

100 DIAS DE BIDEN

As relações bilaterais Brasil-Estados Unidos

Cristina Soreanu Pecequilo
Abril de 2021



Em janeiro de 2021, a posse do democrata Joe Biden na Casa Branca e de sua vice Kamala Harris representou uma mudança significativa na política externa e interna dos Estados Unidos (EUA), em comparação ao governo republicano de Donald Trump. Esta mudança é composta por dois níveis: o tático e o estratégico. Com isso, o perfil da agenda estadunidense diante de uma determinada questão ou país possui diferentes graus de ajustes. Este perfil, adicionalmente, é dependente das pautas e ações concretas do Brasil, o que poderá distanciar ou aproximá-lo mais dos EUA.

No caso das relações bilaterais Brasil-EUA nos governos Bolsonaro-Biden, mesmo uma breve observação leiga deixa claro que as divergências superam as convergências em muitos pontos, com impactos que se estendem ao hemisfério americano e à arena global. Cabe analisar quais os possíveis encaminhamentos deste relacionamento no curto, médio e longo prazo e o seu panorama nos 100 primeiros dias de gestão Biden.

As interações Bolsonaro-Biden antecedem a posse do democrata na Casa Branca. Durante a campanha eleitoral, o então candidato mencionou que o Brasil poderia sofrer sanções, caso não mudasse sua pauta ambiental, em uma referência específica às queimadas na Amazônia. Outros sinais enviados referiam-se aos direitos humanos e sociais, devido às agendas conservadoras assumidas nas questões de gênero alinhadas às posições radicais de Trump. No Brasil, a ressonância destas mensagens foi acentuar a aproximação com Trump, existente desde a posse de Bolsonaro em janeiro de 2019.

A presidência Bolsonaro levou ao extremo o alinhamento automático aos EUA na política externa: político-social, estratégico e econômico. À frente do processo, o ex-Ministro

das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, ressaltava a importância de Trump como líder do Ocidente e esta tendência era produto da coalizão de forças que elegeu Bolsonaro em 2018. Estas forças eram e continuam sendo associadas aos movimentos conservadores religiosos, pró-armas, pró-neoliberalismo, pró-Israel, anticomunismo e anti-China. Paradoxalmente, mesmo a China sendo a maior parceira comercial individual do país desde 2010, um de seus mais significativos investidores e fornecedores de ajuda, o governo aderiu à pauta trumpista de críticas abertas e restrições a sua atuação em setores chave como o 5G.

Sem reciprocidade às concessões que realizava aos EUA, visando vantagens como um acordo bilateral de comércio e o fim do protecionismo aos produtos brasileiros, o apoio norte-americano à entrada do Brasil na Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o alinhamento era mantido e aprofundado como parte de um movimento global de extrema-direita. A eclosão da pandemia da COVID-19 somou novas dimensões a esta aliança: o negacionismo científico, o questionamento das vacinas chinesas, a oposição à uma coalizão multilateral de combate à crise sanitária tendo a Organização Mundial de Saúde (OMS) como condutora e a disseminação de notícias falsas sobre o vírus, suas origens, formas de prevenção e tratamento. A maior conquista era o reconhecimento do Brasil por Trump como um *like-minded state*.

O Brasil foi um dos últimos países a reconhecer a eleição de Biden como Presidente, um mês após a sua confirmação nos EUA, com autoridades (e mídias não oficiais do governo) reproduzindo críticas de Trump ao processo eleitoral, com suspeição de fraude. Mesmo depois deste reconhecimento, o Brasil deixou de condenar oficialmente os ataques à demo-

cracia nos EUA, simbolizados pela invasão ao Capitólio em 6 de janeiro de 2021, dia no qual Biden seria certificado como Presidente pelo Congresso.

Se um Estado era definido por Trump como *like-minded* e a agenda Biden, durante toda a campanha foi totalmente oposta à do republicano, e sua posse e políticas subsequentes têm promovido o desmonte da era republicana, é fácil supor que uma nação pró-Trump ou se adapta ou será considerada como pouco confiável. Ainda que diversos setores no Brasil façam críticas similares à agenda do país realizada pela gestão Biden, dentre os quais setores da sociedade civil organizada, do agronegócio, de empresas de infraestrutura e telecomunicações, o tema é controverso. Para alguns, esta constatação é lida como ingerência, para outros como uma mudança necessária à política externa (e mesmo interna) do Brasil para que possa recuperar seus princípios históricos de equilíbrio e aderência aos regimes democráticos e multilaterais.

