelo contrário, uma primeira revisão de uma série de análises sobre esta questão indica que críticas abundam e que Biden deveria, em princípio, ser mais cauteloso antes de reivindicar e fazer deste seu *slogan*.

Van Jackson adverte que “o estabelecimento de segurança nacional de Washington internalizou impensadamente uma mudança de expressão da era Trump que está repleta de expectativas irrealistas e suposições incontroladas. O objetivo (...) pode parecer nobre, mas persegui-lo levará a América a se desviar”. Ele acrescenta que “o conceito Indo-Pacífico expande o significado da Ásia para incluir a região do Oceano Índico, uma área de interesse discutível para os EUA que muitos agora veem como vital para combater a China”. O problema mais grave, em sua opinião, é que os EUA correm o risco de um alongamento excessivo (*overstretching*), diminuindo seu peso na área onde é tradicionalmente

mais forte: o Leste Asiático e o Pacífico, que “não são apenas subconjuntos de um Indo-Pacífico maior, eles são a geografia central do poder e da influência dos EUA” naquela região.

Jackson, que serviu no Pentágono durante a administração Obama e é atualmente um acadêmico na Nova Zelândia, diz que as situações do Sul e Leste Asiático não são homólogas. E, embora ele admita que o Indo-Pacífico é “uma construção analítica válida”, ele acredita que o Oceano Índico é de importância crucial, do ponto de vista estratégico, para países como Japão e Austrália (aliados no Quad, ou Diálogo Quadrilateral de Segurança, juntamente com Índia e EUA), mas não necessariamente para Washington, que não deveria permitir uma distorção em “sua percepção de ameaças”, o que, por sua vez, poderia “levar ao desastre”.

Breve história do Quad

O Quad, que até agora é uma aliança informal, na medida em que ainda não está institucionalizada como um pacto com reuniões regulares e periódicas, nasceu em resposta a uma emergência humanitária: a causada pelo terremoto e subsequente tsunami que afetou a costa da Indonésia em dezembro de 2004, deixando cerca de 230.000 mortos. Nessa ocasião, navios dos quatro países da aliança (vale lembrar, Japão, Austrália, Índia e EUA) convergiram no intuito de prestar ajuda. E, em 2007, em uma virada inesperada para alguns, e não sem polêmica, o Quad nascente conduziu um exercício militar conjunto e uma rodada de diálogo.

Depois que a China criticou a formação da entente, a Austrália – e também a Índia, segundo alguns observadores – recuou, e a iniciativa foi colocada em espera por uma década, até que, após aquele longo período de hibernação e um breve e agitado ressurgimento em 2017, a administração Trump ressuscitou a ideia como forma de impulsionar sua narrativa de confronto e de guerra comercial diante da ascensão chinesa. Falou-se até de patrulhas conjuntas, em espaços onde “a China estava agindo agressivamente, como no Mar do Sul da China”. Isto levou alguns analistas chineses a especularem sobre o surgimento de uma “OTAN asiática” embrionária, em referência à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), uma peça central na contenção da União Soviética na Europa durante a Guerra Fria.

Seja como for, o que é certo é que, após esta ressurreição do Quad, os funcionários do grupo se reuniram pelo menos sete vezes entre 2017 e 2021, mas sempre em níveis inferiores aos dos chefes de Estado, para discutir questões que vão desde as práticas comerciais da China até seu crescente poder militar. Um grande salto qualitativo ocorreu em novembro de 2020, quando exercícios navais combinados envolvendo seus quatro países-membros foram realizados na Baía de Bengala expressaram uma mensagem clara para Pequim: a do compromisso de seus membros de “apoiar um Indo-Pacífico livre, aberto e inclusivo, assim como uma ordem internacional baseada em regras”.

E assim é que, em 12 de março de 2021, um novo passo é dado para a consolidação deste conglomerado, que tem sempre o cuidado de não nomear a China, mas que, sem dúvida, tem o “dragão asiático” como seu principal foco de preocupação: uma primeira cúpula – virtual, dadas as restrições impostas pela pandemia – que reuniu Biden com os

primeiros-ministros da Índia, Narendra Modi; Austrália, Scott Morrison; e Japão, Yoshihide Suga. O objetivo: continuar “a estreita cooperação para promover um Indo-Pacífico livre e aberto, incluindo apoio à liberdade de navegação, integridade territorial e uma arquitetura regional mais forte, em todo Quad”, como observou a Casa Branca, ao delinear a primeira conversa de Biden e Modi em fevereiro de 2021.

Tendo superado a suposta relutância da Austrália, que, sob a liderança de Kevin Rudd, do Labour Party (primeiro-ministro entre 2007 e 2010, e por um breve período em 2013), colocou em espera, ou não mostrou muito entusiasmo pela iniciativa Quad, e algumas reticências da Índia, que joga seu próprio jogo sofisticado de xadrez geopolítico em várias camadas com seu vizinho chinês, presume-se agora que esta aliança está definitivamente no caminho certo para enfrentar novos desafios. E há até mesmo entusiastas que alimentam a ideia de uma adesão ampliada, dado que, no ano passado, países como Vietnã, Coreia do Sul e Nova Zelândia participaram de uma reunião expandida do que foi chamado de *Quad Plus*.

O “calcanhar de Aquiles” deste projeto é, no entanto, a diversidade de interesses de cada um dos participantes deste jogo, que nem sempre são conciliáveis. Para o analista V. Venkateswara Rao, “um dos problemas com a estrutura quadrilateral é que é difícil manter um alinhamento suficientemente forte de perspectivas e prioridades estratégicas para compensar as pressões de Pequim, particularmente à luz dos significativos interesses econômicos e outros interesses de cada país na China”. Segundo ele, “os Estados Unidos e o Japão se preocupam principalmente com os mares do Sul e Leste da China, enquanto a Austrália e a Índia se preocupam com o Oceano Índico. O Japão e a Austrália já têm um acordo de defesa com os EUA, enquanto a Índia hesita em criar uma nova arquitetura militar com os EUA, pois pode ser arrastada para conflitos que talvez não queira e também não está disposta a ter suas forças operando sob o comando dos EUA”.

Dilemas de ferro

Tudo isso faz parte de um quadro muito maior e mais abrangente do que o simples uso instrumental do Quad e responde ao nome de Strategic Framework for the Indo-Pacific (SFIP), um documento que foi convenientemente tornado público em meados de janeiro, antes de Biden se mudar para o Salão Oval. Ele afirma que esta foi a visão orientadora da administração Trump para a implementação da Estratégia de Segurança Nacional (NSS, na sigla em inglês) de 2017, no que diz respeito à área mais populosa e “economicamente dinâmica” do planeta. E diz-se que os EUA procuram, com essas ferramentas, impedir que as nações da área “subordinem sua liberdade e soberania a um destino comum idealizado pelo Partido Comunista Chinês”.

Frente a este desafio aberto, a posição de muitos analistas ocidentais, na mesma linha de Jackson, sugere que talvez seja aconselhável uma maior contenção e moderação. Para Lyle Goldstein, o SFIP procura orquestrar “o projeto de uma nova guerra fria, desta vez centrada na China”. E, em sua compreensão “amadora” da teoria das relações internacionais, “ignora completamente a possibilidade muito provável de um dilema agudo de segurança resultante da busca desenfreada dos

EUA pela primazia”. Com uma expressão concreta no estratégico Estreito de Malaca, por exemplo, que é a rota marítima que liga o Índico ao Pacífico e por onde transitam 60% do comércio mundial e 80% do petróleo bruto que a China consome.

Goldstein não é apenas mais um blogueiro de esquerda, mas um professor na Escola Naval de Guerra dos EUA em Newport. Portanto, suas críticas parecem consistentes e qualificadas, além do fato de zombar de que os possíveis parceiros de Washington neste empreendimento sejam Vietnã, Filipinas, Tailândia e Singapura, que não se encaixam no retrato clássico das democracias liberais. Outro analista, Binoy Kampmark, enfatiza que o SFIP é uma manifestação extrema de *hard power* e que a estratégia regional dos EUA deve ser “capaz de, mas não limitada a isso: (1) negar à China o domínio aéreo e marítimo sustentado dentro da disputada ‘primeira cadeia de ilhas’; (2) defender as nações da primeira cadeia de ilhas, incluindo Taiwan; e (3) controlar todos os domínios fora da primeira cadeia de ilhas”, com base em declarações que aparecem em um documento confidencial do conselheiro de Segurança Nacional, Robert C. O’ Brien, desclassificado pela imprensa australiana. Outra especialista, June Teufel Dreyer, limita-se a descrever a sequência de eventos que levaram à concretização do Quadrilátero, embora o título de seu artigo seja sugestivo em si mesmo: *O Quad: Forma sem substância?*

Por enquanto, talvez a coisa mais prudente a fazer seja colocar uma tampa morna sobre o assunto e imitar a sabedoria e a astúcia diplomática da União Europeia, que produziu sua própria estratégia para a área, após longos debates internos, e recentemente a revelou. Os europeus se propõem a trabalhar em conjunto com a China na questão do Indo-Pacífico, já que, se os chineses são parte do problema, também devem ser parte da solução e não seria conveniente hostilizá-los de frente. Esta posição se assemelha à postura adotada pelo ex-primeiro-ministro australiano Kevin Rudd, que, referindo-se às tensões crescentes nas relações sino-americanas, busca o caminho da negociação e da paz, evitando o perigo de uma escalada no conflito de uma “guerra evitável”.

EUA e China na competição pelo futuro

Por Murilo Motta

A competição entre China e Estados Unidos pela liderança no desenvolvimento de novas tecnologias, como o padrão 5G, é uma disputa pelo poder de moldar as estruturas da economia política internacional. A inauguração da infraestrutura de redes de comunicação móvel de quinta geração (5G), e a hiperconectividade proporcionada por ela, permitirá um aumento exponencial do volume e disponibilidade de dados que circulem nas redes digitais, bem como das possibilidades de trabalhá-los e monetizá-los, ao serem vendidos como modelos preditivos do comportamento humano para empresas de anúncios, ou para governos nacionais. Este aumento da geração de dados também aumenta a demanda por armazenamento e disponibilidade das informações, exigindo ampliação das redes de *data centers*, oferecidos principalmente por algumas poucas empresas estadunidenses e chinesas. Os desdobramentos destas novas tecnologias em aspectos militares, de controle e de vigilância, faz com que sejam elementos centrais para a estratégia de qualquer potência internacional.

Rivalidade tecnológica e relações internacionais

Em 2018, o então presidente Donald Trump iniciou uma “disputa comercial” contra a China, impondo tarifas sobre a importação de *commodities* do país, motivado pela balança comercial desfavorável entre os países, que ele culpava pelo desemprego doméstico e pela perda de competitividade internacional dos EUA. Com o aumento das tensões, Trump proibiu que empresas de telecomunicações norte-americanas instalassem equipamentos estrangeiros em seus produtos, determinou a redução da oferta de vistos para pesquisadores chineses e restringiu os investimentos da potência asiática nos EUA. Os esforços do republicano também objetivavam evitar que parceiros tradicionais do país, como o Brasil, adotassem a tecnologia 5G da Huawei, empresa chinesa que detém grande fatia do mercado mundial de equipamentos deste tipo.

Segundo Samantha Power, apontada pelo novo presidente como administradora da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês), o entendimento do governo Biden é que “a China usa essa infraestrutura tecnológica para fins de segurança nacional e para fazer espionagem comercial” e que isso deixaria os países que adotassem sua tecnologia vulneráveis “aos caprichos do governo chinês e do aparato de segurança nacional deles”, posicionamento muito similar ao adotado pelo governo Trump. Ainda assim, Power destacou que Biden se diferencia de seu antecessor por priorizar abordagens multilaterais nas negociações com a China e por considerar o combate ao aquecimento global um ponto de convergência dos interesses das duas potências.

Competição pelo futuro

Em 10 de fevereiro de 2021, o presidente Biden se pronunciou oficialmente ao pessoal do Departamento de Defesa (DoD) para apresentar sua agenda de governo. Além de ter anunciado o fim das medidas discriminatórias de Trump, que baniram as pessoas transgênero do serviço militar, e destacado a importância do DoD no controle da pandemia da covid-19, no combate às mudanças climáticas e na luta pela justiça racial no país, seu discurso destacou os perigos e as oportunidades que acompanham as novas tecnologias e identificou a China como principal rival dos EUA no sistema internacional.

O novo presidente destacou que a competição pela supremacia global no século XXI está intimamente ligada ao desenvolvimento de tecnologias cibernéticas de ponta. O ciberpoder pode ser entendido como a capacidade de um ator de utilizar tecnologias digitais de comunicação e informação para modular as ações e as preferências de outros atores. Nos conflitos internacionais, refere-se também à capacidade de um Estado de utilizar essas tecnologias digitais para incapacitar as comunicações e outras infraestruturas críticas, mas também espionar e coagir outros Estados.

Neste mesmo pronunciamento, Biden também anunciou a criação de uma Força-Tarefa do DoD para assuntos relacionados à China, de modo a garantir que os EUA “estejam em posição de liderar a nova era de competição [tecnológica]”, posição que é ameaçada pelos “crescentes desafios postos pela China para a manutenção da paz e a defesa de nossos interesses no Indo-Pacífico e globalmente”. Segundo ele, é através da ampliação das capacidades estadunidenses no ciberespaço – por meio do desenvolvimento econômico e tecnológico, para além da capacidade militar tradicional – que sua gestão espera “estar à altura do desafio representado pela China e garantir que o povo americano vença a competição pelo futuro”.

Embora Biden se distancie do vocabulário xenóforo que marcou a gestão de seu antecessor, ao consolidar a imagem da China como o principal desafio para a manutenção da hegemonia estadunidense no sistema internacional, o novo presidente utiliza a mesma estratégia de Trump para justificar maiores gastos em pesquisa e desenvolvimento de tecnologias e no setor militar, perpetuando uma dinâmica perigosa de rivalidade que tem sido associada ao aumento de ataques racistas contra pessoas chinesas e asiáticas nos EUA.

“Desafio Chinês”

Estas duas potências internacionais têm objetivos geopolíticos concorrentes, ao mesmo tempo em que apresentam forte complementaridade produtiva e interdependência econômica. Nos EUA, há uma percepção crescente de que a acoplagem produtiva, tecnológica e financeira sino-americana nas últimas décadas possibilitou as condições para o fortalecimento chinês e para sua progressiva afirmação geopolítica. Dessa forma, esta disputa pelo domínio sobre as novas tecnologias de comunicação e informação faz parte de uma reorganização do poder e da riqueza entre as grandes potências e seus grandes capitais no sistema internacional, ensejada pela ascensão da China.

Para os EUA, a expansão econômica e as vantagens tecnológicas da China representam uma ameaça no sentido de que ela passa a ocupar espaços estratégicos e institucionais que, durante as últimas décadas, asseguraram aos EUA um grau de hegemonia nas relações internacionais. Isto é, devido à sua influência cultural-ideológica e às suas capacidades econômica e militar, os EUA influenciam decisivamente a construção das regras e práticas internacionais, além de se reservarem o direito exclusivo (ou privilégio hegemônico) de não as seguir. A administração Biden tem apostado em concertações multilaterais, como o Quad, para fazer frente à expansão econômica e tecnológica da China.

A influência cultural e tecnológica da China tem, no entanto, crescido muito na Ásia e na África e começa a crescer na América e na Europa. Além disso, sua capacidade econômica deve superar a norte-americana em poucos anos. Neste novo contexto, a China começa a buscar privilégios hegemônicos para si e tem confrontado os EUA abertamente em alguns temas. Por exemplo, a potência asiática entende a soberania digital como o direito de cada Estado escolher seu próprio caminho para o desenvolvimento digital e suas próprias políticas de governança da Internet. Essa concepção implica que todas as nações devem participar da governança digital, opor-se a pretensões hegemônicas e rejeitar qualquer interferência estrangeira nas opções tecnológicas de outros países. Os EUA acusam essa interpretação de ser demasiado ampla e danosa à liberdade de expressão e à democracia, uma vez que ela é mobilizada tanto para justificar a censura de informações disponíveis na Internet dentro da China, quanto para impedir o acesso de empresas de tecnologias digitais estadunidenses ao mercado chinês.

Os próximos dias de Biden

A sociedade cibernética é uma sociedade de permanente mudança, tanto no plano individual e social quanto na ordem econômica global, pela própria dinâmica tecnológica que lhe dá sustentação. Cada vez mais as grandes potências buscarão dominar o acesso e a exploração do ciberespaço mediante o controle sobre a infraestrutura de comunicação e de circulação de dados. Este cenário oferece desafios e oportunidades para a China e para os EUA.

Ao caracterizar a relação sino-americana e a “competição pelo futuro” como um jogo de soma-zero, Joe Biden parece seguir a mesma estratégia de política externa de Donald Trump. O futuro das relações internacionais depende de como será construída a dinâmica entre estas duas grandes potências com ambições hegemônicas. Nos próximos anos, China e EUA terão de escolher se a tecnologia será uma ferramenta para aproximar a humanidade de um modo de vida sustentável, ou para motivar o conflito e a violência. Em seus primeiros 100 dias de governo, Biden consolidou a imagem da China como uma rival, o que torna mais difícil imaginar cenários de cooperação sino-americana no futuro próximo.

A inércia nas tensões entre EUA e China

Por Aline Regina Alves Martins e Maria Luiza Leonel Mendes

Com a eleição de Joe Biden à Casa Branca, tornou-se alta a expectativa de seu posicionamento em relação à China. Surgiram questionamentos sobre as diferenças concretas da política externa de Biden para com os chineses em comparação à administração de Donald Trump. Os primeiros 100 dias do governo Biden demonstram que as relações sino-americanas não apresentam mudanças substanciais e que elas continuarão marcadas pela colaboração onde for possível, pela competição e pela rivalidade. Os elementos que corroboram esse argumento são: i) a manutenção das Ordens Executivas contra a China assinadas ainda pelo governo de Donald Trump (2017-2021); ii) a postura agressiva de ambos os países durante o primeiro encontro de autoridades ocorrido em março, no Alasca; iii) a inexistência de debates sobre o fechamento da segunda fase do acordo comercial Estados Unidos-China.

A manutenção das Ordens Executivas da administração Trump

Ao menos durante os primeiros 100 dias de seu governo, Biden decidiu preservar restrições da era Donald Trump contra dezenas de empresas chinesas, como se pôde observar pela manutenção da Ordem Executiva 13959, assinada pelo então presidente em 12 de novembro de 2020. Esta OE tem como intuito barrar investimentos em títulos de empresas que financiem empresas militares chinesas. Declarando o caso como emergência nacional – pelo risco para a segurança nacional –, a mesma proíbe americanos de investirem em uma lista de empresas que teriam relações diretas com o desenvolvimento e com a modernização do aparato militar chinês.

Em 13 de janeiro de 2021, Trump alterou a OE, expandindo o prazo-limite para os norte-americanos se desassociarem das companhias Militares Chinesas, que passou de 11 de janeiro de 2021 para 11 de novembro de 2021 (OE 13974). Inicialmente, 31 empresas chinesas, de tecnologia, manufatura e infraestrutura, foram citadas nesta lista, dentre elas a Huawei. Esta pode ser uma estratégia de Biden que, buscando, por um lado, aparentar uma abordagem mais diplomática e menos combativa em relação à China, mantém, por outro, as decisões mais severas de Trump.

As posturas agressivas no encontro no Alasca

A primeira reunião entre as diplomacias americana e chinesa do governo Biden, ocorrida em 18 e 19 de março no Alasca, seria uma oportunidade para se reverter tais medidas. Além de sequer terem sido citadas, o encontro foi marcado por debates acirrados e por trocas de acusações entre ambas as partes. Mais um indício de que não há uma mudança significativa nas relações sino-americanas no horizonte do governo Biden. Estavam presentes lideranças chinesas, como o diretor Yang Jiechi e o conselheiro de Estado, Wang Yi, do lado chinês, e o

conselheiro de Segurança Nacional, Jake Sullivan, e o secretário de Estado, Antony Blinken, do lado americano.

Na ocasião, a vice-secretária de imprensa da Casa Branca, Karine Jean-Pierre, afirmou que os Estados Unidos foram à reunião com o compromisso de expor seus princípios, interesses e valores e que mantiveram na agenda na reunião os mesmos posicionamentos que transmitem em público: “[o]que queremos fazer no Alasca [...] é, essencialmente, expor nossos princípios e expectativas e ter a conversa difícil e inicial de que precisamos com a RPC [República Popular da China]”. Já no início da reunião, Blinken afirmou que o governo está empenhado em liderar com diplomacia para promover os interesses dos Estados Unidos, a fim de fortalecer uma ordem internacional baseada em regras. Já Sullivan ponderou: “[n]ão buscamos conflito, mas aceitamos uma competição acirrada. E sempre defenderemos nossos princípios, nosso povo e nossos amigos”.

Do lado chinês, o conselheiro de Estado Wang informou que a China não irá aceitar acusações injustificadas por parte dos Estados Unidos. E Yang anunciou os futuros objetivos chineses para 2035 e 2050 e ressaltou que, mesmo possuindo somente um quinto do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* estadunidense, os chineses foram capazes de acabar com a pobreza e que o exemplo deveria ser tomado, especialmente, por nações desenvolvidas. A China também afiançou seu desejo de não interferência estadunidense nos assuntos internos chineses e criticou a postura dos Estados Unidos no que se refere ao uso da força, ou da hegemonia financeira, o que teria obstáculos para atividades comerciais internacionais.

Diretamente, Yang afirmou que “os próprios Estados Unidos não representam a opinião pública internacional, nem o mundo ocidental [...]. [O]s Estados Unidos não representam o mundo. Representam apenas o Governo dos Estados Unidos”. Declarou ainda que “[n]ão acreditamos em invadir pelo uso da força, ou derrubar outros regimes por vários meios [...]. [A]creditamos que é importante que os Estados Unidos mudem sua própria imagem e parem de promover sua própria democracia no resto do mundo”.

A segunda fase do acordo comercial

Outro fator importante que corrobora a manutenção das tensões Estados Unidos-China no início da era Biden se refere à ausência de debate sobre a segunda fase do acordo comercial China-Estados Unidos, o *Economic and Trade Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the People's Republic of China*. Esta etapa representaria o avanço da fase 1 do acordo comercial estabelecido em janeiro de 2020, quando houve um apaziguamento das tensões da guerra comercial sino-americana iniciada em 2018.

Desde a corrida presidencial de 2016, Donald Trump faz críticas contundentes às relações econômicas com a China. Visando a diminuir o déficit comercial estadunidense com a China, Trump buscou dificultar a entrada de produtos chineses no mercado interno. Em 2018, os Estados Unidos iniciaram a imposição de tarifas sobre vários produtos deste país asiático, argumentando práticas comerciais desleais por parte de

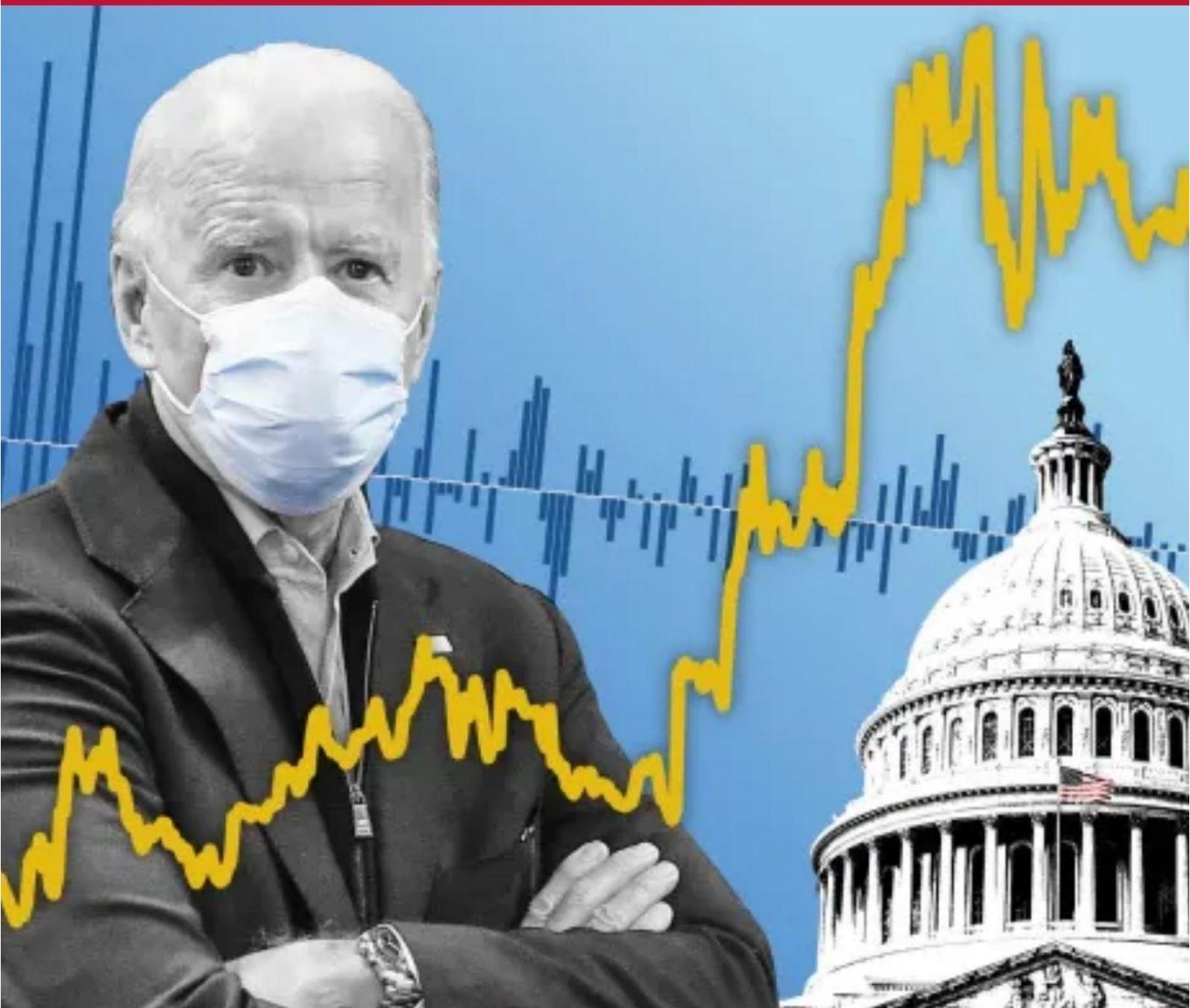
Pequim. A China, por sua vez, respondeu com uma série de retaliações, aumentando a tarifa de importação sobre diversos produtos estadunidenses. A escalada de tarifas por parte das duas principais economias mundiais logo se transformaria em uma guerra comercial.

Dois anos depois, em 15 de janeiro de 2020, os dois países fecharam, em Washington, a primeira fase do acordo comercial, com o objetivo de diminuir os entraves advindos desta guerra comercial. É importante ressaltar que grande parte das tarifas permaneceu mesmo com o acordo de 2020 e que esse ponto seria retomado somente em uma futura segunda rodada das negociações. No governo Biden, pelo menos até o presente momento, não se vislumbra qualquer possibilidade de espaço para debate nesse sentido.

Nestes primeiros 100 dias de governo Biden, observa-se que não há uma predisposição do democrata de reverter as medidas mais agressivas e punitivas de Trump em relação à China. Durante sua vice-presidência no governo de Barack Obama, Biden praticou uma diplomacia guiada, em grande parte, por tentativas de cooperação, em vez de confronto. Buscou se concentrar em relações estáveis, pois as via como necessárias, mesmo em períodos de confronto. Agora, porém, as relações sino-americanas estão em um novo contexto.

O primeiro encontro de março passado entre autoridades dos dois países no Alasca demonstra que a rivalidade e o tom assertivo e mesmo acusatório de ambos os lados persistem e, de certa forma, ganham mais espaço do que o engajamento, presente, principalmente, na gestão Obama. Corroboram esta realidade a manutenção, por Biden, das OEs de Trump, de novembro de 2020 e de janeiro de 2021, contra empresas chinesas e a impossibilidade de se vislumbrar no curto prazo o debate sobre a segunda fase do acordo comercial. A depender de ações futuras mais agressivas da China no Mar da China Meridional, em Taiwan e em Hong Kong, por exemplo, podem levar a segundo plano a percepção inicial de que, com Biden, o tom da política externa estadunidense para com a China se basearia em uma abordagem multilateral, voltada para a cooperação.

Economia



Crédito: Conforme a perspectiva de uma onda azul desaparece e Joe Biden espera pelo resultado, analistas de mercado são forçados a reconsiderar suas estratégias. © Jim Watson/AFP/Getty

Uma ponte para o futuro: o governo Biden e a economia americana

Por Bruno Biasetto

Desde a crise de 2008, a economia americana tem tido uma performance que pode ser considerada bastante positiva. O desemprego tem estado abaixo dos 5% na maior parte do tempo, à exceção do primeiro semestre de 2020. A economia americana nos anos pré-pandemia tem um crescimento médio de 3%, o maior entre os países desenvolvidos, conforme dados do US Bureau of Economic Analysis (BEA), de 2021. O país ainda apresenta um forte setor de tecnologia e de serviços, além da tradicional presença no mundo financeiro. Por trás dessa pujança, porém, existem grandes desafios que aguardam o governo Biden.

Nos primeiros 100 dias de governo, Joe Biden teve nos temas econômicos um grande destaque. O desenvolvimento econômico americano afeta diretamente questões de segurança, diplomacia e saúde. Os primeiros sinais do governo Biden são muito interessantes e apontam para uma estratégia disruptiva que está sendo colocada em prática. A ênfase em infraestrutura e em tecnologia verde contida no ambicioso plano de estímulo econômico de US\$ 1,9 trilhão é promissora. Dessa forma, visando a compreender como esse complexo planejamento vai funcionar, este artigo será dividido em duas seções. Na primeira parte, vai-se abordar os problemas deixados em aberto pelos governos Barack Obama e Donald Trump. Já na segunda, o planejamento econômico de Biden será analisado.

Um fosso cada vez maior: economia americana nos anos Obama e Trump

A crise da bolha imobiliária de 2008 colocou a credibilidade da economia americana em xeque. O fato de o colapso do capitalismo ter sido evitado fez a opinião pública e o mundo acadêmico se esquecerem da importância desta crise e de como suas consequências ainda afetam a economia global. A principal consequência da crise de 2008 foi o aumento da desigualdade de renda nos Estados Unidos, nem Obama nem Trump conseguiram lidar com esse problema. O impacto direto disso foi o crescimento das mortes por overdose, o fortalecimento do populismo e a destruição definitiva da vida econômica de antigos centros industriais (Stanford, 2021).

Desde a década de 1980, a economia americana apresenta duas realidades muito distintas. De um lado, a nova economia ligada aos setores de tecnologia e finanças se desenvolve de uma forma impressionante. Em contrapartida, as tradicionais cidades do interior empobreceram de uma forma dramática desde 2008. Milhões de trabalhadores se viram sem possibilidades de um novo emprego, já que a nova economia não necessita do tipo de conhecimento que eles acumularam ao longo de uma vida.

A recuperação econômica vista durante o governo Obama teve como marca o aumento da desigualdade entre estes dois grupos. A nova

economia gerava prosperidade e um *boom* no setor de serviços em cidades como San Francisco e Nova York. Enquanto isso, trabalhadores de regiões industriais decadentes em Michigan e Wisconsin trocavam antigos empregos bem remunerados na indústria por empregos com salários menores em um setor de serviços bastante empobrecido. É importante frisar que, nos Estados Unidos, o amparo ao trabalhador desempregado é menor do que em outros países desenvolvidos (Morabito, 2020). Além disso, programas de treinamento e de reinserção ao mundo do trabalho receberam pouca atenção das autoridades.

Trump foi muito hábil em fazer a leitura deste cenário e se aproveitar da revolta destes trabalhadores com a diminuição de seu padrão de vida, enquanto Obama e os democratas se concentraram no êxito da nova economia. Justamente por isso, Trump afirmou que Obama havia fracassado na economia, a despeito de sua boa gestão na condução da crise de 2008. Obama entregava um país com pleno emprego, poder de compra e inflação baixa. Trump apelava, contudo, para os trabalhadores que perderam tudo após 2008. Essa estratégia teve relevante papel na vitória do republicano em 2016, aliado a outros fatores conjunturais daquele ciclo eleitoral.

Ao assumir a Presidência, em 2017, Trump prometia o retorno das indústrias para os EUA. Ele afirmava que isso seria possível por meio de uma guerra comercial com a China. A promessa de Trump era algo que não encontrava eco na realidade, já que a pressão comercial exercida sobre a China e sobre outros países asiáticos não seria suficientemente forte para reverter a lógica da globalização. As fábricas seguiram na Ásia, e Trump teve de mudar o foco.

Ao implementar um corte de impostos em um período de plena expansão econômica, Trump acelerou ainda mais o ritmo do crescimento econômico americano. O corte de impostos, o oitavo maior da história americana, teve como benefício o aumento dos salários das camadas mais sofridas da população, por causa do aumento da atividade econômica gerada por essa medida. A maioria dos benefícios fiscais foi dada, porém, para o 1% mais rico da população, além de aumentar a dívida pública americana (Gale, 2020). Em resumo, Trump optou por acelerar o crescimento da economia em seu mandato em detrimento das consequências para o futuro.

A ponte: a construção da economia americana no pós-pandemia

Joe Biden não possui o carisma de um Kennedy, ou Reagan, mas o atual presidente americano é um ótimo observador e um hábil gestor de pessoas. Seu estilo discreto e sua experiência são mudanças bem-vindas em relação ao que foi visto no mandato anterior. No que diz respeito à economia, Biden está mais ao centro, podendo ser considerado um liberal moderado. O atual presidente sabe que foi eleito com o apoio da classe média urbana e dos socialistas do partido. Dessa forma, Biden precisa combinar seus instintos liberais, com as demandas da base democrata e as necessidades do país.

Em seus primeiros 100 dias de mandato, Biden surpreendeu a maioria dos analistas. Suas ações no campo econômico foram mais ousadas do que qualquer medida implementada por Obama, ou por Trump. Biden soube fazer uma leitura adequada do que envolve o contexto econômico americano e como ele afeta a política do país. A reconstrução pós-

pandemia é uma oportunidade única para a implementação de programas ambiciosos que sejam capazes de reinserir no mercado de trabalho os trabalhadores renegados pela nova economia.

O tamanho do pacote de estímulo da economia, de US\$ 1,9 trilhão, reflete a ambição de Biden. O atual presidente entende que os pacotes de ajuda anteriores, o de Obama (2009) e o de Trump (2020), deram conta apenas de problemas conjunturais. Em 2009, Obama desejava atacar questões estruturais da política americana, mas o pacote de US\$ 700 bilhões era insuficiente para tratar dessas demandas, e não havia apoio suficiente no Congresso para isso. Em 2021, existe uma conscientização dos democratas de que o país vive um momento único para a implementação de medidas econômicas mais amplas, tendo o Estado como o carro-chefe deste processo (Edelberg, 2021).

A principal virtude do planejamento de Biden está no fato de que ele reconhece que a reinserção das regiões menos produtivas da economia americana se dará por meio de uma forte parceria público-privada. Biden traz o Estado como um parceiro da iniciativa privada em grandes projetos. Essa combinação de forças foi vital em momentos-chave da história econômica dos Estados Unidos: desde a construção do Canal Erie, em 1825, até a parceria entre a NASA e a Tesla para a construção da Space X. O sucesso do governo federal na condução do processo de pesquisa e de distribuição das vacinas para combater a covid-19, outra parceria público-privada, trouxe de volta a ideia de que o Estado tem um papel importante nesta hora de crise.

O estímulo econômico de Biden demonstra como as demandas sociais e a economia andam juntas no pós-pandemia. Em torno de 25% do estímulo são cheques de até US\$ 2.000 para a população, bem como a extensão do seguro-desemprego. Além disso, outros 25% do pacote serão alocados para projetos de infraestrutura. Biden também está articulando um pacote separado voltado apenas para a infraestrutura, concentrado na construção de estradas, portos e aeroportos. Ao contrário do que parece, os Estados Unidos possuem uma malha rodoviária e uma estrutura aeroviária bastante antiquada, especialmente quando comparada aos demais países desenvolvidos (McBride, 2021). E, tão importante quanto os projetos em si, é o foco em projetos que fomentam tecnologias ecologicamente sustentáveis. A preservação do meio ambiente não é um empecilho para a economia, é o motor de desenvolvimento no século XXI.

Para supervisionar o desenvolvimento de seu programa para a economia, Biden conta com Janet Yellen no comando da Secretaria do Tesouro. Yellen é preparada para o cargo, tendo sido presidente do Banco Central americano (FED, na sigla em inglês) entre 2014 e 2018, além de ter tido uma carreira acadêmica destacada. Existe, porém, uma preocupação entre diversos economistas que uma injeção de recursos deste porte na economia possa gerar uma alta da inflação (Summers, 2021). Essa é uma preocupação justificada, já que é difícil prever qual será o real impacto desta medida sobre o ciclo inflacionário. Outro aspecto a ser ponderado é a questão fiscal, já que a dívida pública americana segue aumentando fortemente desde 2001. Enquanto os juros permanecerem baixos, como estão agora, isso não será um problema. Entretanto, juros futuros mais altos como uma consequência de um provável surto inflacionário, podem afetar diretamente este cálculo.

Por fim, o esforço de Biden em ser ousado vale o risco inerente às suas medidas. Apenas com um ambicioso programa econômico, as graves diferenças entre as economias regionais podem diminuir. O êxito deste plano é vital para que o chamado *Rust Belt* e seus trabalhadores sejam reintegrados à nova economia global. Os 100 dias de Biden mostram que ele foi capaz de fazer a leitura correta dos eventos que assolaram a economia americana desde 2008. Resta saber se as ideias vão funcionar conforme o planejado.

Governo Biden e a crise da dívida externa

Por José Paulo Silva Ferreira

Os Estados Unidos detêm historicamente uma dívida externa flutuante, a qual onera de forma significativa os cofres públicos. Em 2020, o déficit público triplicou, tendo como principal razão a pandemia da covid-19 e a crise global decorrente. Hoje, a dívida representa 130% do Produto Interno Bruto (PIB) estadunidense. O presente ensaio busca identificar qual tem sido a estratégia do governo Biden na contenção do crescimento da dívida pública.

Reajuste da postura de Biden em reação à mudança do eleitorado

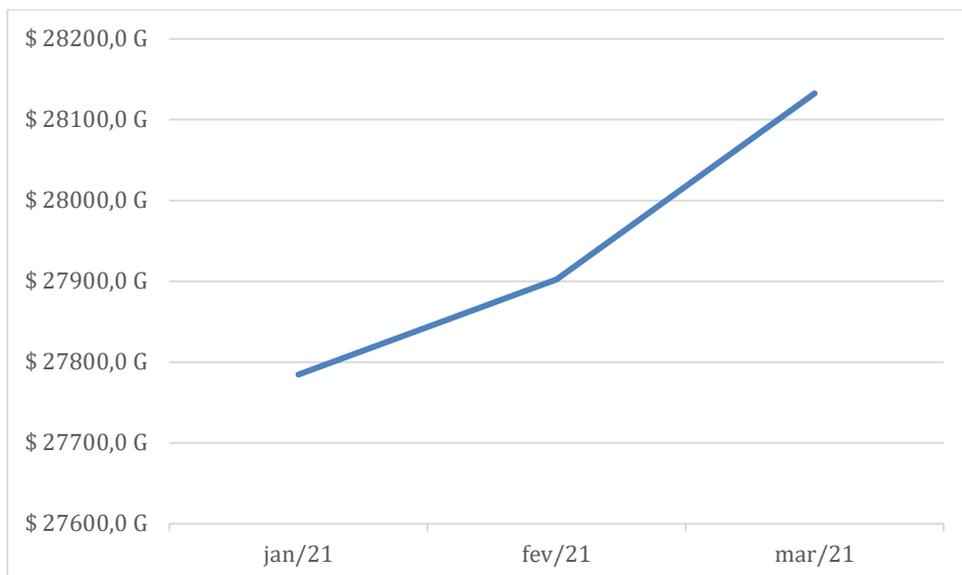
Por décadas, Biden tem buscado escapar da imagem atribuída pelos republicanos aos democratas de liberais perdulários. Em 1984, na posição de senador, ele apoiou o congelamento orçamentário para fugir do crescimento do débito no governo Reagan. Na década de 1990, alinhou-se à promessa do então presidente Bill Clinton de que “a era do governo grande estava acabada” e apoiou uma emenda constitucional que buscava reduzir no longo prazo os gastos com a previdência e o sistema de saúde. O que se viu em sua primeira coletiva de imprensa como presidente foram, no entanto, pretensões de realizar um investimento massivo em infraestrutura, dentro da agenda de *Build Back Better*, e em nenhum momento se mencionou políticas para o controle da dívida.

A nova postura de Biden quanto aos gastos públicos e à contenção da dívida advém de uma mudança do eleitorado. Pesquisa realizada pela revista *The Economist* e pelo instituto YouGov em julho de 2019 evidencia que 83% dos estadunidenses acreditam que a dívida pública é um problema importante. Um levantamento feito no mesmo ano, pela The Democracy Poll, mostra que 52% dos eleitores pensam que a dívida é o principal problema econômico atualmente, acima da desigualdade e da redução do ritmo de crescimento. Como visto, a preocupação do eleitorado com o déficit nacional ainda é persistente, porém, não é o que define as eleições, e Biden tem-se ajustado à nova conjuntura. A preocupação pública na criação de um plano nacional para lidar com a pandemia foi um fator decisivo.

Receita do governo Biden para conter o crescimento do déficit

A administração democrata tem aumentado os gastos do governo para enfrentar uma multiplicidade de problemas, como a pandemia da covid-19, almejando assim planos de recuperação econômica com injeções de financiamento público aos moldes de um *New Deal* do século XXI. Abaixo, pode-se observar a situação da dívida externa nos primeiros três meses de governo:

Gráfico 1 – Dívida Pública dos Estados Unidos no Primeiro Quartil de 2021 (em bilhões de dólares)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do US Department of Treasury ([2021a](#), [2021b](#) e [2021c](#)).

O Gráfico 1 mostra uma tendência ascendente da dívida pública. O déficit que era, no final de janeiro, de cerca de US\$ 27,784 trilhões atingiu, um mês mais tarde, em torno de US\$ 27,902 trilhões. Ao final de março, este montante passava de US\$ 28,132 trilhões. Houve um crescimento de aproximadamente 1,25% de janeiro a março e, considerando-se a estagnação econômica, pode-se afirmar que o pagamento tem-se mantido constante pela política de juros baixos do *Federal Reserve* (Fed, o Banco Central americano). Se, por um lado, a redução da taxa de juros é um desincentivo para o investimento externo, pois os títulos do Tesouro terão rendimento menor, por outro, reduz o crescimento relativo da dívida, mantendo a capacidade de pagamento constante.

A estratégia de Biden quanto à dívida externa não tem sido a de redução do gasto público. Apesar de planejar taxar grandes fortunas e corporações, a ideia não seria direcionar esses fundos para amortizar os juros da dívida, mas reverter em investimentos em programas sociais, que busquem tornar saúde e educação mais acessíveis, e investir em infraestrutura. Expandir o sistema de proteção social irá aumentar o gasto do governo, exercendo pressão sobre o déficit, mas, como ressaltado pelo professor Leonard Burman, da Syracuse University's Maxwell School, construir pontes, represas, redes elétricas, além de melhorar o sistema educacional, pode ser um custo que se pague no longo prazo.

Proteção social e infraestrutura durante crises convergentes

O *American Jobs Plan* é descrito pelo governo democrata como uma forma de repensar a economia norte-americana, criando empregos por meio de financiamento público em infraestrutura. O plano define “a crise climática e as ambições de uma China autocrática” como os desafios da modernidade e propugna que é necessário reconstruir os Estados Unidos e sua liderança, considerando-se esse cenário. Entre as metas estabelecidas estão: (1) construir e reformar autoestradas; (2) construir

estruturas que garantam acesso à água potável, à eletricidade e a uma Internet rápida para todos os estadunidenses; (3) melhorar a estrutura de prédios públicos, como hospitais; e (4) investir em pesquisa e treinar os norte-americanos para os empregos do futuro.

Uma crítica recorrente quanto à não adoção da receita tradicional de controle da dívida e ao aumento dos gastos por parte de Biden é que isso poderia levar ao descontrole da inflação. A tabela abaixo mostra a taxa de inflação dos três primeiros meses do governo:

Tabela 1 - Taxa de Inflação dos Estados Unidos no Primeiro Quartil de 2021 (%)

Mês de referência	Taxa de inflação nominal (CPI)
Janeiro	1,4%
Fevereiro	1,7%
Março	2,6%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do US Bureau of Labor Statistics (2021a, 2021b e 2021c).

A taxa escolhida na tabela para representar a inflação nominal, ou seja, sem reajuste, é o *Consumer Price Index* (CPI). Como o *Federal Reserve* define que a taxa de inflação deve girar em torno de 2%, a tabela evidencia que a injeção de investimento público para reconstruir a economia americana não está levando ao descontrole inflacionário, ao menos a curto e médio prazos.

Estratégia de longo prazo

Diante dos dados mencionados, é possível inferir que a estratégia do governo Biden para conter a dívida pública – um problema que se agravou desde o último ano com a pandemia – tem sido por meios não tradicionais, mas por uma política de investimentos públicos abruptos em setores estratégicos como infraestrutura, muito similar ao *New Deal* de Franklin Delano Roosevelt durante a crise de 1929. A inclinação para o keynesianismo fica evidente com a elaboração de um plano de estímulo econômico que busca o pleno emprego. Até o momento, a estratégia tem sido de gasto eficiente, posicionando o Estado como motor do desenvolvimento e da recuperação econômica.

Para Biden, se não houver políticas que levem a uma socialização das perdas durante a pandemia, o aumento do desemprego e de falências de empresas resultará em menor arrecadação tributária, dificultando ainda mais um cenário em que a dívida deixe de ser um problema. A política de juros baixos tem ajudado a conter o aumento da dívida e, apesar da expansão da proteção social, não houve descontrole inflacionário. Assim, embora a crise da dívida se confirme no axioma dívida-PIB, outros indicadores, como a inflação, não despertam preocupação ao governo democrata pela contenção imediata dos gastos públicos. O cenário permanece de recessão, e os investimentos em infraestrutura exercerão pressão sobre o déficit externo. Diante desse quadro, pode-se argumentar que a estratégia do governo para lidar com a dívida é de longo prazo.

Governo Biden e as relações de trabalho: das promessas ao desafio

Por Sinaida De Gregorio Leão

Ao completar 100 dias de governo, é possível constatar que as propostas da campanha eleitoral de Biden para o incentivo à organização dos trabalhadores, às negociações coletivas e ao fortalecimento dos sindicatos, mais do que promessas de campanha, consistem em grandes desafios, como demonstra o recente caso dos trabalhadores da Amazon no Alabama.

De fato, Biden construiu seu projeto de governo com base no reconhecimento categórico da importância de sindicatos fortes para a formação da grande classe média americana e para a conquista dos direitos trabalhistas – “Sindicatos fortes construíram a grande classe média americana” diz a primeira frase de seu plano de ação na seção “The Biden Plan for Strengthening Worker Organizing, Collective Bargaining, and Unions” –, reconhecendo-os, ainda, como espinha dorsal da economia norte-americana. Apontou, também, em seu projeto, o desmonte da legislação protetiva trabalhista durante a Era Trump, nos níveis federal e estadual, e a crescente financeirização da atividade econômica em prejuízo do fortalecimento e do enriquecimento da classe produtiva trabalhadora. Além disso, denunciou os abusos cometidos pelas corporações em relação a seus empregados, tanto em relação à redução de salários e à supressão de direitos individuais, quanto ao próprio desestímulo ao direito de organização sindical, concebendo-os como fonte do aprofundamento da desigualdade econômica e social vigente.

Diante de tal cenário, manifestou seu apoio à aprovação do PRO Act, ou Lei de Proteção ao Direito de Organização – que estabelece condutas ilegais das empresas no que se refere ao direito de organização dos trabalhadores, aprovada na Câmara dos Representantes no início de 2021, devendo ainda passar pelo Senado para aprovação e vigência. Também propôs medidas ainda mais duras em face dos empregadores que cometerem abusos, como a elaboração de uma legislação que estabeleça punições mais severas às corporações e que inclua a responsabilidade individual trabalhista e criminal aos seus dirigentes; o aumento da fiscalização aos atos patronais, de forma a evitar a fraude ao contrato de trabalho e à legislação protetiva; e o corte de auxílio financeiro do governo às empresas abusivas. O plano prevê ainda um conjunto de medidas para incentivar e fortalecer os sindicatos e as negociações coletivas e neutralizar tentativas de abuso por parte das corporações, bem como ampliar a proteção aos trabalhadores.

Caso Amazon

Em abril de 2021, às vésperas de completar os 100 dias de governo e a despeito do sucesso na criação de mais de 1 milhão de novos empregos em tão curto espaço de tempo, Biden teve seu plano de ação não apenas colocado à prova, como exposto a uma primeira derrota por uma corporação transnacional: a gigante Amazon, cujos trabalhadores buscavam criar o primeiro sindicato desta empresa nos Estados Unidos, no estado do Alabama. Após denúncias de uma campanha forte de intimidação por parte da Amazon contra a sindicalização de seus empregados, cerca de 55% dos trabalhadores votaram pela não sindicalização. Tal decisão ainda é alvo de apelação ao Conselho Nacional de Relações Trabalhistas, órgão de indicação política, por parte do Sindicato de Varejo, Atacado e Lojas de Departamento, que tenta anulá-la sob a alegação de ilegalidade e de má conduta cometidas pela Amazon para influenciar o processo consultivo dos trabalhadores. A votação majoritária dos trabalhadores contra a sindicalização, renunciando à organização que lhes garantiria a união por melhores condições de trabalho e salários, demonstra o quão forte é o poder patronal na correlação de forças capital-trabalho, sobretudo, em tempos de crise.

A despeito da derrota do movimento sindical norte-americano e do projeto Biden, o caso Amazon desencadeou uma onda de manifestações e de greves de trabalhadores da Amazon em todo mundo, trazendo à tona a necessidade de se rediscutir a liberdade de associação sindical e de se encontrar formas de proteção ao trabalhador. Para além desta questão pontual, o caso apresenta uma discussão multifacetada, subliminar e muito mais profunda, que pode passar despercebida por governos, sindicatos e trabalhadores, mas que necessita, urgentemente, ser resgatada: a gênese e o estágio atual das relações de trabalho e da atuação sindical, ou seja, é preciso compreender como chegamos ao ponto em que estamos.

Antecedentes históricos

De fato, é importante lembrar que os sindicatos, tal como hoje os conhecemos, foram legalizados nos Estados Unidos em 1935. Até então, os movimentos de trabalhadores eram manifestações espontâneas e esparsas, o que os colocava fora do controle do Estado e de empregadores. Com o fortalecimento dos movimentos anarquistas e comunistas no início do século XX e, decisivamente, com a Revolução Russa de 1917 e sua hegemonia do proletariado, desencadeou-se, nos países capitalistas, o temor de que as relações de trabalho ficassem à mercê dos próprios trabalhadores, sem qualquer limite.

É assim que surgem a proteção estatal à organização sindical e as primeiras legislações trabalhistas nacionais e internacionais, bem como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), não apenas como uma forma de amparar o trabalhador, mas, precipuamente, como uma maneira de controlá-lo. A partir de então, o Direito do Trabalho, como fenômeno social, passou a ser ora protetor, ora limitador, mas sempre, de forma dissimulada, mais ou menos controlador, expressão máxima do grupo social hegemonicamente dominante. Perceber as amarras que constroem o Direito como suposta expressão de uma relação de equilíbrio e o transformam em expressão de uma relação de poder

hegemônico consiste no primeiro passo para compreender suas limitações e as formas de superá-las.

Após a Segunda Guerra Mundial, assistiu-se à implantação do Estado de Bem-Estar keynesiano, simultâneo à Guerra Fria, tendo o Estado como controlador das relações entre empregadores e trabalhadores nos países capitalistas. Em novembro de 1989, no mesmo mês em que ocorreu a queda do Muro de Berlim, representando a derrocada simbólica do comunismo – e, diga-se, não por mero acaso –, as instituições financeiras mundiais divulgaram o Consenso de Washington, preconizando dez medidas econômicas a serem implementadas, visando à introdução da ideologia neoliberal em escala global. Sem qualquer ameaça política ao poder do capital, este se expandiu e se fortaleceu mundialmente por meio da globalização, um fenômeno de transnacionalização produtiva e financeira de múltiplas faces. A proteção ao trabalhador já não era mais tão necessária para manter a paz social e evitar revoluções, abrindo-se o caminho para a maximização do poder das corporações por meio da desregulamentação legislativa.

Com o passar do tempo e o crescimento gradativo do poder do capital, assiste-se, na segunda década do século XXI, ao aumento de abusos, ilegalidades e restrições às liberdades do trabalhador, como reflexo da hegemonia de um “ultraneoliberalismo”, isto é, de sua consolidação e aprofundamento como ideologia única, dada a ausência de projetos alternativos sólidos e ao esmagamento ideológico de qualquer tentativa de viabilizar novas possibilidades de ação. Tal situação gerou uma profunda desigualdade social e econômica, alimentada pelo crescente financeirização da economia. Neste sentido, os Estados Unidos, a despeito de serem considerados o país mais rico do mundo, são também o mais desigual, como revela o índice de Gini, com dados fornecidos pelo Banco Mundial.

Discurso ultraneoliberal e exacerbação da desigualdade

A eclosão da pandemia da covid-19 aprofundou ainda mais a desigualdade, causando um alto índice de desemprego, segundo o Bureau of Labour Statistics – em torno de 14,7% em empregos formais, e mais 15%, em empregos informais – e a diminuição dos salários, conforme aponta a OIT, maximizando o poder dos empresários na gestão de sua força de trabalho. A disseminação progressiva de um discurso político de ódio e de descrédito nas instituições, de matiz conservadora, durante a Era Trump, demonstrou os efeitos políticos dessa desigualdade. Resultou, ainda, no acirrado clima nacional durante a eleição de 2020 e em sua radicalização nas manifestações posteriores, que culminaram na invasão armada do Congresso. A reflexão que se impõe ao governo Biden, portanto, parte da análise dos limites da política econômica até então vigente, geradora de desigualdade, isto é, até que ponto ela pode esgarçar o tecido social sem destruí-lo pela desigualdade, pela miséria e pelo caos social; até que ponto a especulação financeira pode sustentá-la; de que forma o Estado pode intervir na economia e nas relações de trabalho; e qual a força política do novo governo para implantar as mudanças necessárias.

Desde fins do século XX, as relações de trabalho, assim como as empresas, transnacionalizaram-se, impulsionadas pela alocação e pela realocação produtivas em escala global, enquanto sindicatos e legislações foram construídos em bases nacionais, o que dificulta a visualização de alternativas e de possibilidades diante deste estado de coisas. Sob o governo Trump, respaldado pela elite financeira, que cada vez mais deslocava os recursos advindos da produção para a especulação financeira, e pelo discurso “ultraneoliberal”, pautado no Estado mínimo, os sindicatos foram enfraquecidos, na esteira de legislações desregulatórias que tiravam dos trabalhadores sua proteção. Nunca pareceu tão profético o apelo pela união de todos os trabalhadores do mundo, constatando a existência e a necessidade de fortalecimento, assim como de atuação, de uma sociedade civil transnacional, notadamente, dos sindicatos.

O discurso de Biden no Congresso Norte-Americano, por ocasião da comemoração de seus 100 dias de governo, e apenas poucos dias após a derrota no caso Amazon, marcou um ponto de inflexão na própria história norte-americana e em sua política econômica – *“Escolhendo a esperança em vez do medo. A verdade sobre a mentira. A luz sobre a escuridão”*. Propondo a elevação da taxa dos superricos e das grandes corporações, Biden defende o aumento da intervenção estatal na economia, com a proposição do *American Jobs Plan*, um plano centrado na ação estatal para a melhoria e a modernização da infraestrutura do país, visando a elevar o índice de emprego, estimular melhores salários e benefícios e, com isso, aumentar o consumo, aquecendo a economia.

Mais uma vez, como já havia feito em seu plano inicial de governo, demonstrou seu apoio aos sindicatos, como parceiros do crescimento econômico, enfatizando a importância da aprovação do PRO Act, e sua intenção de não sucumbir à força do capital financeiro: *“Wall Street não construiu este país. A classe média construiu este país, e os sindicatos construíram a classe média”*.

Biden e as barreiras domésticas

Ao analisar os 100 dias do governo Biden e as relações de trabalho, é possível concluir que os planos propostos por Biden evidenciam sua concepção de que o “ultraneoliberalismo” então vigente, ao aprofundar a desigualdade, ameaça a própria democracia, razão pela qual deve ser combatido em seus excessos. Apesar de bem-intencionadas, suas propostas, para serem aprovadas, necessitam do amplo apoio do Congresso Norte-Americano, não apenas centrado no espectro político que o compõe – democratas, republicanos e independentes – mas, fundamentalmente, no espectro econômico existente dentro dessas denominações e sua disposição para cooperar e renunciar a seus privilégios.

A análise e a discussão acerca das alterações legislativas em benefício do trabalhador não podem desconsiderar a gênese dos direitos laborais e da sindicalização nos Estados Unidos e o imenso peso das constrições econômicas, sociais e políticas das relações de trabalho nacionais, transnacionais e internacionais, bem como sua repercussão na vida nacional.

Nestes 100 dias, Biden realmente reafirmou seu compromisso com as promessas de campanha, propondo medidas e concedendo apoio às iniciativas de valorização do trabalhador e dos sindicatos, conseguindo elevar o índice de empregos. No entanto, as mudanças propostas por Biden interferem em bases econômicas e políticas solidificadas há pelo menos 50 anos, transformando suas promessas, projetos e boas intenções em um enorme desafio.

Europa



Crédito: Foto por CHRISTOF STACHE/AFP via Getty Images

Os novos rumos da segurança euro-atlântica sob o governo Biden

Por Leticia Figueiredo Ferreira

Criada em 1949, no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial e limiar da Guerra Fria, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) se tornou um dos pilares da política de segurança dos Estados Unidos. No mandato de Donald Trump, o sistema atlântico de segurança coletiva passou a ser questionado como nunca antes, tendo o ex-presidente se referido à obsolescência da aliança militar repetidas vezes e até sugerido a saída dos Estados Unidos da mesma. Embora o estremecimento da relação com os aliados europeus integrasse um movimento geral de retração dos Estados Unidos das organizações multilaterais sob o governo Trump, o discurso do ex-presidente era pautado por uma questão antiga: o financiamento da OTAN. Elevando a pressão por uma maior participação europeia nos gastos da organização a um novo patamar, e desconsiderando o crescimento paulatino dos gastos em defesa dos europeus, Trump condicionou a concessão de ajuda militar para o continente ao cumprimento de uma diretriz que prevê que cada Estado-membro destine 2% de seu Produto Interno Bruto (PIB) ao efetivo militar da OTAN até 2024.

Agora o novo presidente dos Estados Unidos, Joe Biden, tenta se afastar da retórica de *America First* de Trump e reassumir a liderança do país na aliança. Em 19 de fevereiro, durante uma edição especial da Conferência de Segurança de Munique, sua primeira grande aparição internacional desde a posse em janeiro, Biden ratificou o compromisso “inabalável” de Washington com a OTAN. No evento, ressaltou que a organização é a pedra angular da segurança euro-atlântica, incitando uma colaboração mais estreita entre os Estados Unidos e seus aliados europeus para responder aos “abusos econômicos” da China e às ameaças políticas da Rússia. Corroborando a fala do presidente, o secretário-geral da OTAN, Jens Stoltenberg, afirmou que os Estados Unidos e a Europa devem defender a ordem que vem sendo desafiada por potências autocráticas como China e Rússia; além de sinalizar a possibilidade de cooperação da aliança com Austrália e Japão, ambos integrantes do Diálogo Quadrilateral de Segurança, o Quad.

Durante a Conferência, Biden também elogiou o crescente investimento dos países europeus em suas capacidades militares, como forma de contribuição para a defesa coletiva. Embora assumindo uma postura mais amistosa, a fala demonstra que o anseio de dividir o fardo financeiro da segurança euro-atlântica permanece; ao mesmo tempo em que rechaça quaisquer tentativas de desaparecimento das forças europeias do guarda-chuva da OTAN, como as iniciativas, historicamente lideradas pela França, de criar uma comunidade europeia de segurança independente de Washington. Biden aproveitou, ainda, para reiterar a suspensão da retirada de tropas estadunidenses da Alemanha, conforme anunciado duas semanas antes. A decisão de

Biden revoga uma ordem de Trump de remover 9.500 tropas (de um total de 34.000) da Alemanha, como punição a Berlim pelo não cumprimento da meta de 2% do PIB para a defesa.

O futuro da OTAN no Oriente Médio e Norte da África

As declarações entusiásticas de Biden a respeito da OTAN vieram logo depois da tentativa frustrada dos Estados-membros de chegarem a um acordo sobre a retirada de tropas do Afeganistão, durante um encontro dos ministros de Defesa da aliança dois dias antes. A questão voltou a ser debatida na reunião de ministros das Relações Exteriores da OTAN, em 23 e 24 de março. Nela, o secretário de Estado dos EUA, Antony Blinken, buscou tranquilizar os membros da organização, reforçando que Washington deseja “revitalizar a aliança” e que, rompendo com a prática de Trump de tomar decisões unilaterais, o governo Biden realizará consultas mais frequentes com os parceiros europeus. Somente em abril chegou-se a uma decisão conjunta sobre as tropas alocadas no Afeganistão.

Em 14 de abril, Biden anunciou formalmente que a presença militar dos Estados Unidos e da OTAN no Afeganistão será encerrada até 11 de setembro deste ano, no 20º aniversário dos ataques terroristas a Nova York e a Washington, D.C. A remoção das tropas terá início em 1º de maio, prazo inicialmente acordado entre a administração Trump e o Talibã em 2020. A decisão veio depois de uma nova reunião virtual entre os ministros da Defesa e das Relações Exteriores da aliança, sendo também divulgada por Stoltenberg em uma coletiva de imprensa, junto com os secretários de Estado e Defesa (Lloyd Austin) dos Estados Unidos. No discurso transmitido da Casa Branca, Biden agradeceu aos aliados da OTAN pelos “sacrifícios suportados”. Em 2001, após os ataques, estes aliados responderam prontamente à invocação do artigo V, a cláusula de defesa coletiva do tratado da aliança.

Os europeus permanecem, no entanto, preocupados com a estabilidade futura do Afeganistão e seus efeitos sobre a Europa, especialmente em termos de deslocamentos forçados. Vale lembrar que, desde 2015, o continente recebe um alto número de migrantes e requerentes de asilo oriundos do Oriente Médio e da África do Norte, tendo a política migratória da UE criado um grande cisma entre os membros do bloco. A remoção de tropas e o processo de paz no Afeganistão voltarão a ser discutidos entre 24 de abril e 4 de maio, em uma conferência organizada pela Turquia, pelo Catar e pela Organização das Nações Unidas (ONU). Espera-se que a reunião entre o governo afegão, o Talibã e as potências regionais envolvidas possa fornecer um roteiro político para a OTAN, definindo se a mesma estabelecerá no país uma missão de treinamento de forças de segurança locais, similar ao que foi feito no Iraque.

Além dos planos de dar fim à “guerra eterna” no Afeganistão, Biden demonstrou interesse em retornar ao Acordo Nuclear com o Irã ainda em 2020 e, em fevereiro de 2021, encerrou o apoio militar à Arábia Saudita na Guerra Civil no Iêmen. Em janeiro, o embaixador dos Estados Unidos, Richard Mills, já havia apelado em reunião do Conselho de Segurança da ONU o cessar de todas as ingerências externas na Líbia, inclusive da Rússia, da Turquia e dos Emirados Árabes Unidos. Já a Síria foi o lugar da primeira ação militar do governo Biden, onde outra guerra perpétua

se desenrola. Para se desvencilhar desses conflitos sem perder sua posição no Oriente Médio e no Norte da África, Biden tende a investir na contenção da crescente influência de Rússia e China na região. Por ora, o enfrentamento a ambas se delinea mais claramente em outras áreas.

China, Rússia e o novo conceito estratégico da OTAN

Ao definir em sua Orientação Estratégica de Segurança Nacional Provisória que a competição estratégica não impede Washington de trabalhar com Pequim quando for do interesse nacional fazê-lo, Biden se mostra mais aberto à negociação com a China do que seu antecessor. Não obstante, em 100 dias de governo, tanto Biden quanto Blinken foram bastante enfáticos em chamar a atenção dos europeus para as práticas comerciais desleais, as violações de direitos humanos e a escalada militar da China, enquadrando-as como ameaças à segurança e à prosperidade da comunidade euro-atlântica. O tom da nova administração parece ter sido influenciado pela conclusão do Acordo Global de Investimento (*Comprehensive Agreement on Investment*, CAI) entre a UE e a China em dezembro de 2020, após sete anos de negociações.

A pressão sobre os aliados europeus deu resultado: no fim de março, a UE, junto com os Estados Unidos, o Reino Unido e o Canadá, impôs sanções contra a China em resposta às detenções arbitrárias, às violações de liberdade de religião e ao tratamento degradante infligido a uigures na província chinesa de Xinjiang. As sanções europeias, as mais significativas desde o embargo de armas contra a China de 1989, foram retaliadas por Pequim, que também implementou sanções contra instituições e legisladores europeus. A crise diplomática levantou questionamentos sobre a ratificação do CAI, que estava em fase de revisão e tradução e ainda precisa ser aprovado pelo Parlamento e Conselho Europeus.

As tensões com a Rússia também foram reativadas no fim de março, quando o governo da Ucrânia relatou manobras militares da Rússia na fronteira compartilhada entre ambas. Moscou defendeu o direito de realizar exercícios militares em seu próprio território e afirmou que não havia motivos para preocupação, mas Kiev teme uma anexação russa de Donbass, no leste do país, como o ocorrido com a Crimeia em 2014. Há seis anos, a região foi tomada por uma guerra entre as forças de Kiev e separatistas pró-Rússia e, embora tréguas tenham sido negociadas entre as duas partes em 2015, 2017 e 2020, as violações aos cessar-fogos são frequentes. Alguns analistas estadunidenses apontam que a mobilização de tropas russas se dá em um momento de crescimento das críticas internas à má gestão da crise pandêmica e à prisão de opositores pelo presidente Vladimir Putin. Outros enxergam a escalada militar como uma resposta de Putin aos ataques verbais de Biden, que chegou a chamá-lo de “assassino” em março, e à promessa de novas sanções contra Moscou por interferências nas eleições presidenciais de 2020, relatadas pela Inteligência estadunidense.

As sanções contra a Rússia por ciberespionagem foram, de fato, implementadas pouco tempo depois, em 15 de abril, junto com a expulsão de dez diplomatas da embaixada russa nos Estados Unidos. Na mesma semana, o Conselho Europeu prorrogou as sanções anteriormente adotadas contra entidades e oficiais russos por minar a

integridade territorial e soberania ucranianas. Já a OTAN, em uma coletiva de imprensa com o ministro das Relações Exteriores da Ucrânia, Dmytro Kuleba, exortou a Rússia a interromper a escalada militar na fronteira entre os dois países. O Kremlin revidou, afirmando que a instalação de tropas na região foi uma reação aos exercícios militares da aliança realizados em março, perto das fronteiras russas nos mares Báltico e Negro. Depois de ter instalado submarinos no Mar Negro e bloqueado o espaço aéreo sobre a Crimeia, Moscou começou, enfim, a retirar as tropas da fronteira com a Ucrânia no final de abril.

As relações com Pequim e Moscou voltarão a ser abordadas pelos membros da OTAN em 14 de junho, durante a cúpula de chefes de Estado no Quartel-General da aliança em Bruxelas. A programação da cimeira, a primeira da qual Biden participará, também inclui a discussão de temas como terrorismo; ataques cibernéticos; tecnologias emergentes e disruptivas, como o 5G; e o impacto das mudanças climáticas sobre a segurança euro-atlântica. O encontro faz parte da preparação da agenda OTAN 2030 e da revisão do Conceito Estratégico da organização, atualizado pela última vez em 2010. Ao que parece, a nova estratégia da aliança se encaminha para um híbrido entre o combate a ameaças difusas e transnacionais, que dominaram o debate de segurança desde os anos 1990; e uma nova confrontação com outras grandes potências, em uma espécie de retorno ao propósito inicial da OTAN quando de sua criação.

Os 100 primeiros dias de Biden: retorno dos EUA aos Bálcãs?

Por Victória Perino Rosa

O envolvimento norte-americano nos conflitos que marcaram o processo de desintegração da Iugoslávia representou um marco para a política internacional e jogou luz para as dinâmicas nos Bálcãs na década de 1990. Após a invasão do Afeganistão em 2001, e do Iraque, em 2003, entretanto, a região raramente tem figurado entre as agendas prioritárias na política externa dos Estados Unidos.

Em 2020, a notícia da eleição de Joseph Biden, conhecido por seu envolvimento com os episódios na Guerra da Bósnia (1992-1995) e do Kosovo (1998-1999), foi recebida como uma possibilidade de abertura de um período com significativas mudanças nas relações entre os EUA e a região, em que o país eventualmente retomaria o protagonismo que marcou a década de 1990. Em que medida, porém, é possível considerar o mandato de Biden como uma possibilidade de retorno dos Estados Unidos à região? E o que indicam os 100 primeiros dias de sua administração para os rumos da política externa norte-americana nos Bálcãs?

“Long-time friend”: o envolvimento de Biden nos Bálcãs

Na década de 1990, o então senador Joe Biden ficou conhecido por seu papel de destaque nas dinâmicas que envolveram as guerras nos Bálcãs e o processo de desintegração da Iugoslávia. Em setembro de 1992, ainda durante o mandato de George Bush pai, Biden se posicionou contra o embargo de armas estabelecido pela ONU contra a Bósnia no contexto do conflito com as forças sérvias/iugoslavas. De acordo com o então senador, o embargo garantia “vantagens às forças agressoras”. Diante disso, ele defendia uma intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na Bósnia e Herzegovina. Em 1993, Biden visitou a capital do país, Sarajevo, durante o período de cerco à cidade.

No contexto do crescimento das hostilidades entre sérvios e albaneses no Kosovo ao longo da década de 1990, Biden também se aproximou de membros da Liga Cívica Albanesa-Americana, principal organização de *lobby* pela independência do Kosovo no Congresso norte-americano. Com posições que remontam à tradição do internacionalismo liberal, em 1998, Biden reforçava compromisso com uma eventual intervenção multilateral na região e, assim como no caso da Bósnia, advogava pela ação da OTAN no sentido de conter as forças sérvias/iugoslavas lideradas por Slobodan Milošević no Kosovo. Em 1999, a possibilidade da intervenção se consolida e, quando em 24 de março têm início os bombardeios contra a Iugoslávia por parte da OTAN, Biden apoia a ação. Em 23 de março de 1999, apenas um dia antes do início dos bombardeios, Joe Biden enviou ao Senado uma resolução que autorizava o então presidente Bill Clinton a conduzir operações aéreas militares e ataques com mísseis contra a República Federal da Iugoslávia.

Após o encerramento da Guerra em 1999, seu filho, Beau Biden, serviu na região como consultor do Departamento de Justiça dos Estados Unidos na supervisão do estabelecimento de instituições jurídicas no Kosovo pós-Guerra, sob os auspícios da missão de administração internacional liderada pela ONU (UNMIK). Durante os dois mandatos de Barack Obama, na posição de vice-presidente, Joe Biden visitou o Kosovo e a Sérvia em diferentes momentos e reforçou sua posição em favor da independência kosovar, mesmo diante da recusa das administrações da Sérvia pelo reconhecimento do país.

A campanha presidencial de 2020

Em diversas oportunidades, Biden emitiu sinalizações a respeito de sua agenda de política externa para os Bálcãs durante a campanha presidencial no ano passado. Em julho de 2020, em entrevista para um veículo de comunicação mantido pela diáspora albanesa nos Estados Unidos, Biden declarou que a normalização das relações entre Kosovo e Sérvia é um “passo vital e crítico na região” e que este objetivo requer uma “cooperação transatlântica”. Pouco antes da eleição, em outubro de 2020, Biden também publicou cartas em apoio aos governos da Bósnia, do Kosovo e da Grécia e aos esforços de adesão destes países na esfera de influência europeia nos últimos 20 anos. Biden se referia aos esforços feitos nas últimas décadas para integrar a região à União Europeia e à OTAN. Hoje, Albânia, Montenegro, Macedônia do Norte, Eslovênia e Croácia fazem parte da Aliança militar transatlântica.

Os esforços das potências em expandir o bloco europeu e a Aliança militar transatlântica, mencionados por Biden em diferentes oportunidades, vêm no sentido de conter a influência de Rússia, China e Turquia na região. Cabe destacar que a forte presença norte-americana nos Bálcãs, incluindo a presença militar, ainda é um fato. Desde 1999, com o encerramento do conflito no Kosovo, tropas dos EUA e da OTAN se encontram em Camp Bondsteel, a maior e mais cara base militar na Europa construída desde a Guerra do Vietnã.

A partir de suas declarações durante a campanha, a expectativa que tem marcado a percepção de analistas é que os próximos quatro anos de mandato de Biden trarão um aprofundamento na cooperação com a União Europeia. Seria uma mudança em relação à postura adotada durante o mandato de Donald Trump, que teria buscado a resolução de temas na região sem a participação dos europeus. Ainda que os fatos acima apontem para uma presença militar e diplomática constante dos EUA nos Bálcãs desde a década de 1990, com a chegada de Biden à Presidência, muitos analistas também têm falado na retomada do protagonismo dos EUA na região. Contudo, o que nos diz este início de governo a respeito da eventual mudança?

Os 100 primeiros dias

Já nos primeiros dias de seu mandato presidencial, Joe Biden, em conversa com a chanceler da Alemanha, Angela Merkel, expressou a intenção de revitalizar as alianças transatlânticas por meio da OTAN e da cooperação dos EUA com a União Europeia, reforçando suas promessas de campanha de comprometimento com o multilateralismo.

Considerando-se a dinâmica geopolítica nos Bálcãs, este é um tema-chave, já que, nas últimas duas décadas, a maioria dos países da região tem assumido compromissos no sentido de ingressarem tanto no bloco europeu, quanto na OTAN. Durante a conversa, os líderes dos dois países também concordaram que os Bálcãs Ocidentais figuram entre as regiões prioritárias para a atuação da administração norte-americana em conjunto com o governo alemão.

Os primeiros indícios da cooperação transatlântica surgiram já nos primeiros meses de Biden na Casa Branca. Em 1º de abril de 2021, em carta endereçada à Presidência interétnica da Bósnia e Herzegovina, Antony Blinken, secretário de Estado dos EUA, sinalizou uma necessidade de reforma constitucional, para que a Bósnia consolide a adesão à OTAN e à União Europeia. Atualmente, a Constituição que vigora no país é resultado do Acordo de Dayton, que encerrou formalmente a Guerra da Bósnia em 1995.

Se a expectativa sobre o governo de Biden era de uma mudança imediata com relação ao mandato de Donald Trump, episódios envolvendo o contencioso Kosovo-Sérvia nos meses iniciais de governo não indicam, contudo, necessariamente, nesta direção. Isto porque, dando continuidade ao acordo mediado por Trump em setembro de 2020 para a normalização das relações entre Kosovo e Sérvia, membros da administração Biden expressaram a manutenção do apoio à inauguração da embaixada do Kosovo em Jerusalém, concretizada em 1º de fevereiro de 2021. Na sequência da cerimônia de abertura da embaixada, o porta-voz da UE emitiu uma nota, em que expressava preocupação com a decisão.

Tendo em vista os esforços dos governos do Kosovo no sentido de garantir o acesso à União Europeia, nas últimas duas décadas, o país tem-se alinhado às diretrizes de política externa do bloco europeu. Por um lado, o reconhecimento de Jerusalém como capital de Israel pelo governo kosovar marca uma divergência com a UE, que, enquanto bloco, não reconhece Jerusalém como a capital de Israel e mantém sua delegação em Tel Aviv. Por outro, revela o alinhamento com a administração de Biden, que já no início do mandato sinalizou a manutenção da postura adotada por Trump com relação a Israel. Além das críticas da UE, os governos de Turquia, Jordânia e Rússia também condenaram a decisão de abertura da embaixada do Kosovo em Jerusalém.

Retorno dos Bálcãs na política externa norte-americana?

Nos 100 primeiros dias de mandato, é verdade que os Bálcãs têm ocupado um espaço maior no diálogo entre a administração de Biden e os líderes europeus. Entretanto, esta constatação não implica, necessariamente, apontar para uma mudança com relação à atuação dos Estados Unidos, ou o eventual retorno de um compromisso maior com os Bálcãs. Desde o encerramento do conflito no Kosovo em 1999, prevalece a forte presença norte-americana na região. De maneira semelhante, a atuação em conjunto com países-membros da União Europeia, especialmente com a Alemanha, tem sido uma constante no envolvimento da potência nos Bálcãs, ao menos, desde o encerramento do conflito na Bósnia, em 1995. Mesmo durante o mandato de Donald Trump, a cooperação para ingresso da região na esfera de influência da

UE e da OTAN não deixou de ter lugar. Cabe destacar que foi durante o mandato de Trump que se consolidou a adesão de Montenegro e da Macedônia do Norte à OTAN, em 2017 e 2020, respectivamente. Nesse sentido, os 100 primeiros dias de Biden na Casa Branca não indicam uma mudança de política externa, ou de retorno aos Bálcãs, mas a manutenção de uma posição consolidada na região há duas décadas.

Meio Ambiente



Crédito: Presidente dos EUA, Joe Biden, participa da cúpula do clima virtual com líderes mundiais, na Sala Leste da Casa Branca em Washington, EUA, 22 de abril de 2021. REUTERS/Tom Brenner

Green New Deal: entre a transição radical e a moderada

Por André Andriw S. da Silva e Raí Luís Honorato

A corrida para limitar o aquecimento global até 1,5°C e mitigar seus impactos tem movimentado diversos setores da sociedade e chefes de Estado para encontrar um plano que permita combinar desenvolvimento socioeconômico com baixa emissão de gases de efeito estufa (GEEs). Nesse sentido, nenhuma política ganhou tanto destaque na mídia como o *Green New Deal* (GND), concebido pela representante democrata por Nova York, Alexandria Ocasio-Cortez, em parceria com o senador democrata de Massachusetts, Edward J. Markey.

Por se tratar de uma proposta que surgiu nos Estados Unidos, uma superpotência global que emite anualmente 6,5 bilhões de toneladas de dióxido de carbono (CO₂) – atrás somente da China, com 12,5 bilhões de CO₂ –, o GND elaborado pelos democratas em 2019 foi criticado pela ala republicana, em função de seu caráter intervencionista, sendo inclusive tachado de “plano socialista”. A política apresentada pelos congressistas democratas bebe muito da concepção do *New Deal* de Franklin D. Roosevelt, onde o Estado se tornou o principal articulador e indutor da recuperação pós-crise de 1929.

O plano democrata não surgiu do nada. Trata-se da agregação de diversas recomendações políticas feitas por cientistas e economistas ambientais aos chefes de Estado no contexto da crise financeira de 2008. As fundamentações se balizaram pela desestabilização sistêmica causada pelo colapso financeiro. Tal fato ofereceu uma janela de oportunidade para alterar as fontes poluidoras que alimentam a matriz energética global por tecnologias renováveis, estimulando uma recuperação econômica mais limpa e sustentável.

A baixa competitividade das tecnologias renováveis gerou, no entanto, incertezas quanto à sua inserção na matriz energética, o que desencorajou os chefes de Estado dos países desenvolvidos, que preferiram as políticas de ampliação da demanda por recursos fósseis – principalmente carvão e petróleo – com o intuito de gerar vagas de emprego em uma indústria caracterizada pela incorporação da mão de obra com baixa especialização. Em 2019, a resolução elaborada por AOC e Markey para reconhecer a obrigação do Governo Federal de adotar o *Green New Deal* partiu do pressuposto da janela de oportunidade criada pela crise climática.

O *Green New Deal* apresentado na resolução nº 109 da Câmara de Representantes, de fevereiro de 2019, tem um amplo escopo de atuação, mirando setores sociais, ambientais, econômicos e jurídico-institucionais. O principal ponto diz respeito à interpretação de que a transição vai além de uma mudança tecnológica, tratando-se, na verdade, de um conjunto de transformações profundas induzidas por uma mobilização nacional no âmbito social, econômico, político e ambiental.

As transformações apregoadas no plano se agarram ao princípio de combinar a mitigação dos impactos climáticos com a promoção da igualdade socioeconômica em um período de dez anos. Isso inclui: a) zerar as emissões de gases de efeito estufa, mediante uma transição justa para todos; b) gerar empregos de qualidade; c) investir em infraestrutura energética renovável e na indústria norte-americana; d) assegurar que as gerações futuras tenham acesso a natureza, água, ar e comida de qualidade; e e) promover justiça e equidade, bem como reparação histórica aos indígenas, “pessoas de cor”, pobres, migrantes e pessoas vulneráveis.

Uma alternativa histórica, porém menos ambiciosa

De fato, Joe Biden acabou reconhecendo a importância estratégica do GND para lidar adequadamente com as mudanças do clima e com a fragilidade do tecido social norte-americano. Exemplo disso é que, durante sua campanha presidencial, foi lançado o que era considerado um plano ambicioso, capaz de lidar com as ameaças geradas pelas questões climáticas e proteger as populações mais vulneráveis. O ponto nevrálgico desse plano, com algumas similaridades e divergências em relação à proposta da ala democrata, está no objetivo de atingir a neutralidade climática e transitar para uma economia totalmente baseada em energia limpa e renovável.

O problema é que o amplo escopo de atuação do *Green New Deal* foi percebido como uma grande ameaça ao *status quo* da indústria fóssil norte-americana. Em outras palavras, uma mobilização nacional em torno do plano romperia as fibras que sustentam uma relação estável entre o setor e o governo federal. Na dianteira da oposição ao plano está a ala republicana, argumentando que um GND pode devastar a economia, levar ao aumento desproporcional de impostos e à perda de empregos nesse ramo.

Nesse sentido, em março de 2021, o governo Biden lançou um Projeto de Infraestrutura, proposta considerada moderada pelos democratas em razão da visão setorial, em vez de uma transição sistêmica. Ainda assim, ele é o presidente americano que propôs o maior gasto em iniciativas para lidar com as mudanças do clima na história. Com um orçamento de US\$ 3 trilhões, seu plano é investir esse valor ao longo de oito anos em projetos no setor de energia, transportes, desenvolvimento, pesquisa e tecnologia.

Na mira destes projetos, está o propósito de mitigar as emissões de gases causadores do efeito estufa, permitindo ao país atingir neutralidade climática até 2050. O valor investido neste plano seria custeado pelo aumento de impostos pagos pelas empresas multinacionais por um período de 15 anos.

Essa contraproposta diverge do projeto democrata no Congresso. O GND pensado por AOC, Markey e por vários dos ativistas ambientais envolvidos demanda um maior nível de investimento para os programas ambientais e a criação de mais postos de trabalho. Este é o caso do estabelecimento da Brigada Civil para o Clima, a qual, do orçamento total, receberá um investimento de aproximadamente US\$ 10 bilhões. A diretora-executiva do *Sunrise Movement*, Varshini Prakash, argumenta que, para atingir as necessidades atuais, seria necessário pelo menos o dobro deste valor. A ideia é criar oportunidades de carreira em projetos

sustentáveis para a população mais jovem, que estaria diretamente envolvida na restauração e na conservação de terras públicas.

Um outro ponto que tem sido centro de controvérsia são as medidas em relação ao banimento, ou não, dos projetos de fraturamento hidráulico (fracking). Enquanto os defensores do GND advogam o banimento dessa prática, sobretudo, em decorrência dos altos riscos de contaminação de importantes fontes de água potável, o governo Biden promete fazer exatamente o oposto. Isto porque essa atividade é responsável por cerca de 50% do combustível produzido para o mercado interno e gera, concomitantemente, 15 milhões de postos de trabalho.

Em última instância, o desafio de Joe Biden é conseguir levar a cabo seu plano para enfrentar o problema das mudanças do clima, fundamentado nos eixos de transição energética, emprego e justiça climática, sem fragilizar a relação com os grupos de interesse do setor de energia. Para isso, necessita, ainda, construir uma proposta que consiga a aprovação da ala republicana no Senado, que já criou sua própria versão de um plano de infraestrutura.

Unindo o útil ao agradável: um balanço

Embora o amplo escopo de atuação do *Green New Deal* tente captar o real significado de uma transição para uma economia de baixo carbono, sua implementação apresenta uma série de limitações que geram desconfiança quanto à sua eficácia. Dado que o governo Biden-Kamala Harris se concentrou no investimento em infraestrutura e na geração de emprego para recuperar a economia norte-americana, AOC e Markey apelam por reformas estruturais profundas, clamando até mesmo pelo financiamento público para moradia dentro do GND.

Notadamente, as discussões sobre a ampliação do GND devem continuar sob a liderança de AOC e Markey. Ao priorizar os investimentos em infraestrutura energética alimentada por fontes alternativas, porém, a gestão Biden-Harris acertou justamente por estimular a competitividade da economia norte-americana, o que pode ampliar a confiança do Partido Democrata e de alguns membros da ala republicana. Destaca-se que os Estados Unidos têm forte competitividade na fabricação de tecnologias renováveis, principalmente módulos solares, carros elétricos, baterias e aerogeradores. A entrada do financiamento público nas empresas, tanto na forma de pesquisa e desenvolvimento (P&D) quanto de subsídio, pode acirrar a competição das firmas norte-americanas no mercado internacional, fazendo frente às gigantes europeias e chinesas.

Ademais, os esforços do governo federal se somariam às políticas públicas de sustentabilidade dos entes subnacionais, principais atores responsáveis pela redução dos impactos da gestão Trump na agenda climática. Esse é o caso do estado da Califórnia, que se comprometeu a deixar de emitir licenças para projetos de fraturamento hidráulico até 2024. Nesse sentido, o GND teria uma capacidade de penetração maior no território nacional, ampliando os benefícios da difusão das tecnologias renováveis e elevando o nível de bem-estar da população.

Ainda assim, uma grande inconsistência diz respeito ao *slogan* da campanha presidencial de Biden, que defendia a alta capacidade de geração de empregos do GND. De fato, como destaca o relatório de 2020 sobre empregabilidade da Agência Internacional de Energias

Renováveis (IRENA, na sigla em inglês), a indústria das fontes alternativas consegue fornecer emprego de qualidade e altos salários, se comparado à velha indústria fóssil. Todavia, isso é condicionado à superespecialização da mão de obra. Segundo o relatório, a educação é fundamental para a formação de uma gama de profissionais capazes de lidar com os desafios da transição energética – balizada pela aplicação intensiva de automação, nanotecnologia, engenharia e TI –, condição essa que deve gerar um debate profundo nos EUA, em razão da defasagem do sistema educacional caracterizado pelo elevado endividamento estudantil e pelo foco demasiado na titulação em grandes universidades.

Outra questão diz respeito ao deslocamento dos incentivos governamentais da velha indústria poluidora para as fontes renováveis e o fortalecimento da legislação ambiental com uma abordagem punitiva. A implementação dessas medidas tem um efeito negativo no curto e no médio prazos, na medida em que as multinacionais do petróleo, carvão e seus derivados serão estimuladas a buscar oportunidades no exterior, deslocando suas bases produtivas para países onde os compromissos com a agenda climática ainda são incipientes. Esse fenômeno ocasionará não apenas a transferência das vagas de emprego para outro país, como também das emissões dos gases de efeito estufa camufladas de novos investimentos na periferia do sistema internacional.

Trata-se de um efeito conhecido nos estudos ambientais como *carbon lock-in*. Unruh e Hermosilla (2006) definem esse efeito como o processo em que a indústria poluidora continua realizando novos investimentos onde há espaço na legislação para continuar poluindo. Isso inclui até mesmo o desenvolvimento de tecnologias, como captação e armazenamento de carbono, para continuar com as atividades em um contexto de transição para uma economia de baixo carbono.

Ainda assim, a “guinada verde” encabeçada pelo governo Biden-Harris, moderada ou não, extrapola a política doméstica, aparecendo também como compromisso internacional da Casa Branca recentemente, sobretudo, durante a Cúpula de Líderes pelo Clima, organizada pelos EUA. Inédito foi o compromisso anunciado no discurso de Joe Biden, que se comprometeu a reduzir até 2030 a emissão nacional de GEEs em 50% em relação aos níveis globais de emissão do ano de 2005, salvaguardando certamente a geração de empregos.

O que isso implica? Esse novo compromisso diz respeito não somente à mudança do paradigma de emissões dos Estados Unidos enquanto o segundo maior emissor histórico de GEEs. Trata-se também de um incentivo aos países desenvolvidos que anteriormente não estavam dispostos a estabelecer metas ambiciosas de redução de emissões. Esse é o caso do Japão, que, entre 2020 e 2021, havia estabelecido uma meta de redução de emissões de 26% até 2030. Após a Cúpula e o anúncio do presidente americano, o governo japonês quase dobrou esse valor, comprometendo-se a reduzir em torno de 46% o nível de emissão nacional.

Um desafio a ser superado será encontrar uma via média entre as reivindicações da ala republicana e o receio da ala democrata de que a proposta seja insuficiente perante a magnitude dos impactos climáticos globais. Uma oportunidade de renovação das credenciais ambientais norte-americanas surge, no entanto, dos compromissos assumidos com os regimes internacionais para o desenvolvimento sustentável. Assim, os



próximos meses da gestão Biden-Harris determinarão não apenas o caminho para o *Green New Deal*, no que se refere à sustentação de uma aliança progressista dentro do Partido Democrata, mas também o ritmo da transição energética global.

Caso Keystone XL e as regras internacionais de investimento no governo Biden

Por Lucas Amorim

A revogação da licença ambiental do gasoduto Keystone XL foi mais uma reviravolta política introduzida pela eleição de Joe Biden à Presidência dos Estados Unidos. O duto teria como origem a província canadense de Alberta, que produz grande quantidade de petróleo originário de fontes não convencionais desta *commodity*, as areias betuminosas, que exigem o uso de métodos de extração altamente nocivos ao meio ambiente, como o *fracking*. Seu destino seria Port Arthur, no estado americano do Texas. Nesta cidade portuária do Golfo do México, o petróleo seria refinado para consumo doméstico e para exportação. Em 2015, o então presidente Barack Obama já havia cancelado o ambicioso projeto de infraestrutura energética apenas para ser contrariado em 2020 pela liberação da licença efetuada por seu sucessor Donald Trump.

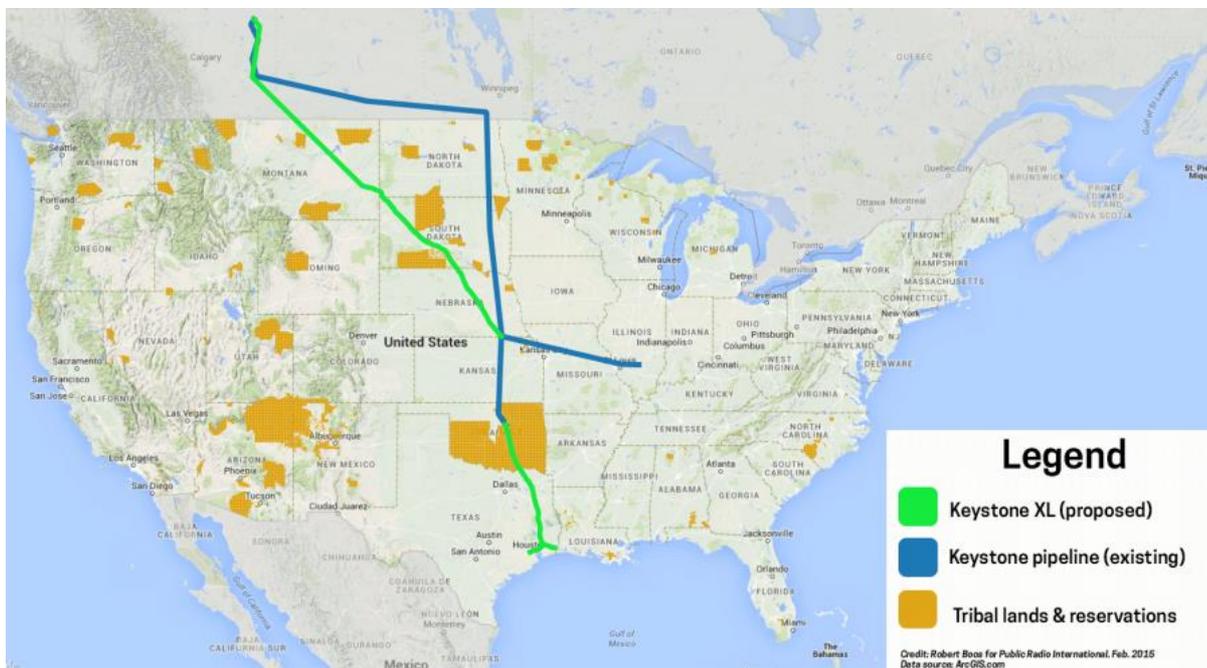
As motivações de Biden não diferem das elencadas por seu antecessor democrata Barack Obama. Em um contexto de transição para uma economia de baixo carbono, a questão ambiental foi uma das principais motivações que levaram o então presidente a cancelar o projeto. A decisão foi anunciada meras quatro semanas antes da assinatura do Acordo de Paris sobre o Clima, em 2016, e parece ter sido calculada de forma a oferecer um sinal claro aos demais signatários de que, após rejeitar aderir ao Protocolo de Kyoto, os Estados Unidos estariam dispostos a fazer sacrifícios econômicos em nome da preservação do meio ambiente. Na ocasião, ladeado pelo então vice-presidente Joe Biden e pelo secretário de Estado John Kerry (enviado especial para o Clima no atual governo), Obama afirmou que o país se tornara “líder global, em se tratando de tomar medidas sérias sobre as mudanças climáticas”.

Outro fator que pesou na decisão foi o direito dos indígenas às suas terras ancestrais. Como é possível notar no mapa a seguir, o trajeto do gasoduto passa perto de território de povos da nação Sioux. Originalmente, esta comunidade vivia no território dos atuais estados de Wisconsin e Minnesota, mas seus membros foram forçados a se realocar em reservas nos estados das Dakotas do Norte e do Sul. O grande temor é que, assim como acontece em outros projetos relacionados à produção e ao transporte de petróleo, mananciais vitais para o suprimento de água dessas comunidades sejam afetados. Em declaração de 2014, o presidente da tribo Rosebud Sioux, Cyril Scott, demonstra sua insatisfação com projeto aprovado pela Câmara de Representantes (equivalente à dos Deputados no Brasil) do Congresso dos Estados Unidos:

A Câmara agora assinou a nossa sentença de morte e também a de nossos filhos e netos. A tribo Rosebud Sioux não permitirá que este oleoduto passe por nossas terras. Estamos indignados com a falta de cooperação intergovernamental. Somos uma nação soberana e não

estamos sendo tratados como tal. Fecharemos nossas fronteiras de reserva para Keystone XL. Autorizar Keystone XL é um ato de guerra contra nosso povo.

Figura 1 - O oleoduto Keystone XL e as terras indígenas



Legenda: (em verde) Keystone XL (proposto)/(em azul) Duto Keystone (existente)/(em mostarda) Terras e reservas das comunidades nativas. Fonte: [The World](http://TheWorld.com).

Infraestrutura, capital estrangeiro e solução de controvérsias de investimento

Embora as metas políticas por trás da decisão de revogar as licenças ambientais para o empreendimento sejam legítimas, os investidores estão preparados para usar todas as armas disponíveis em seus arsenais legais para combatê-la. Assim como no governo Obama, dezenas de processos foram iniciados em tribunais domésticos do país em resposta à decisão de Biden. Tratados comerciais com provisões de investimento, como o NAFTA (Tratado de Livre-Comércio da América do Norte), também oferecem aos atores econômicos interessados na manutenção da construção do duto mais uma opção de atuação jurídica. Trata-se da arbitragem de litígios investidor-Estado. Mais conhecida pela sigla ISDS (do inglês, *Investor-State Dispute Settlement*), essa modalidade de solução de controvérsias concede a investidores individuais e corporações estrangeiras a possibilidade de indenização por ações e omissões do Estado que possam frustrar suas expectativas de lucro.

O ISDS é amplamente criticado por oferecer um fórum exclusivo para investidores estrangeiros não acessível aos nacionais do país, por coibir a atuação regulatória do governo até em casos onde sua atuação é legítima e necessária, por visar primariamente países em desenvolvimento (que, em geral, são importadores líquidos de capital) e até mesmo por não cumprir seu objetivo declarado, que é o de ampliar os fluxos de investimento entre os países. Em 2016, em resposta à revogação da licença por parte de Obama, a TC Energy, principal empresa canadense por trás do gasoduto, iniciou um procedimento ISDS

com fulcro no capítulo de investimento do NAFTA, exigindo uma indenização de US\$ 15 bilhões. O argumento principal era que a ação do governo equivalia à expropriação do investimento. Na época, especialistas avaliaram que a empresa tinha chances reais de ganhar o caso no tribunal arbitral. A ação perdeu seu objeto, uma vez que Trump reemitiu a licença em 2020, restando-nos especular qual seria o desfecho da ação.

Um precedente relevante sob o NAFTA pode ser encontrado em *Metalclad v. México*, outro caso ISDS que também envolveu a revogação de licenças ambientais. O tribunal arbitral ordenou que o México indenizasse a demandante, uma empresa americana de aterros sanitários, em US\$ 16,5 milhões. O caso é infame por aplicar uma doutrina jurídica que implica uma obrigação ampla de indenizar os investidores meramente pela quebra de suas expectativas futuras em relação ao ambiente regulatório em que seus investimentos ocorrem. Além disso, o caso ampliou a interpretação usual sobre uma cláusula dos tratados de investimento, que proíbe medidas “equivalentes a expropriação”, de forma a incluir qualquer medida que crie um efeito negativo sobre os investimentos – mesmo que o Estado não se beneficie diretamente com isso.

A realidade nem sempre é, no entanto, generosa para os demandantes em casos ISDS. Se a TC Energy tivesse vencido a ação, essa seria a primeira vez que os Estados Unidos teriam sido derrotados em um caso de ISDS em sua história. Pelc nos mostra que as chances para os investidores pioraram recentemente. A insistência dos investidores em iniciar processos arbitrais – apesar das chances reduzidas de vitória – leva o autor a concluir que nem sempre a vitória na ação é a prioridade. O ISDS, neste caso, pode ser uma ferramenta para promover congelamento regulatório (do inglês, *regulatory chill*), ou seja, adiar ou mesmo impedir o Estado de implementar uma política pública.

Essa dependência excessiva do ISDS para impedir políticas “inconvenientes” pode ser a causa da situação desconfortável que envolve hoje o sistema de proteção ao investimento. De acordo com Anderson, os países desenvolvidos não previram que, eventualmente, seriam alvos do ISDS. Esperava-se que esse seria o papel dos países em desenvolvimento. Logo, quando os Estados Unidos foram demandados em um caso arbitral pela primeira vez em *Loewen v. Estados Unidos*, o sentimento generalizado foi de choque. Além disso, o caso em que uma empresa funerária canadense alegou ter sofrido tratamento discriminatório pelo governo estadual do Mississippi foi pioneiro. Tratou-se da primeira vez que um investidor e um governo de países desenvolvidos se enfrentaram em procedimentos arbitrais. O autor argumenta que essa quebra de expectativas desencadeou a atual crise de legitimidade que todo sistema de proteção ao investidor vem enfrentando nas últimas duas décadas.

Emergência de um consenso contrário ao ISDS nos EUA?

Anteriormente uma posição relegada à ala mais à esquerda do Partido Democrata, a oposição ao ISDS parece estar ganhando força no *mainstream* político dos EUA. Em 2019, uma renegociação do NAFTA patrocinada pelo republicano Donald Trump levou a um novo acordo denominado USMCA (sigla em inglês para Acordo Estados Unidos-

México-Canadá). O capítulo de investimentos do USMCA exclui as cláusulas mais polêmicas, como a proibição a “expropriações indiretas”, e qualifica as demais para reconhecer o poder regulatório do Estado. Mais significativamente, o novo acordo não permite o ISDS entre Canadá e Estados Unidos. Embora não esteja claro se um caso *TC Energy v United States II* seria possível sob as regras de transição do USMCA, que expiram em 2023, essas mudanças tornam o êxito em um processo de investimento ainda mais improvável.

O governo Biden se elegeu com um discurso moderado. Tem proposto, porém, implementar uma agenda bastante progressista em comparação à de seus antecessores democratas. Apesar de não ter-se declarado publicamente enquanto presidente sobre o tema, Biden já deu sinais de divergência em relação à gestão de Barack Obama quando candidato. Enquanto Obama se comprometeu com a inclusão de capítulos de investimento com ISDS na negociação de acordos comerciais como a Parceria Trans-Pacífico (TPP, sigla em inglês) e a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, sigla em inglês), com países da Ásia-Pacífico e a União Europeia, respectivamente, Biden se declarou contrário ao mecanismo, em resposta a um questionário formulado pelo sindicato United Steelworkers:

Não acredito que as empresas devam ter tribunais especiais que não estão disponíveis para outras organizações. Oponho-me à capacidade das empresas privadas de atacar as políticas trabalhistas, de saúde e ambientais por meio do processo de solução de controvérsias investidor-estado (ISDS) e me oponho à inclusão de tais disposições em futuros acordos comerciais.

Se a declaração de campanha se concretizar em política do governo, esta será a primeira vez que ambos os partidos que dominam a política estadunidense compartilham a oposição à ferramenta. Isso seria uma quebra sem precedentes da trajetória do país em relação à regulação do investimento. Desde o Pós-Guerra, mas de forma mais intensa após os anos 1980, os Estados Unidos promovem regras de investimento progressivamente mais liberalizantes com o objetivo de proteger seus investidores e promover seus interesses econômicos. É importante deixar claro, no entanto, que ainda é muito cedo para assinar o atestado de óbito do sistema internacional de proteção ao investimento. Van der Merwe destaca que a fala de Biden não deixa claro se ele rejeita o ISDS como um todo, ou se ele adere a uma visão reformista, a qual entende que é possível fazer ajustes para tornar os tratados de investimento compatíveis com as políticas públicas citadas.

Também cabe destacar que, apesar de países desenvolvidos, como os Estados Unidos, terem tido a oportunidade e os recursos para ajustar seus tratados de investimento para atender à necessidade recém-descoberta de proteger suas políticas contra a interferência de tribunais ISDS – com um grau de sucesso ainda a ser testado –, o mesmo não é verdade para os países em desenvolvimento. Tentativas mal-informadas de impedir a jurisdição do ISDS podem ter exposto países – como Bolívia, Equador e Venezuela – a mais litígios.

Enquanto isso, modelos que dispensam o ISDS, como os Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) do Brasil, oferecem uma alternativa com menor impacto quanto às políticas públicas domésticas e têm atraído outros países em desenvolvimento. Em suma, vivemos um momento de inflexão em relação às regras globais que regulam o investimento. Embora seja muito cedo para chegar a quaisquer conclusões mais definitivas, acompanhar o posicionamento dos Estados Unidos e de seu novo governo será essencial para compreender os rumos desse regime.

Oriente Médio



Entraves internos nos EUA no Irã ameaçam retomada de acordo nuclear

Por Isabelle Christine Somma de Castro

Os primeiros 100 dias de um governo em primeiro mandato já pressupõem o enfrentamento de uma série de obstáculos até que a máquina estatal chegue a uma velocidade de cruzeiro. As dificuldades que Joe Biden terá serão maiores do que a média. Afinal, a administração a ser substituída é a de Donald Trump. Na esfera externa, os problemas se multiplicam. Além de desprezar velhos amigos do país, o republicano reverteu questões que pareciam bem encaminhadas, como o acordo nuclear assinado com o Irã em 2015. Além de abandoná-lo, seu governo criou empecilhos para que este pacto seja retomado.

Além de insustentável, a tensão criada por Trump com o Irã se mostra nada produtiva. Por esse motivo, resolver a questão se tornou a primeira iniciativa diplomática de peso da nova administração – antes disso, em sua campanha eleitoral, Biden já havia indicado que ela era prioritária. Menos de 80 dias após assumir a Casa Branca, o presidente democrata já havia enviado a Viena uma equipe para negociar a retomada do acordo.

O acordo de 2015

O Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) foi pactuado pela administração Obama, no final de seu segundo mandato, juntamente com Alemanha, França, Reino Unido, União Europeia, Rússia, China e, do outro lado, Irã. Em termos gerais, o acordo estabeleceu a diminuição do estoque de urânio iraniano, impediu o avanço de seu enriquecimento para além de 5%, limitou o número de centrífugas que executam esse processo e abriu caminho para inspeções frequentes de suas usinas nucleares em troca da flexibilização das sanções econômicas impostas ao país. Apesar de a República Islâmica cumprir o prometido, o JCPOA foi abandonado unilateralmente pelos EUA em 2018, depois de Trump repetir *ad nauseam* que aquele era “o pior acordo já feito”.

Além de se retirar, Trump impôs mais empecilhos para tornar uma eventual retomada do JCPOA quase inviável. O presidente americano inseriu a Guarda Revolucionária Iraniana na lista de organizações terroristas estrangeiras, algo inédito em relação a entidades governamentais, e estabeleceu novas sanções econômicas relacionadas ao apoio do país ao Hezbollah e ao Hamas.

Estas medidas atingiram o Banco Nacional Iraniano e empresas relacionadas ao refino e transporte de petróleo, órgãos centrais para o funcionamento da economia do país. Os impedimentos para transações financeiras tornaram impossível para qualquer país realizar negócios com o Irã, que foi impedido de comprar até itens de primeira necessidade, como remédios. Sem falar nas reservas financeiras do país, congeladas em bancos sul-coreanos mesmo durante a pandemia.

O dilema é que retirar sanções relacionadas ao tema terrorismo se mostra “politicamente arriscado” para Biden e, sem a retirada delas, é difícil para o Irã comercializar petróleo, que tem enorme impacto no PIB do país. Resolver este impasse é o maior desafio para os negociadores.

A implementação das mais de 700 sanções não relacionadas ao programa nuclear e a saída do acordo tinham como intenção estrangular ainda mais a já combalida economia da República Islâmica. Seu objetivo: forçar uma mudança de regime ou, pelo menos, fazer o país voltar à mesa de negociação. Como se sabe, a estratégia, conhecida como “máxima pressão”, não rendeu resultados mínimos, e o único governo que caiu foi, ironicamente, o do próprio Trump. O fracasso retumbante ainda suscitou mais tensões entre os dois países, provocou a ira dos demais países signatários, enfraqueceu a ala moderada do governo iraniano, que queimou capital político defendendo as negociações. E, para piorar, Trump elevou a tensão a níveis perigosamente altos no Oriente Médio, ao ordenar o assassinato do general Qassem Soleimani em janeiro do ano passado.

Com a saída americana do acordo, a imposição de novas sanções e a execução sumária de Soleimani, o Irã foi incentivado a ter uma posição mais agressiva – afinal, quem tem a arma nuclear, como a Coreia do Norte, recebeu um tratamento bem diferente. Teerã abandonou os compromissos relacionados ao JCPOA e voltou a enriquecer urânio em maio de 2019 acima dos níveis anteriormente acordados. Isso significa que a capacidade de construir uma bomba atômica própria é uma questão de tempo, exatamente o que o JCPOA impedia. Isso significa que a janela de oportunidade para a própria retomada do acordo pode estar se fechando.

Israel parece ter dado uma forcinha, ao provocar um incêndio na usina de Natanz, em abril, quando as negociações em Viena já haviam se iniciado. Em retaliação, o governo iraniano anunciou que, mesmo com o atentado, Natanz já havia atingido a capacidade de enriquecer urânio a 60%, ou seja, a caminho dos 90% requeridos para a obtenção de uma arma nuclear. Biden reagiu com bastante serenidade à notícia, dizendo que a ação “não ajudava”.

Os entraves

Além de Israel, outros dois países se mostraram contrários ao acordo de 2015 e, conseqüentemente, à sua retomada em 2021: Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos. Os três consideram o programa nuclear iraniano uma ameaça à sua própria existência, assim como o programa de mísseis balísticos da República Islâmica. Entre as críticas feitas ao JCPOA, estão a não inclusão do programa balístico e o prazo de 2025 para a expiração das restrições, considerado curto. Caso obtenha novos armamentos, o Irã e seus proxies, o Hezbollah, no Líbano, e os Houthis, no Iêmen, teriam uma vantagem maior nos conflitos. Estes confrontos, convém lembrar, têm como oponentes israelenses e sauditas. Mas não é apenas por isso que o trio se opõe à retomada do JCPOA: uma eventual distensão com o Irã esfriaria o apoio estratégico e logístico americano tanto para israelenses como para os países do Golfo. Por isso, tudo leva a crer que, para os inimigos do acordo, o interesse é manter o conflito em alta temperatura.

Como tanto sauditas quanto israelenses são os maiores aliados dos EUA no Oriente Médio, Biden terá de fazer escolhas. Vai ignorá-los, como fez

Obama, e tentar obter o acordo que for possível? Tentará ir além, suspendendo até as sanções não relacionadas ao JCPOA? A perspectiva é que a região perca importância estratégica nos próximos anos, especialmente pela diminuição da dependência do petróleo. O sucesso do *fracking* nos EUA, que é a retirada de combustível do xisto, e o realinhamento da nova administração em direção a uma economia verde, apesar de contraditórias, fazem a Arábia Saudita e mesmo o Irã, ultrapassada a questão nuclear, estrategicamente menos relevantes. Desta forma, estão sendo instigados a resolverem seus problemas sozinhos, sem intervenção externa. E é exatamente isso que parece estar em andamento: ambos já se encontram em negociações em Bagdá.

No caso de Israel, a chamada “normalização” das relações com alguns países árabes também colabora para esta visão – ainda que a questão palestina se encontre em um patamar mais dramático do que antes, vide os atuais confrontos em Jerusalém. Mas, como é notório, é grande o peso de Israel na política doméstica americana e, por isso, a relação entre ambos ainda tende a se manter sem muitas mudanças nos próximos quatro anos.

As escolhas da administração Biden e a conclusão de um eventual acordo também vão depender do humor dos iranianos não somente na mesa de negociações, mas também nas dinâmicas resultantes das eleições presidenciais marcadas para 18 de junho. Na República Islâmica, mesmo os chamados moderados estão cansados dos seguidos embargos e das promessas americanas não cumpridas. Os conservadores do país não viam o acordo com bons olhos em 2015 e, hoje parece para muitos, que estavam com a razão. Afinal, mesmo tendo seguido o JCPOA à risca, o país sofreu duras sanções, muitas delas extremamente dolorosas.

O desempenho econômico sofrível derrubou a popularidade do presidente Hassan Rouhani, assim como o apoio à ala dos moderados, da qual ele faz parte. Não é à toa que as atuais pesquisas de opinião sugerem que o próximo presidente deverá sair da ala mais conservadora, um resultado que pode comprometer eventuais negociações de um acordo após agosto, quando o eleito assumirá. Mais um motivo para que os negociadores de Biden e de Rouhani corram contra o relógio na busca de um denominador comum.

Outro grande problema para Biden é convencer não apenas alguns senadores republicanos, mas também congressistas democratas a aderirem à sua empreitada. Obama deixou uma bomba relógio ligada, ao aprovar o acordo por meio de uma ordem executiva. Semelhante a uma medida provisória, ela independe da aprovação do Congresso, mas pode ser revertida pelo presidente seguinte. E foi o que Trump fez.

O JCPOA foi fechado nos estertores da administração do democrata, que precisava mostrar algum avanço na área externa. Como em 2015 Obama não tinha maioria nem no Senado nem na Câmara, ele não conseguiria passar um tratado internacional que, por lei, necessita de pelo menos dois terços de votos no Senado. E, mesmo se tivesse, teria dificuldades, as mesmas que Biden deverá enfrentar nas atuais condições, bem mais confortáveis. Prova disso é a carta enviada em março ao presidente por 43 senadores de ambos os partidos. Na missiva, este grupo pede um acordo mais amplo do que o JCPOA, que incluía o programa de mísseis balísticos. É bom lembrar que as eleições de meio de mandato (*midterms*) para o Congresso costumam ser desfavoráveis para o presidente em

exercício – ela ocorrerá no ano que vem. Convencê-los agora será, portanto, essencial, já que garantir a continuidade do acordo é indispensável para os iranianos aceitarem voltar para o barco.

Perspectivas

O jogo de xadrez fica ainda mais complicado com a mudança no *status* dos outros participantes. Os russos estão mais assertivos, e os chineses, mais poderosos, afirmou uma diplomata britânica que participou das negociações do JCPOA na metade da década passada.

Por um lado, no caso dos russos, sabe-se que o governo de Vladimir Putin fez de tudo para que o acordo não fosse fechado em 2015. A informação foi revelada em áudio vazado, provavelmente, pelo próprio ministro das Relações Exteriores iraniano da época e que ainda se mantém no cargo, o experiente Mohammad Javad Zarif. O *timing* do vazamento do áudio, em abril, pode ter como objetivo espantar uma suposta oposição em andamento nas negociações. Por outro, franceses, britânicos e alemães se mostram dispostos a ajudar na resolução do impasse. Os europeus foram incapazes de transpor as sanções financeiras americanas e criar alternativas para manter negócios no Irã e, por isso, dependem do sucesso de um novo entendimento para reavivar suas transações comerciais com o país.

Acima das dinâmicas externas, as concessões de ambos os lados serão determinantes para o sucesso da empreitada. Sabe-se que, para os iranianos, é imperativo eliminar as sanções impostas durante o governo Trump, todas elas, e o mais rápido possível. Ao mesmo tempo em os americanos acreditam que aquelas que não são ligadas ao acordo devam ser mantidas, especialmente as relacionadas a terrorismo, o governo Biden precisa obter algum item a mais para tentar passar a ideia de que o novo acordo é um avanço em relação ao JCPOA. Ambos os lados têm grande interesse em resolver a questão, mas há grandes obstáculos internos. Se a ideia for conseguir qualquer entendimento possível, é provável que sua receptividade tanto no Irã como nos EUA seja limitada, o que poderá condená-lo a uma vida tão curta como o anterior.

Biden e a questão nuclear com o Irã

Por João Marcos Ferreira Pacheco

Uma das várias questões levantadas por Biden enquanto candidato à Presidência foi o acordo nuclear com o Irã. O *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA), conhecido como Acordo Nuclear Iraniano, ou Acordo Iraniano, é um pacto iniciado durante o governo de Barack Obama, envolvendo o P5+1 (EUA, Alemanha, França, Inglaterra, China e Rússia), a União Europeia e o Irã. O Acordo pretendeu introduzir no Irã diversas salvaguardas internacionais ao seu programa nuclear em troca da retirada de sanções impostas a Teerã pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas desde a década passada, resultado da descoberta de instalações nucleares não declaradas no país islâmico em 2003. A pauta levantada pelo então presidenciável democrata na campanha de 2020 foi fundamentada na retirada dos Estados Unidos do Acordo, defendida e executada pelo presidente Donald Trump, em 2018.

O Acordo Nuclear Iraniano foi uma iniciativa do governo Obama, motivado por uma projeção internacional que teve por objetivo a liderança no sistema internacional, principalmente nas questões tangíveis à segurança internacional e regional no Oriente Médio. O acordo foi majoritariamente apoiado por democratas e reprovado por republicanos, tendo finalmente sido revisado pelo Congresso em 2015. Durante sua campanha, em 2016, o presidenciável republicano Donald Trump criticou abertamente o Acordo Iraniano e prometeu retirar os Estados Unidos caso eleito, o que finalmente veio a fazer em 2018. O resultado por parte de Teerã foi a promessa de enriquecimento de urânio acima de 20%, assim violando o texto do Acordo, que previa limitar a atividade e o enriquecimento do elemento físsil pelo Irã.

Na campanha de 2020, por sua vez, Joseph Biden criticou a retirada dos Estados Unidos do Acordo e prometeu retornar a ele, caso eleito presidente, e caso o Irã voltasse a cumprir as obrigações previstas pelo texto. Para Biden, que, à época das negociações do Acordo, era vice-presidente no governo Obama, o posicionamento de Trump era irresponsável e uma mistura de isolamento e de confronto que distanciava os Estados Unidos de seus aliados europeus e fortalecia o regime iraniano. Dessa forma, reverter a saída dos Estados Unidos do Acordo Iraniano tem sido estratégia norteadora da política externa de Biden para o Irã, juntamente com o apaziguamento das tensões diplomáticas e militares entre Washington e Teerã, que surgiram depois de 2018, com a imposição de mais sanções econômicas contra o Irã por Trump e os ataques bélicos em instalações petrolíferas na Arábia Saudita em 2019. À época, o governo norte-americano culpou o Irã.

A política externa de Biden tem representado um retorno à estratégia de Obama na questão nuclear iraniana. Para os dois presidentes, é imprescindível que os Estados Unidos cumpram um papel de mediador desse conflito diplomático e liderem os esforços da comunidade internacional para impedir que o Irã construa armas nucleares. Essa

estratégia é quase oposta à de Donald Trump, que prezou por maior isolacionismo estadunidense – evidenciado pela retirada dos Estados Unidos de diversos acordos internacionais –, por relações bilaterais mais agressivas, como foi o caso da nova onda de sanções econômicas impostas ao Irã; por enfrentamentos diplomáticos mais diretos, com as acusações de autoria iraniana dos ataques na Arábia Saudita; e por investidas militares, com o assassinato do general iraniano Qasem Soleimani pelos Estados Unidos. Os quatro anos do governo Trump significaram uma drástica mudança para a relação Estados Unidos e Irã: a perda da confiança que havia sido conquistada entre os dois países, especificamente nos compromissos mútuos previstos no acordo nuclear de 2015.

O legado da desconfiança

Dessa forma, o legado de Trump para Biden é o de um Irã cético com as iniciativas de conversas em prol de acordos multilaterais e mais propenso do que nunca a dar continuidade ao seu programa de enriquecimento de urânio, tendo atingido a marca do enriquecimento a 60% em abril de 2021, em desrespeito ao limite de 20% estabelecido em 2015. Tal aumento foi significativamente motivado, também, pelo ataque cibernético às instalações nucleares iranianas em Natanz, pelo qual o Irã culpa Israel. Além disso, em novembro de 2020, ocorreu o assassinato de um dos mais importantes cientistas do programa nuclear iraniano, pelo qual Teerã também culpabiliza Israel.

As demandas iranianas para voltar a respeitar os termos do Acordo Iraniano são de que os Estados Unidos removam as sanções impostas, incluindo aquelas criadas pelo governo Trump. O presidente iraniano, Hassan Rouhani, afirmou que o Irã não tem pretensões de construir armas nucleares e que o programa de enriquecimento iraniano é pacífico.

Desde sua posse, o presidente Biden já tomou algumas atitudes: já há conversas indiretas da delegação estadunidense com representações iranianas em Viena para a retirada das sanções. As comunicações têm sido realizadas com mediação das delegações alemã, francesa e britânica, uma vez que o Irã se recusa a negociar diretamente com os Estados Unidos sem que Washington retorne para o acordo. O principal negociador responsável enviado por Biden é Robert Malley, que trabalhou diretamente no governo Obama com o Acordo Iraniano. Até abril de 2021, a estratégia tem sido a de oferecer a possibilidade de que um pacote de sanções seja removido para que se reiniciem conversas diretas e negociações entre diplomatas estadunidenses e iranianos. As sanções específicas a serem removidas não foram definidas ainda. Os esforços para reiniciar as negociações com o Irã diretamente representam um enorme passo atrás em relação a um acordo que já havia sido assinado pelos dois países após dois anos de negociações (2013-2015).

As sanções impostas pelo governo Trump não são simples de serem retiradas, do ponto de vista político, uma vez que uma significativa parte delas tem base nas acusações de que bancos iranianos estariam contribuindo com organizações classificadas pelos Estados Unidos como terroristas – Hamas e Hezbollah – e, portanto, relacionadas a financiamento de terrorismo por parte do Estado do Irã. Dessa maneira, o governo Biden assumiria altos riscos políticos ao remover sanções

econômicas fundamentadas em violações de direitos humanos. As negociações para remoção das sanções econômicas são, portanto, sensíveis e apresentam um grande desafio para o governo Biden: remover uma quantia de sanções suficiente para que os iranianos concordem em retornar aos termos do Acordo Iraniano de 2015, mas também suficiente para que o Acordo tenha apoio doméstico nos EUA.

Desafios domésticos

Em março de 2021, 43 senadores escreveram uma carta para o presidente Biden, pedindo que as negociações com o Irã abarquem mais do que apenas a questão nuclear. Há, também, opiniões no Senado, expressas em outra carta enviada a Biden por senadores republicanos, contrárias à retirada de sanções, defendendo que essas sanções dão aos Estados Unidos maior poder de barganha para lidar com o “comportamento desestabilizador” do Irã. A opinião pública nos Estados Unidos é a favor da retornada ao Acordo.

Do ponto de vista da política doméstica iraniana, além das eleições presidenciais em junho de 2021, é crucial salientar que o Parlamento iraniano está sob liderança de conservadores, que são contra o acordo e conversas com os Estados Unidos. A questão do Acordo Nuclear tem sido central nas discussões domésticas em Teerã, e os conservadores têm ativamente dificultado o diálogo com os Estados Unidos e a possibilidade de readequação aos termos do Acordo de 2015. Durante sua campanha, em 2013, o presidente Rouhani prometeu dar fim às sanções econômicas e tem, desde então, trabalhado favoravelmente ao Acordo de 2015. A eleição de um presidente conservador pode dificultar mais ainda as conversas com Estados Unidos e Europa sobre a questão.

Além da relação com o Irã, Biden também precisa lidar com a ansiedade de seus aliados europeus, causada pela saída do Acordo em 2018 por Trump. França, Inglaterra e Alemanha condenaram a estratégia de Donald Trump e afirmaram que o Acordo tinha eficácia em impedir que o Irã construísse armas nucleares. A saída dos Estados Unidos originou esforços da União Europeia para manter o acordo em vigor, desafiando a capacidade do bloco de mediar a escalada de atrito entre Teerã e Washington. A eleição de Biden trouxe esperanças de que os Estados Unidos iriam voltar de imediato ao tratado, o que não ocorreu.

Para os países europeus, a melhor medida seria o retorno dos Estados Unidos ao Acordo logo no início do governo Biden. O democrata optou por reiniciar conversas com o Irã – em virtude das sanções do governo Trump –, e a impressão na Europa é de que a oportunidade de diálogo com Teerã tem pouca margem de tempo e que os Estados Unidos não estão agindo com a rapidez necessária antes que os conflitos se agravem. Além disso, criticam o fato de o governo Biden ainda não ter admitido a responsabilidade dos Estados Unidos pela saída do Acordo e suas consequências.

O governo Biden possui um grande desafio com a questão nuclear iraniana. O democrata recebeu de Trump uma relação bilateral com tensões políticas, diplomáticas e militares que tornam o diálogo direto pouco propício. As sanções econômicas impostas pelo republicano têm altíssimo peso político e, embora seja capaz de removê-las mediante ordem executiva – sem aprovação do Congresso –, Biden precisa de

apoio doméstico legislativo para que não se criem tensões políticas internas entre o presidente e o Congresso. Do lado do Irã, as ofensivas militares estadunidenses e israelenses têm diminuído cada vez mais a confiança de Teerã para com Washington. A questão ainda está inserida em um contexto de altíssima sensibilidade de tempo, uma vez que o Irã a cada dia desenvolve seu programa nuclear em rápido ritmo, e a eleição de um presidente conservador no Irã em junho de 2021 pode deixar as conversas entre os dois países ainda menos propensas a acontecerem.

O estado das negociações é, até abril de 2021, muito prematuro. Não há ainda comunicação direta entre negociadores dos Estados Unidos e do Irã, o que é uma etapa a ser superada para que haja negociações tangíveis e objetivas em prol da remoção das sanções econômicas e da readequação do Irã às salvaguardas nucleares. Serão necessárias concessões significativas por parte dos Estados Unidos para começar a reconstrução de confiança com o Irã.

A renegociação do Acordo Nuclear do Irã e a reconstrução da política externa dos EUA

Por Vinícius Hyppolito Vilas Boas

Em 6 de abril de 2021, na cidade de Viena, diplomatas estadunidenses se reuniram com representantes do Reino Unido, da França, da Alemanha, da China e da Rússia para retomar negociações relacionadas ao Acordo Nuclear do Irã. O *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA), estabelecido em 2015, foi abandonado unilateralmente pelos Estados Unidos em 2018, durante o governo Donald Trump. Com o renovado interesse da administração Joe Biden pelo acordo, as negociações em Viena buscam solucionar duas questões principais: como retirar as sanções econômicas estadunidenses impostas ao Irã e como fazer o país islâmico voltar a cumprir os termos do acordo. Segundo o atual conselheiro de Segurança Nacional dos EUA, Jake Sullivan, as conversas têm sido “construtivas”.

Quando foi instaurado, o JCPOA solucionou parcialmente o problema da nuclearização do Irã. O Acordo era entendido por muitos especialistas como um dos principais legados da política externa de Barack Obama, não apenas por ter arrefecido o problema da nuclearização iraniana, mas também por ter marcado uma aproximação entre Estados Unidos e Irã, inimigos declarados desde a Revolução Islâmica de 1979.

O JCPOA impôs restrições ao programa nuclear do Irã em troca do levantamento de sanções internacionais contra o país. Assim, ao Irã, seria permitido conduzir um programa nuclear para fins não-bélicos, fiscalizado pela comunidade internacional. Segundo os arquitetos do acordo, o JCPOA foi pensado para reduzir a capacidade de *breakout* do Irã (tempo que o país levaria para construir uma bomba nuclear). Os iranianos concordaram em reduzir o número de centrífugas em suas instalações nucleares, em deixar de enriquecer urânio a altos níveis e em diminuir consideravelmente a quantidade de urânio que o país estocava. Para garantir que o Irã cumprisse o acordo, o JCPOA criou regras rígidas de fiscalização para o programa nuclear do país, que envolviam inspeções regulares da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e monitoramento eletrônico e cibernético.

O legado de Trump

Apesar de promissor, o acordo durou pouco menos de três anos. Em maio de 2018, Donald Trump cumpriu uma de suas promessas de campanha e retirou os EUA do JCPOA. Entre os argumentos para a saída do acordo, Trump citou falhas em sua fiscalização (não apontadas em nenhum relatório da AIEA) e abrangência, por não limitar o programa de mísseis balísticos iraniano. Trump e outros membros de seu governo também justificaram a saída do acordo com base no argumento de que o Irã seria o principal patrocinador do terrorismo internacional.

Além destes oferecidos por Trump, outros argumentos contra o acordo já circulavam na opinião pública estadunidense desde 2015. O JCPOA não proibia o enriquecimento de urânio por parte do Irã (apenas o limitava) e tinha um prazo de validade de 15 anos, o que causava preocupação quanto ao compromisso iraniano em desenvolver um programa nuclear pacífico no futuro.

Em novembro de 2018, quando o acordo se tornou inefetivo por parte dos Estados Unidos, o país voltou a impor sanções econômicas ao Irã, iniciando uma campanha de “pressão máxima”, que visava a colocar o país em posição de fragilidade econômica para obrigá-lo a renegociar o acordo nos termos estadunidenses. Apesar dos efeitos devastadores das sanções na economia iraniana, não houve retomada das negociações de um acordo nuclear entre os países.

Não obstante a saída dos Estados Unidos do JCPOA, Teerã se manteve no acordo junto aos outros cinco membros, honrando seus compromissos relacionados ao programa nuclear por alguns meses. Com a reimposição das sanções estadunidenses, o Irã passou a violar progressivamente os limites do acordo, chegando a acumular quantidades de urânio enriquecido cinco vezes maiores do que aquelas permitidas pelo JCPOA, o que reduziu consideravelmente sua capacidade de *breakout*.

Perspectivas e desafios para a renegociação do JCPOA

Um dos maiores desafios para a administração Biden nas negociações em Viena é obter um acordo que viabilize a retirada de sanções sobre o Irã e o cumprimento dos termos do JCPOA por este país, porém, sem fazer concessões que possam ser interpretadas como um sinal de fraqueza para os *hardliners* estadunidenses em política externa, tanto democratas quanto republicanos. Durante o governo Trump, os Estados Unidos sancionaram o Banco Central do Irã e a Companhia Nacional Iraniana de Petróleo, sob a alegação de que o país patrocinava o terrorismo internacional. Neste contexto, a retirada das sanções por parte do governo Biden é dificultada pelas alegadas ligações entre órgãos iranianos e organizações consideradas terroristas pelos EUA, como o Hezbollah, Hamas e a Guarda Revolucionária do Irã. É provável que as sanções sejam mantidas, apesar de não estarem relacionadas com o programa nuclear iraniano e dos fortes apelos de Teerã para sua suspensão.

Da parte do Irã, a permanência das sanções acarretará entraves para a retomada do JCPOA. Já nos primeiros dias do governo Biden, em artigo publicado pela revista *Foreign Affairs*, o ministro das Relações Exteriores do Irã, Mohammad Javad Zarif, expressou a intenção de seu país de retomar o Acordo Nuclear. A condição exigida por Zarif é que o acordo seja idêntico ao JCPOA. Em suas palavras, “o Irã quer o acordo nuclear que fez”. A irredutibilidade de Zarif pode ser um problema para os Estados Unidos, dado que as sanções ao Banco Central e à Companhia Nacional Iraniana de Petróleo são as que mais afetam a economia do país, reputadas por Zarif como táticas de “terrorismo econômico”.

Nas últimas semanas, o governo iraniano parece ter colocado todas as cartas na mesa, após a explosão em uma de suas principais instalações nucleares, na cidade de Natanz, em 10 de abril passado. Supostamente orquestrado pelo governo israelense para lesar o programa nuclear iraniano, o incidente gerou retaliações por parte de Teerã, que decidiu

aumentar o nível de enriquecimento de urânio em suas instalações de 20% para 60%, maior nível histórico para o país. A mensagem para os negociadores em Viena é clara: o momento de fazer um acordo é agora.

Não bastassem estas condições, os iranianos têm o tempo a seu favor. Após 21 de maio, os dados sobre inspeções nucleares da ONU no Irã serão mantidos sob posse exclusiva do país, já que essa data marca o fim do acordo provisório entre o Irã e a AIEA, o qual garante níveis de inspeção satisfatórios da AIEA sobre o programa nuclear iraniano. Teerã já anunciou que destruirá dados sobre seu programa nuclear após a data-limite do acordo com a AIEA, o que pode dificultar as negociações do Acordo Nuclear, pressionando os Estados Unidos e outros membros do P5+1 a acelerarem as negociações.

Outra fonte de pressão sobre os negociadores em Viena resulta das expectativas quanto ao novo presidente do Irã. Após oito anos no poder, Hassan Rouhani, um dos principais arquitetos e defensores do JCPOA, não poderá concorrer às eleições que acontecerão em 18 de junho, e não há garantias de que o próximo presidente do país seja um facilitador de qualquer acordo com os Estados Unidos.

A importância de um acordo nuclear com o Irã para a política externa de Biden

Um retorno ao JCPOA por parte dos Estados Unidos é especulado desde a vitória eleitoral de Joe Biden. Da mesma maneira que a política externa de Trump se baseou, em certa medida, na reversão de políticas do governo Obama, a política externa de Biden tem sido guiada, pelo menos nestes primeiros 100 dias, pela reversão de decisões tomadas na era Trump. Biden já retomou importantes acordos celebrados durante a administração Obama, como o Acordo de Paris sobre o Clima, abandonado no governo Trump. Além da importância destes acordos para pautas específicas, voltar a participar de acordos internacionais demonstra o compromisso da nova gestão com o multilateralismo, depreciado na política externa de Trump.

Apesar de positivo para a agenda de política externa de Biden de maneira geral, um retorno ao Acordo Nuclear do Irã provavelmente desagradará a importantes lideranças nos níveis doméstico e internacional. No Congresso estadunidense, boa parte dos republicanos e alguns poucos democratas se opõem ao acordo, defendendo a manutenção de uma campanha de máxima pressão contra o Irã e replicando os usuais argumentos contra o acordo. Biden não precisa de maioria no Congresso para retornar ao JCPOA, que é firmado como acordo executivo. Entretanto, não se indispor com a base democrata e conquistar congressistas republicanos é importante para que o presidente garanta a aprovação de outros projetos, principalmente relacionados à política doméstica, como o American Jobs Act.

No âmbito internacional, importantes aliados dos Estados Unidos, como Israel e Arábia Saudita, opõem-se ao acordo por acreditar que este permitirá ao Irã exercer sua influência no Oriente Médio de maneira mais efetiva, uma vez levantadas as sanções econômicas. Israel e Arábia Saudita são rivais estratégicos do Irã na região e têm enfrentado o país indiretamente em diversos conflitos *proxy*, como na Síria e no Iêmen,

além de ocasionais embates diretos, como o ataque israelense a instalações nucleares iranianas em Natanz, em abril deste ano, e os ataques iranianos a instalações petrolíferas na Arábia Saudita, em 2019.

Cabe à administração Biden reforçar e ampliar o escopo do acordo, algo que membros de seu gabinete já sinalizaram ser de grande interesse para o futuro. Embora não resolva a questão da nuclearização iraniana no longo prazo, a retomada do Acordo Nuclear do Irã pode ser um primeiro passo para um acordo mais ambicioso e completo. Ademais, solucionar a questão da nuclearização iraniana, mesmo que provisoriamente, é uma importante medida para que Biden dê sequência à sua mudança de ênfase na política externa, reestruturando as relações com rivais estratégicos, como China e Rússia.

Política externa de Biden para Israel-Palestina mantém paradigma de Trump

Por Bruno Huberman

Nas eleições de 2020, o presidente Joe Biden se comprometeu a restabelecer as condições políticas para a construção da paz em Israel-Palestina, em contraposição às decisões abertamente favoráveis aos interesses israelenses de seu antecessor Donald Trump. Embora Biden tenha retomado medidas humanitárias e diplomáticas com os palestinos em um aceno a sua base, sua política externa para Israel-Palestina parece indicar mais continuidades do que descontinuidades em relação a Trump.

A manutenção do reconhecimento da soberania colonial israelense sobre Jerusalém Oriental e as Colinas de Golã conserva os “fatos concretos” favoráveis a Israel estabelecidos por Trump como o novo paradigma para um acordo político com os palestinos.

Estratégia dos ‘fatos concretos’ da colonização israelense

A colonização israelense dos Territórios Palestinos Ocupados (TPOs) é um fenômeno amplo e sofisticado, conduzido por diversos atores, estatais e não estatais.

O Estado israelense é o principal ator colonial na construção de assentamentos. Embora a transferência de civis para territórios ocupados seja uma violação da lei internacional, Israel se utiliza de uma interpretação particular da lei humanitária. Nela, adota-se parcialmente a Convenção de Haia de 1907 para confiscar propriedade palestinas, com base em leis do Império Otomano, por “necessidades militares temporárias”, ou por meio da lei de “Propriedade Ausente”, promulgada em 1948 para expropriar as propriedades de refugiados palestinos.

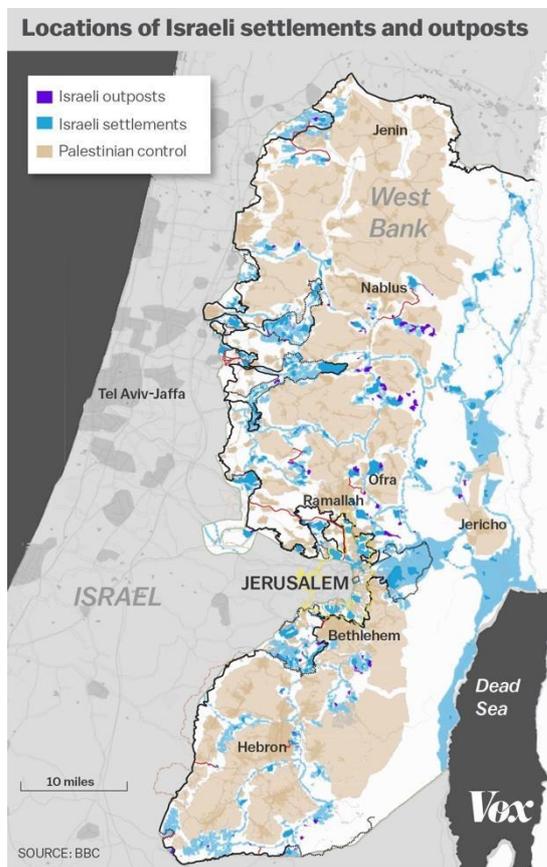
Estes assentamentos são condomínios fechados suburbanos habitados, em sua maioria, por israelenses liberais e de classe média que vivem em território ocupado por razões econômicas, particularmente nas imediações de Jerusalém Oriental. Muitos são, inclusive, defensores da solução de dois Estados, mas não estão dispostos a abrir mão de sua residência em nome de um acordo. Os “blocos de assentamentos” foram os principais entraves para a resolução do acordo de Camp David de 2000, resultando na Segunda Intifada (2000-2006).

Outro modelo de assentamento são os outposts erguidos por colonos ultranacionalistas que atuam de forma privada por meio de ONGs e com o auxílio indireto de braços governamentais. Conhecidos como “ideológicos”, estes colonos agem muitas vezes por fora da lei, mas têm sua atuação consentida pelas forças militares que governam os TPOs.

Os *outposts* recebem este nome por serem postos avançados na fronteira colonial. Normalmente, são constituídos por uma série de trailers móveis para a invasão do terreno na proximidade de vilarejos e plantações palestinas ocorrer de forma ágil. Os colonos ultranacionalistas são

também conhecidos por sua violência e por entender a colonização como uma guerra santa em defesa de Jerusalém. Diversos vilarejos palestinos foram despovoados à força para abrir espaço para novos assentamentos.

Mapa 1 - Localização dos assentamentos e outposts na Cisjordânia



Fonte: BBC/Vox, 2018.

Segundo relatório do governo israelense, estes colonos fundamentam sua *práxis* violenta no estabelecimento de “fatos concretos”. Isto é, a expropriação de cada palmo de terra possível para minar qualquer possibilidade de o território ser devolvido aos palestinos em um acordo. De forma reveladora, os anos 1990, a década dos Acordos de Oslo (1993-95), foram quando o número de colonos vivendo nos TPOs cresceu mais rapidamente, particularmente no período em que Benjamin Netanyahu foi o primeiro-ministro, entre 1996 e 1999.

‘Fatos concretos’ coloniais e consensos internacionais

Do ponto de vista da parcela liberal da sociedade israelense, os colonos ideológicos são os principais responsáveis pela continuidade do conflito com os palestinos, e o governo deveria ser mais duro na contenção das suas ações colonizadoras. Partidos de direita que representam seus interesses, como o Jewish Home, têm servido de base social e parlamentar para a manutenção de Netanyahu no poder. Para a esquerda israelense, a retirada desses grupos do poder seria a única forma de chegar a uma resolução política com os palestinos.

Embora igualmente violem a lei internacional, os assentamentos suburbanos são amplamente aceitos pela sociedade israelense e pela comunidade internacional. São entendidos como “fatos concretos” já estabelecidos. Este novo consenso foi constituído em Camp David, quando Bill Clinton (democrata) e Ehud Barak (trabalhista) decidiram que os “blocos de assentamentos” seriam inegociáveis para os israelenses. Desde então, estadunidenses e israelenses propõem uma troca de terras entre israelenses e palestinos, como previsto no plano “Paz à Prosperidade” apresentado por Trump e Netanyahu em 2020. Os palestinos têm recusado, contudo, a troca de terras, pois almejam ter um Estado em todo território da Cisjordânia e Faixa de Gaza.

O plano de Trump-Netanyahu foi, no entanto, rejeitado internacionalmente, pois atravessava a fronteira do que vinha sendo estabelecido como o novo consenso. Como ambicionado pelos ultranacionalistas, o mapa proposto previa a anexação de milhares de quilômetros quadrados da Cisjordânia por Israel em troca de investimentos e da promessa de um Estado palestino nos fragmentos restantes de território. Seriam anexados tanto os assentamentos “econômicos” como os “ideológicos”.

Mapa 2 - O plano ‘Paz à Prosperidade’ de 2020



Fonte: Trump arquivos da Casa Branca.

Embora representem parcelas divergentes da sociedade israelense, entretanto, as histórias dos assentamentos “econômicos” e “ideológicos” são entrelaçadas. Por exemplo, em maio de 2001, colonos nacionalistas

ergueram uma antena de celular falsa no cume de uma montanha na Cisjordânia, onde vários *outposts* já haviam sido derrubados. Rapidamente, receberam uma permissão militar para contratar um guarda particular.

O guarda e sua família moveram um trailer para o pé da falsa antena e cercaram os arredores. Em março de 2002, outras cinco famílias se mudaram para o local, e lá estava criado o *outpost* de Migron, que viria mais tarde se tornar um assentamento oficial. Segundo o israelense Eyal Weizman, procedimentos similares foram adotados para o surgimento dos assentamentos suburbanos de Itamar e Har Homa, chamados de “bairros” pelos israelenses, enquanto assentamentos seriam apenas os “ideológicos”.

Isto é, há um entrelaçamento entre as estratégias ideologicamente opostas de colonização israelense na Cisjordânia, no qual os “fatos concretos” ilegais erguidos por ultranacionalistas são reconhecidos e legalizados pelos liberais. Essa colonização é benéfica para toda sociedade israelense, pois os assentamentos possibilitam um alívio da alta demanda por habitação em Israel, cujo valor tem historicamente provocado insatisfação popular. Ocorrido em 2011, o maior protesto da história israelense teve jovens judeus liberais ocupando praças de todo país contra o alto custo de vida, em particular o valor do aluguel, e motivou a construção de novos assentamentos nos TPOs.

A centralidade que a expropriação de terras palestinas tem para a sociedade israelense fez Barack Obama, de quem Biden era vice-presidente, criticar simbolicamente Israel, ao se abster em votação do Conselho de Segurança da ONU de 2016 que condenou a política de assentamentos israelense. São mais de 667 mil colonos vivendo nos TPOs, representando aproximadamente 10% da população judaica israelense.

Biden, Trump e o novo paradigma para Israel-Palestina

Em dezembro de 2017, quando Trump reconheceu Jerusalém como a capital *de jure* de Israel e moveu a Embaixada dos EUA para a cidade em discordância com o consenso internacional, foi apontado como um ator irracional. Escreveu o colunista Clóvis Rossi: “Trump toca fogo, para nada”.

Uma vez que a soberania de Israel e a construção de assentamentos em Jerusalém Oriental é ilegal segundo a lei internacional, quase a totalidade das nações, incluindo o Brasil, mantém sua representação diplomática oficial em Tel Aviv até a resolução da disputa entre israelenses e palestinos em torno da divisão de Jerusalém.

Trump reivindicou a decisão, que representa os interesses dos ultranacionalistas israelenses e seus aliados, como os evangélicos, com o propósito de estabelecimento de um novo parâmetro para o processo de paz. Ato contínuo, Trump reconheceu, em 2019, a soberania de Israel sobre as Colinas do Golã, território sírio ocupado em 1967 e anexado em 1981. Como agradecimento pelo reconhecimento dos “fatos concretos” coloniais, os israelenses nomearam um assentamento em homenagem ao estadunidense: o “Trump Heights”.

Este novo paradigma veio a ser consolidado no plano “Paz à Prosperidade” de 2020. Rashid Khalidi, da Columbia University, descreveu o plano como o mais recente de um século de acordos “ultrajantes” imposto aos palestinos. Poucas nações embarcaram no plano e a

anexação, que chegou a ter data para ocorrer, foi adiada indefinidamente. A gestão Trump significou, porém, uma oportunidade para o estabelecimento do maior número de assentamentos desde os anos 1990. O método de *outposts*, interrompido durante Obama, voltou com força.

Além disso, Trump interrompeu o financiamento da UNRWA, agência da ONU responsável por assistir os refugiados palestinos, e de outros projetos da USAID no país. Ademais, cortou relações com a OLP (Organização pela Libertação da Palestina), enquanto mediou a normalização das relações de Israel com diversas nações árabes, como Emirados Árabes Unidos, Bahrein e Marrocos.

Apresentado como o anti-Trump, Biden foi eleito com um amplo apoio de judeus, israelenses, palestinos e demais defensores de uma profunda alteração na política externa dos EUA para Israel-Palestina. Muitos de seus eleitores foram, inclusive, integrantes do movimento negro, indígena e do *Democratic Socialist of America* envolvidos na campanha BDS, que realiza ações para o boicote, desinvestimentos e sanções a Israel.

Como resultado da movimentação da política estadunidense, o Aipac, tradicional lobby defensor de um alinhamento incondicional com Israel, perdeu espaço para o movimento sionista liberal JStreet na Casa Branca. O JStreet defende um novo uso para a ajuda militar anualmente destinada a Israel, atualmente no valor de US\$ 38 bilhões. Os liberais desejam que os recursos sejam direcionados para a construção da paz.

Embora Biden sinalize contrapor os interesses israelenses em relação ao Irã, o presidente não tem demonstrado que almeja alterar substancialmente a política dos EUA para Israel-Palestina. O secretário de Estado, Antony Blinken, reivindicou defender “direitos iguais” para os palestinos, mas os democratas têm apontado que irão construir sua política externa para Israel-Palestina sobre os “fatos concretos” que Trump e Netanyahu estabeleceram em divergência ao consenso entre as nações.

Até o momento, foram feitas ações de maior importância simbólica e humanitária. Biden retomou a contribuição à UNRWA no valor de US\$ 150 milhões — metade do que costumava contribuir até 2018. É um montante essencial para o auxílio dos refugiados palestinos no combate à pandemia da covid-19, que carecem de itens médicos básicos. Os EUA têm silenciado, no entanto, sobre as restrições impostas pelos israelenses à vacinação nos TPOs.

Além disso, os democratas restabeleceram as relações com a OLP e ainda reservaram mais US\$ 85 milhões para projetos humanitários e de construção da paz, mas Biden afirmou que irá manter o reconhecimento estadunidense da soberania israelense sobre a Jerusalém Oriental palestina e as Colinas de Golã sírias, ocupadas e colonizadas à força.

Apesar de derrotado eleitoralmente, o projeto de Trump e Netanyahu tem-se mostrado vitorioso, ao estabelecer um novo parâmetro internacional para um acordo político fundado sobre o reconhecimento da expansão das fronteiras coloniais israelenses ao custo de vidas e terras palestinas.

A retirada das tropas dos EUA do Afeganistão

Por Beatrice Daudt Bandeira

Em 14 de abril de 2021, Joe Biden anunciou que está comprometido com retirar as tropas dos Estados Unidos do Afeganistão até 11 de setembro próximo, prometendo, portanto, pôr fim ao conflito. Dado o contexto atual de enfrentamento à pandemia do novo coronavírus, o objetivo de Biden tem dois principais desafios: delimitar prioridades em nível nacional e demonstrar a capacidade dos Estados Unidos de responder às ameaças internacionais, ainda se apoiando na tática de contraterrorismo, mas não exclusivamente no Afeganistão. A estratégia de defesa do governo Biden indica que concentrar esforços e investimentos em uma guerra que já se estende por quase 20 anos no Afeganistão, embora haja algum valor em demonstrar prestígio militar, carece de justificativa plausível para continuar por um sexto mandato presidencial consecutivo.

Desde sua campanha eleitoral, o democrata se diz pautado por algumas prioridades iniciais: responsabilidade no combate à pandemia da covid-19, compromisso de criar um plano de ação para reativar a economia e o potencial de enfrentamento das mudanças climáticas. Logo que assumiu, anunciou o retorno à Organização Mundial da Saúde (OMS), aprovou um pacote econômico de US\$ 1,9 trilhão e retomou a agenda climática do Acordo de Paris sobre o Clima. Agora, enquanto presidente, por um lado, o ponto de partida da política externa dos Estados Unidos acena para o multilateralismo e, a partir disso, uma mudança subjacente na perspectiva da política de defesa. Por outro, em meio à pandemia, o interesse vital parece estar profundamente ligado à busca pela unidade nacional norte-americana, que se apresenta ameaçada, e evitar o isolacionismo do país.

O conflito no Afeganistão

O conflito no Afeganistão começou como resposta aos ataques de 11 de setembro de 2001 e foi moldado pelo mal-estar dos Estados Unidos frente ao terrorismo e a organizações extremistas apontadas como ameaça à democracia ocidental. Nesse período, o Talibã (grupo fundamentalista islâmico que se difundiu no Paquistão e no Afeganistão) foi acusado de abrigar membros da Al-Qaeda (organização fundamentalista islâmica global que assumiu a autoria destes ataques, que mataram em torno de 3.000 pessoas). A partir disso, o compromisso assumido pelos Estados Unidos, e apoiado por aliados fundamentais como o Reino Unido, foi dismantlar a insurgência talibã que controlava grande parte do território nacional desde 1996. A partir de 2001, a guerra enfatiza dois principais fatores: combater a resistência terrorista e reconstruir o Afeganistão. Em contrapartida, nos dias atuais, existe a dúvida sobre a capacidade norte-americana de promover a estabilização da segurança e viabilizar a paz no país.

Mesmo que o presidente Biden não use o termo “derrota” em seu pronunciamento, de 14 de abril de 2021, sobre a saída do Afeganistão,

algumas consequências e decepções sobre a ofensiva valem ser destacadas: a guerra no Afeganistão não foi rápida, como era esperado pelo governo de Bush; duas décadas após a campanha militar desencadeada pelos atentados de 2001, conhecida como Guerra Global ao Terror – parte da estratégia de combate ao terrorismo em alcance global –, a violência de grupos não estatais como os mencionados anteriormente ainda é uma preocupação. Vale ressaltar que os talibãs, mesmo que rapidamente depostos do poder em 2001, ainda têm influência na região e, com a anunciada retirada das tropas norte-americanas até setembro deste ano, há a possibilidade de se fortalecer e retornar ao poder na capital do país, Cabul.

Nos moldes da governança ocidental – a saber, o ideal de democracia, direitos humanos e liberalismo –, a estratégia de pacificação, que nesse cenário se configura também na conquista dos “corações e mentes” da população, não funcionou, e o país continua em situação precária. Além disso, o conjunto de custos econômicos e de perdas humanas, fazendo menção também aos soldados que retornaram aos Estados Unidos sem algum membro do corpo, ou com transtornos pós-traumáticos, podem e devem ser aspectos a serem levados em consideração ao avaliar os desdobramentos dos esforços nessa guerra.

Estima-se que os custos econômicos durante duas décadas chegaram aos trilhões de dólares, com a morte de soldados norte-americanos atingindo o número de 2.448 vidas, incluindo as missões das operações Liberdade Duradoura (desenvolvida entre 2001 e 2014, com o principal objetivo de destruir a Al-Qaeda e desmantelar o governo talibã no Afeganistão para impedir que o país servisse de base para planejamento e execução de ataques terroristas) e Sentinela (de 2015 até os dias de hoje, seu escopo inclui também preocupações com a capacitação nacional afegã).

Embora os Estados Unidos tenham demonstrado certa preocupação com a reconstrução da ordem nacional afegã, Biden destaca que o objetivo inicial era capturar os responsáveis pelos ataques do 11 de Setembro, ressaltando, no mesmo pronunciamento, a operação que resultou – em 2011, no governo de seu correligionário Barack Obama, de quem esteve vice-presidente – na execução de Osama bin Laden, líder da Al-Qaeda e alvo principal da Guerra ao Terror no Afeganistão.

Considerando a última década da presença dos Estados Unidos no Afeganistão, mesmo após a morte de Osama bin Laden, a pergunta fundamental é: a paz está consolidada no país? Embora o presidente Biden tenha destacado o interesse em continuar o trabalho humanitário na região e o compromisso com a defesa e a proteção dos direitos das mulheres, a perda de cidadãos norte-americanos no Afeganistão e os mais de 100 mil vítimas civis (dados da Organização das Nações Unidas divulgados em 2020 referente a mortos e feridos) enfatizam o limitado planejamento de atuação estrangeira no país e seu objetivo difuso – dois aspectos que contribuíram, em grande medida, para o prolongamento do conflito até os dias de hoje.

Outras ameaças e tecnologia de guerra

Em termos de política de defesa, mesmo com a saída final das tropas militares norte-americanas do Afeganistão, uma preocupação persiste: como mitigar a insegurança e a desconfiança global sobre as ameaças internacionais de um eventual novo 11 de Setembro? Para responder a essa questão, é importante recordar que o conflito no Afeganistão é uma guerra de longa data, mas não a única em andamento onde há presença de forças armadas estrangeiras. Alguns exemplos de conflitos internacionais em que há participação norte-americana são: Síria, Iraque, Chade, Mali e Somália. Nesses locais, o esforço está reunido, principalmente, em combater movimentos terroristas e organizações extremistas, a exemplo do Estado Islâmico na Síria e no Iraque.

A decisão de Biden de uma retirada final das forças militares estrangeiras do Afeganistão até 11 de setembro de 2021 não compromete a atuação dos Estados Unidos contra a ameaça terrorista no mundo – pelo contrário. O interesse do presidente democrata é redirecionar seu campo de atuação e combate para qualquer local do mundo, em que seja necessário interromper ameaças terroristas. Para tanto, será preciso deixar claros objetivos e limites quanto a um possível novo conflito, ou prolongamento de algum já em andamento, o que pode servir para justificar, ou evitar, novas guerras nos moldes do Afeganistão.

O fato é que a “Guerra mais longa da América” não será dissociada de Biden, pois há de se considerar que a ameaça terrorista está dispersa pelo mundo (não somente no Afeganistão) e, por isso, escolhas precisam ser feitas. Embora este seja um tópico significativo, manter atenção para outras regiões e possíveis ameaças é inevitável. Apesar das ressalvas em relação à abordagem de seu antecessor, a tendência é que o novo presidente concentre esforços na diplomacia, priorizando disposições comuns de negociações de paz, como a iniciada no governo Trump em 2020 em conjunto com o governo afegão e o Talibã em Doha, no Catar.

Embora a guerra no Afeganistão tenha perdido apoio popular entre os norte-americanos, é importante destacar alguns desdobramentos da estratégia norte-americana de contraterrorismo em conflitos. Em primeiro lugar, entende-se que a dificuldade de lidar com os grupos terroristas se mostrou maior do que o esperado em 2001. Depois de 20 anos no Afeganistão, os Estados Unidos ainda parecem entender pouco sobre a população afegã e menos ainda sobre suas reais demandas. Ao mesmo tempo, a sofisticação da tecnologia de guerra nos dias atuais, em especial o uso de sistemas de monitoramento com elementos de Inteligência artificial, como os drones militares na Somália, Iraque e Síria, permitem que os ataques sejam controlados de forma remota.

É preciso ressaltar que a tecnologia, para além da capacidade de destruição de infraestrutura, não isenta vítimas civis nos ataques, embora a utilização de aviões não tripulados, apesar de controverso, tenha como um dos objetivos principais diminuir o número de soldados norte-americanos mortos e feridos em combate. O que ainda não está muito claro é como Biden pretende lidar com essa forma de fazer guerra, amplamente defendida pelos governos que o antecederam, e que alterou completamente o cenário nesses países. Além disso, a ampliação do uso de drones durante o governo Obama e a falta de transparência sobre as

fatalidades causadas por esses veículos, principalmente durante o governo Trump, devem deliberar análises profundas sobre o tema.

Finalmente, enquanto a pandemia de covid-19 se projeta, decisões de política externa que gerem mais gastos vão demandar maior transparência. Tudo indica que a preocupação para uma boa parte da população norte-americana agora seja o fortalecimento das capacidades de atendimento médico, distribuição rápida de vacina, além do racismo e da brutalidade policial. Nesse contexto, Biden tem pela frente o desafio de definir estratégias para procedimentos simultâneos de respostas urgentes aos desdobramentos de crises tanto internas quanto externas, o que será possível somente por meio do pleno comprometimento com as instituições nacionais e multilaterais.

Rússia



Crédito: MLADEN ANTONOV/AFP via Getty Images

Mais do mesmo? Biden e a Rússia entre a confrontação e a tentativa de diálogo

Por Gustavo Oliveira

Ao assumir o posto de presidente dos Estados Unidos, em 20 de janeiro de 2021, Joe Biden herdou um legado de pelo menos sete anos de permanentes tensões nas relações com a Rússia, lançado pelos acontecimentos da crise ucraniana de 2013/2014. De lá para cá, seja sob o democrata Barack Obama, de quem Biden foi vice-presidente, ou sob o republicano Donald Trump, elementos como a retórica de confronto, o uso de sanções e demonstrações de força militar se tornaram aspectos característicos da postura dos Estados Unidos em relação à Rússia.

Esses fatores também apareceram com destaque nos 100 primeiros dias da administração Biden. Em março, por exemplo, o governo dos Estados Unidos introduziu novas restrições nas relações econômicas com a Rússia e impôs sanções a oficiais russos que Washington considerou como envolvidos no envenenamento e posterior prisão de Aleksei Navalny, um dos principais opositores do presidente Vladimir Putin. O leque de sanções se expandiu mais uma vez no mês seguinte, em uma rodada que incluiu restrições ao financiamento da dívida soberana russa e sanções a entidades acusadas de envolvimento em operações cibernéticas atribuídas a órgãos de segurança/Inteligência russos. Além disso, a ordem executiva assinada por Biden em 15 de abril também abriu margem para novas sanções pelos mais variados motivos, como a interferência em eleições norte-americanas e ameaças à segurança em países e regiões tidos como importantes para os Estados Unidos.

Em meio a uma nova crise em torno da Ucrânia, vista por muitos nesse país e nos Estados Unidos como prenúncio de uma possível incursão militar russa ao país vizinho, o governo norte-americano reiterou seu apoio à Ucrânia em face da “contínua agressão” russa. As já usuais “guerras diplomáticas” tiveram continuidade, por sua vez, com o anúncio, também em abril, da expulsão de dez membros da missão diplomática russa em Washington. Por fim, naquele que foi certamente o episódio mais polêmico relacionado à Rússia durante o governo Biden, o presidente estadunidense respondeu positivamente quando perguntado pelo jornalista George Stephanopoulos se Putin seria um “assassino”. O episódio foi seguido da convocação, por parte do governo russo, do embaixador em Washington para consultas em Moscou.

Biden e a rivalidade entre Estados Unidos e Rússia

Pode-se dizer que essas ações concretizaram, de certo modo, indicações dadas durante a campanha presidencial norte-americana. Em 2020, Biden expôs uma espécie de visão programática sobre política externa em artigo publicado na famosa revista *Foreign Affairs*. Em sintonia com visões prevalecentes no *establishment* político e intelectual estadunidense, o texto enfatizou as necessidades de uma postura

combativa frente à Rússia, cuja “agressão” no sistema internacional seria contrabalançada pelo vigor militar da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), e do apoio norte-americano à sociedade civil russa, elogiada por demonstrações de oposição ao que se chamou de “sistema autoritário cleptocrático” de Putin. A possibilidade de cooperação com a Rússia apareceu de maneira mais evidente apenas quanto à questão do controle de armamentos.

Essas perspectivas foram largamente ecoadas em documentos oficiais norte-americanos lançados durante o novo governo democrata. Publicado em março, o *Interim National Security Strategic Guidance*, por exemplo, fala em um ambiente global de rivalidade com a Rússia (e também a China), retratada como uma concorrente com intenções de minar posições dos Estados Unidos e sua rede de aliados no sistema internacional. Similarmente, o *Annual Threat Assessment of the US Intelligence Community*, publicado em abril, descreve a Rússia como um rival dotado de relevantes recursos militares e tecnológicos e capaz de atuar em diversas regiões – inclusive, no chamado “Hemisfério Ocidental”. Em linha com percepções sedimentadas desde a eleição de Donald Trump, a própria sociedade e o sistema político estadunidenses são também vistos como potenciais alvos de tentativas de interferência russa. Do ponto de vista norte-americano, tal diagnóstico, cujos contornos já apareciam sob Trump, requer medidas voltadas para a preservação da “liderança” dos Estados Unidos no sistema internacional e a contraposição ao percebido desafio russo.

Biden também demonstrou pragmatismo e abertura ao diálogo em diversos temas relevantes para as relações com a Rússia. O exemplo mais destacado disso foi, certamente, o acordo bilateral pela renovação do *New START*, acordo de limitação de armamentos nucleares que havia sido originalmente assinado por Obama e Dmitri Medvedev, ex-presidente da Rússia, em 2010. Negociações anteriores entre os governos Putin e Trump não tiveram sucesso, trazendo o risco de que o *New START* expirasse em fevereiro de 2021 sem um substituto. Logo em sua primeira semana de ofício, porém, Biden acertou com Putin o encaminhamento de uma extensão de cinco anos – arrefecendo, em tese, tendências armamentistas entre Estados Unidos e Rússia.

Posteriormente, em meio às tensões em torno da Ucrânia, Biden também propôs a Putin a realização de uma cúpula bilateral (algo que não acontece desde 2018, quando Trump e Putin se reuniram na Finlândia), enquanto que o governo dos Estados Unidos cancelou o envio de navios de guerra ao Mar Negro. Em diversas ocasiões, Biden traçou linhas vermelhas para retaliações norte-americanas contra a Rússia, mas já enfatizou o desejo de evitar escaladas de tensão e chegou a se referir à Rússia como uma grande potência que, ao lado dos Estados Unidos, teria “significativa responsabilidade pela estabilidade global” – tom pouco usual diante da elevada antipatia prevalecente na classe política estadunidense sobre a Rússia. A participação de Putin na Cúpula do Clima convocada por Biden, que elogiou a participação russa no evento, forneceu uma indicação prática de possíveis áreas de aproximação entre Washington e Moscou. Ademais, cabe destacar a natureza das sanções adotadas por Biden. As medidas de abril podem vir a gerar impactos negativos de maior peso a

longo prazo, mas se considera, entre especialistas russos, que seus prejuízos econômicos mais imediatos, embora desconfortáveis, devem ser marginais para a Rússia.

As respostas russas

Diante desse balanço, a elite governante russa tem respondido em estilo similar ao exibido pelo governo norte-americano. Há, de um lado, um duro discurso sobre as ações dos Estados Unidos. Em meio às recentes tensões, Dmitri Medvedev, atual vice-presidente do Conselho de Segurança da Rússia, alertou que as relações com os Estados Unidos, por culpa de Washington, haviam retornado ao padrão da Guerra Fria. Para Nikolai Patrushev (secretário do Conselho de Segurança), tido como um dos “falcões” do círculo de aliados de Putin, nem mesmo “fanáticos oponentes” da União Soviética na Guerra Fria, como Harry Truman e Ronald Reagan, demonstravam tanta acidez em público quanto Biden. O próprio Putin, em seu discurso anual à Assembleia Federal (equivalente russo aos congressos norte-americano e brasileiro), fez referências veladas de tom fortemente crítico aos Estados Unidos, alertando, ainda, para a necessidade de respeito às linhas vermelhas traçadas pela Rússia.

Em todos esses casos, contudo, críticas e alertas aos Estados Unidos foram acompanhados de apelos, mais ou menos explícitos, ao diálogo. Diversas medidas adotadas pelo governo russo também demonstraram um padrão similar de assertividade conjugada a sinalizações de abertura para uma desescalada de tensões. Por exemplo, reconhecendo a assimetria de capacidades econômicas, a resposta russa às medidas norte-americanas de abril se restringiu essencialmente a retaliações que dificultarão as operações do corpo diplomático norte-americano na Rússia.

Dias após o contato de Putin com Biden em abril, o governo russo, que vinha denunciando a intensificação das atividades da OTAN no entorno geográfico da Rússia, anunciou a redução de tropas que haviam se deslocado para regiões próximas às fronteiras com a Ucrânia. Em meio à crescente percepção norte-americana de uma agressividade russa no campo cibernético, o governo russo também renovou proposições para a cooperação com os Estados Unidos contra ameaças nesse campo.

Perspectivas futuras

É cedo para afirmar se, e em que medida, essas tendências podem levar a algum tipo de relaxamento genuíno nas relações bilaterais. Diversos fatores indicam, no entanto, que a transição de poder nos Estados Unidos dificilmente conduzirá a uma ampla normalização que transcenda a cooperação em temas pontuais, como a questão dos armamentos estratégicos e contatos operacionais para evitar choques militares diretos. A percepção de uma rivalidade de potências parece estar amplamente consolidada nos Estados Unidos e assimilada pelo governo democrata. Nesse sentido, as declaradas aspirações de Biden pelo revigoramento da “liderança” norte-americana no sistema internacional evocam exatamente o tipo de postura hegemônica que a elite russa, que zela pelo *status* de seu país como grande potência independente e em pé de igualdade no sistema internacional, tem tradicionalmente repudiado durante o Pós-Guerra Fria.

Nesse sentido, o restante de 2021 pode ser um importante indicador para os caminhos das relações entre Estados Unidos e Rússia durante o governo Biden. O ano é de eleição parlamentar na Rússia, que deve ocorrer em setembro. O governo russo espera que se reproduza uma importante peça nas engrenagens do poder putinista: a formação de uma maioria parlamentar pelo Rússia Unida, o partido que apoia Putin. Por um lado, apesar de ter índices de popularidade menores do que em outras épocas, o Rússia Unida ainda apresenta larga vantagem em relação aos outros principais partidos políticos russos. Por outro, como indicaram as manifestações pró-Navalny ocorridas em 2021, há setores da sociedade russa dispostos a desafiar o governo Putin por diversos meios. As votações na Rússia, como as eleições e o referendo constitucional de 2020, têm sido tradicionalmente criticadas por parte da sociedade russa e por observadores estrangeiros em virtude de condições gerais tidas como desfavoráveis para a competição com o governismo, e também já serviram, no passado, como ocasiões de protestos e cobranças por mais democracia no país.

Diante de seu autodeclarado compromisso com a promoção da democracia, bem como de um Congresso que predominantemente espera uma política combativa frente a Putin, o governo Biden, face a possíveis protestos e críticas à legitimidade do processo eleitoral russo, pode se ver impelido a tomar posicionamentos interpretados pelo governo russo como interferência política e incitação a críticas e a mobilizações populares contra Putin. Trata-se de uma tradicional fobia da elite política russa que se intensificou nos últimos anos, como ilustra a recente ampliação legal da definição e das possibilidades de monitoramento de “agentes estrangeiros” na Rússia, bem como as demandas, em meio às críticas norte-americanas à situação de Navalny, pela não-interferência em assuntos políticos internos da Rússia.

Com as devidas ressalvas para as diferenças de contexto, a História pode servir de alerta. Uma década atrás, quando dos protestos contra o governo russo em 2011/2012, a percepção, por parte de Putin, de apoio norte-americano aos manifestantes russos foi um dos fatores que contribuíram para enterrar o chamado *reset* nas relações bilaterais buscado por Obama, bem como para fortalecer a visão de um cerco norte-americano que se consolidou na Rússia nos últimos anos – com todas as suas conhecidas repercussões para o tensionamento das relações bilaterais.

Tensões Rússia-EUA nos 100 dias de Biden: Guerra Fria 2.0, ou continuidade?

Por Danielle Amaral Makio

O crescente tensionamento das relações entre Rússia e EUA configura um importante desdobramento da política externa implementada pelo democrata Joe Biden ao longo de seus primeiros 100 dias à frente da Casa Branca. Considerado por muitos como o ponto de maior defasagem da relação entre ambos os países desde o fim da Guerra Fria, o momento atual é marcado por embates securitários em torno da Ucrânia, por alegações estadunidenses acerca de ataques cibernéticos e da ingerência russa em eleições presidenciais, por retaliações impostas por Washington ao Kremlin em resposta à postura de Putin em relação a seu opositor Alexei Navalny, entre outras arenas de disputa. A despeito da polarização aparentemente crescente entre Moscou e Washington, o tradicional pragmatismo da política externa norte-americana e os interesses da Rússia e de suas elites parecem, juntos, evitar a erosão completa das relações russo-americanas. A renovação do New START, importante tratado no âmbito do controle de armas, em fevereiro deste ano, sugere a imposição tácita de limites à rivalização e aponta para possíveis cenários de cooperação.

O desgaste das relações entre Rússia e EUA que marca o início do governo Biden não representa, contudo, uma completa ruptura com o período anterior, mas, sim, parece apontar para uma manutenção, ou ainda um aprofundamento, daquilo que vinha se estabelecendo como tendência. A despeito do otimismo inicial de Putin com a eleição de Donald Trump em 2016, os escândalos de 2017 em relação à influência russa nas eleições estadunidenses logo suprimiram, em certa medida, qualquer inclinação mais abertamente “putinesca” do republicano. A ameaça da ingerência de Moscou no pleito estadunidense forjou um consenso entre o Congresso americano, no que diz respeito às decisões tomadas frente a Moscou. Assim, a interação russo-americana, que prometia passar por um momento mais amistoso como contrapartida às tensões causadas pela anexação da Crimeia em 2014, segue em uma tendência decadente como sugerem as novas sanções impostas pelos EUA contra a Rússia em 2017, após o escândalo do envenenamento de Sergei Skripal, e 2019, no âmbito da construção do Nord Stream 2.

Um importante pilar da sustentação do governo de Putin é o amplo e estável apoio da população garantido, entre diversos meios, mediante: (i) a disseminação de um discurso antiliberal/anti-Occidente amplamente centrado na crítica aos EUA; e (ii) o compromisso em relação à preservação de políticas sociais que garantisse à população estabilidade em questões como oferta de emprego e previdência. A conjugação destes dois pilares concedeu a Putin impressionantes 89% de aprovação em 2014, um quadro de sucesso que se sustenta até 2018, momento em que começa a ruir, devido à instituição de reformas no sistema de pensão russo.

Passada a alta do petróleo e instauradas as duras sanções impostas pelo Ocidente após a crise ucraniana, a economia russa entra em um momento de grandes dificuldades que leva o Congresso a aprovar as novas medidas. Esta decisão põe fim, contudo, a uma das bases de sustentação de Putin perante seu eleitorado. O discurso antiocidental se torna, assim, o único trunfo do Kremlin, manifesto, por exemplo, como uma presença mais intensa na Síria – ainda, é claro, que a atuação russa no local não se possa justificar apenas com base no cenário de aprovação contestada do governo em vigor. A questão pensionista somada aos crescentes níveis de desemprego e aos baixos salários – quadro que se agrava ainda mais em virtude da pandemia – tem deteriorado o poder de coesão social oriundo da mobilização de um discurso de oposição aos EUA.

Ucrânia: novas tensões no velho front

Não bastasse o contexto doméstico desafiador e o desgaste da outrora bem-sucedida oposição ao Ocidente, a Rússia adentra o ano de 2021 após uma sucessão de eventos pouco agradáveis no âmbito internacional em 2020. Acontecimentos como a renúncia de Sooronbai Jeenbekov, presidente pró-Rússia do Quirguistão, a crise envolvendo o também apoiador de Putin Alexander Lukashenko na Bielorrússia e a eleição de Maia Sandu, candidata favorável à União Europeia, na Moldávia, apontam para um aparente crescimento de forças ocidentalizantes no exterior próximo russo em detrimento da posição da própria Rússia nesta que é, historicamente, sua região de interesse.

Além destes indícios pouco favoráveis no âmbito internacional, 2021 começa com novas ameaças ao *status* russo em sua zona de influência. Destas, destaca-se o aumento da presença da OTAN no Mar Negro, que vinha se intensificando desde janeiro. Liderada pelos EUA, a organização vem acompanhando a região com especial cuidado desde 2014, a fim de monitorar ações da Rússia. Desde o conflito na Ucrânia, Moscou mantém controle sobre a Crimeia e influência sobre o leste ucraniano.

A Ucrânia e o Mar Negro são áreas vitais para a Rússia de Putin. O segundo garante aos russos acesso ao Mediterrâneo, ponto nevrálgico em termos comerciais. Já a Ucrânia integra o imaginário da formação da civilização russa/eslava – o que justifica os apontamentos de Putin, segundo os quais Ucrânia e Rússia são parte de um mesmo povo –, representa um dos principais pontos de contato entre a região de influência russa e o Ocidente e, ademais, acomoda trechos de importantes gasodutos e oleodutos controlados pela Rússia. Dessa maneira, qualquer escalada de atividade ocidental, sobretudo estadunidense, no local, é encarada com cautela por Moscou. Assim, considerando-se o contexto doméstico delicado em que se encontra Putin, não espanta que o Kremlin concentre maior atividade militar na fronteira ucraniana.

Tal atitude, neste contexto, pode ser entendida como: (i) uma resposta às recentes movimentações da OTAN no local, que se agravam ainda mais se considerarmos as intenções de Zelenski de tornar a Ucrânia um membro da organização e as posturas mais duras que o presidente tem desempenhado contra Donbass desde o início do ano; e (ii) uma tentativa de aumentar a popularidade de Putin por meio do

fortalecimento do discurso antiocidentalista como fonte de legitimidade do governo. A escalada das tensões em torno da Ucrânia continua a gerar diversas reverberações, como o fechamento do espaço aéreo em torno da Crimeia por parte da Rússia. O embate entre Rússia e EUA na região vem, assim, consagrando-se como o grande local de disputa entre os países nos primeiros meses de governo Biden.

Rivalidade limitada

Em sua ânsia por reverter os efeitos da política de Trump na seara internacional, Joe Biden parece querer reverter qualquer sentimento de impunidade criado por posturas pontualmente desempenhadas por Trump em relação a Putin e asseverar aquilo que já vinha sendo promovido pelo país, apesar dos interesses do ex-presidente. Segundo o democrata, as relações entre seu sucessor e os russos fizeram com que o republicano, de certa maneira, garantisse uma postura demasiado branda dos EUA em relação à Rússia em certos contextos, como a leniência em relação a ataques cibernéticos, a ingerência nas eleições estadunidenses e as ações russas na Síria. É evidente, porém, que, a despeito da influência de Trump em certos aspectos, as relações russo-americanas não passaram exatamente por um momento de reaproximação no período, sobretudo, devido à postura do Congresso que, entre outras decisões, garantiu sanções sobre o Kremlin ao longo do mandato do republicano.

Até o momento, o grande objetivo de Biden parece ser abafar qualquer resquício do trumpismo, no que diz respeito à concessão de respostas, cuja assertividade esteja aquém da ameaça representada pela Rússia. Junto da China, o país forma a coalizão que mais abertamente tem questionado o protagonismo do Ocidente. Dessa maneira, a asseveração no trato com Moscou parece buscar erradicar qualquer sentimento de impunidade da parte russa e aprofundar uma rivalidade que já vinha ocorrendo, ainda que de forma mais branda. Nesse contexto, sobressaem-se episódios como a declaração em que Biden afirma que Putin é um assassino e a imposição de novas sanções sobre Moscou, em virtude da alegada ingerência russa nas eleições norte-americanas a favor da reeleição de Donald Trump. Entre tais sanções, destacam-se a expulsão de diplomatas russos, maiores restrições à compra de títulos da dívida pública russa, entre outros.

Ainda que a erosão completa da relação entre os países possa parecer inevitável em virtude da nova conduta de Washington, o absoluto afastamento entre ambos não é do interesse de nenhuma das partes. Após tensões acerca da retirada de embaixadores por parte de EUA e Rússia, Biden convidou Putin para participar de uma conversa em terreno neutro para que as relações entre os Estados possam ser normalizadas. Ademais, recentemente, a Casa Branca demonstrou interesse em trabalhar com Moscou acerca da questão climática, temática que vem sendo fortemente defendida pelo democrata e que interessa à Rússia, sobretudo, por conta do derretimento do Ártico.

Essas aproximações, junto da já mencionada renovação do New START, indicam que há uma percepção compartilhada de que é preciso instaurar limites à rivalidade. Ainda que à Rússia interesse reiterar sua oposição aos EUA e enfrentá-los em contextos como o da Ucrânia, o

país tem objetivos que dependem de certo grau de aproximação, como vemos na questão do controle de armas e em inúmeras relações econômicas. Da mesma forma, os EUA não podem abdicar de diálogos amistosos com Moscou, ator indispensável para o comércio global de hidrocarbonetos e que, ainda hoje, é a maior influência sobre o espaço pós-soviético, região que interessa a Washington, por exemplo, em vista de sua proximidade com Afeganistão e China.

As ações de Biden compactuam, assim, com o tradicional pragmatismo estadunidense, no que diz respeito à política externa: construir uma sólida oposição a fim de garantir seus interesses, mas não sem garantir uma aproximação estratégica que não prejudique seus objetivos. Se compararmos o contexto atual com o legado deixado por Trump, notamos que, a despeito de pontuais atitudes do republicano, há uma manutenção, ou mesmo um aprofundamento, de uma tendência geral à rivalização posta desde 2014. A escalada no tensionamento da relação Rússia-EUA que se observa nos primeiros 100 dias de governo Biden não se justifica, portanto, por uma ruptura na lógica que orientava o relacionamento, mas sim por uma conjugação de um contexto desafiador enfrentado por Putin e pela tentativa de Biden de equalizar desvios de seu antecessor e aprofundar a crítica à Rússia em um cenário de erosão da hegemonia estadunidense.



OBSERVATÓRIO POLÍTICO
DOS ESTADOS UNIDOS



INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA
E TECNOLOGIA PARA ESTUDOS
SOBRE OS ESTADOS UNIDOS
NATIONAL INSTITUTE OF SCIENCE
AND TECHNOLOGY FOR STUDIES
ON THE UNITED STATES