Em março, a presidência Biden lançou dois documentos que impactam as relações bilaterais: o *Interim Strategic Guidance*¹ (ISG) e o *2020 Country Reports on Human Rights Practices*². O ISG, precursor da *National Security Strategy* (NSS), não cita nominalmente o Brasil, porém, sua lista de oito prioridades imediatas traz temas que afetam o país: o reconhecimento da COVID-19 como ameaça sanitária global que demanda soluções multilaterais, a defesa da estabilidade e a inclusão social por meio de uma reforma econômica justa, a preservação dos regimes democráticos e as críticas ao nacionalismo nativista e autoritário, a humanização dos procedimentos migratórios, a revitalização das parcerias norte-americanas, o combate à crise climática e a defesa da revolução verde na energia e observar a China, entendida como o maior teste geopolítico do século XXI.

As temáticas de gênero, classe, racial, direitos sociais e reprodutivos, direitos das populações LGBTQIA+, indígenas e demais minorias, questões relativas à liberdade de imprensa e à condenação da violência sistêmica contra populações em condições de vulnerabilidade são prioridades de longo prazo do ISG e foco de outro documento aqui mencionado: *2020 Country Reports on Human Rights Practices* e o seu relatório específico sobre o Brasil. Neste relatório elaborado pelo Departamento de Estado, o Brasil é bastante criticado, apontando-se diversos problemas e violações de direitos.

Além disso, o Presidente Biden convidou cerca de 40 líderes mundiais para a Cúpula do Clima em 22 e 23 de abril, simbolizando o renovado compromisso ambiental dos EUA se-

lado pelo retorno ao Acordo de Paris. Amazônia, queimadas, aquecimento global, desenvolvimento sustentável, que são pautas previstas, todas com impactos sobre no Brasil. A temática da Amazônia e a ambiental e o desvio brasileiro de seus compromissos previamente assumidos afetam todo o seu sistema de relações internacionais e não só o intercâmbio com os EUA. Pode-se citar nesta dimensão o Acordo Mercosul-União Europeia e a participação do Brasil na OCDE como pautas "travadas".

Este texto, o teor do ISG e a convocação da Cúpula do Clima, ecoam críticas que já estavam presentes no relatório "Recommendations on Brazil to President Biden and the New Administration"³ preparado pela *The US Network for Democracy in Brazil*, representativa de diversos setores da sociedade civil dos EUA. Dentre as recomendações encontram-se medidas como embargos econômicos, fechamento de fronteiras, cortes de auxílio, dentre outros. A diferença central é que enquanto este relatório é um texto não oficial, os demais documentos aqui mencionados são oficiais.

Portanto, os sinais programáticos da administração Biden são claros e não devem ser subestimados pelo Brasil. Estes são temas que refletem a agenda do Partido Democrata e de parte significativa de seu eleitorado e não podem ser deixados de lado: são valores e princípios do regime democrático sob Biden, mas, mais do que isso, são forças de sustentação da coesão partidária e coalizão governamental no poder em Washington, na Casa Branca e no Legislativo. Diante desta realidade, como o Brasil tem reagido a estas ações do governo Biden?

De janeiro a março, as relações mantiveram-se em tom protocolar. Da parte dos EUA as sinalizações sobre o meio ambiente, direitos humanos e a pandemia da COVID-19 são claras: é necessário mudar a postura em consonância com o que se espera de uma nação democrática compromissada com direitos públicos básicos, a cooperação e os regimes internacionais. As reações do Brasil alternam duas posturas: uma de maior indignação, com o país reafirmando a coerência de suas posições e outra menos conflitiva que destaca os esforços realizados e o valor inequívoco das relações bilaterais.

Estas posturas se sobrepõem em resposta aos contextos políticos internos: a primeira é mais frequente quando se necessita de uma maior mobilização da base de apoio e, a segunda, reativa a eventos como a volta do ex-Presidente Luís Inácio Lula da Silva ao jogo político nacional. Em março, a troca de chefia no Ministério das Relações Exteriores com a posse do Embaixador Carlos Alberto Franco França, no lugar do Embaixador Araújo, resultou de um rearranjo de alianças. Em seu discurso de posse, sinais mesclados: reconhecem-se três urgências, sanitária, econômica e ambiental, ressalta-se

1 THE WHITE HOUSE. Interim Strategic Guidance. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>. Acesso em 23 mar. 2021

2 DEPARTMENT OF STATE. 2020 Country Reports on Human Rights Practices. Disponível em: <https://www.state.gov/reports/2020-country-reports-on-human-rights-practices/>. Acesso em 31 mar. 2021. THE STATE DEPARTMENT. "Brazil 2020 Human Rights Report". Disponível em: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/03/BRAZIL-2020-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf>. Acesso em 02 abr. 2021.

3 The US Network for Democracy in Brazil. Recommendations on Brazil to President Biden and the New Administration. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/wp-content/uploads/2021/02/documento-US-Network-for-Brazils-Democracy.pdf>. Acesso em 20 fev. 2021.

a relevância do multilateralismo, mas se fala em não aderir automaticamente aos consensos globais⁴.

A questão é verificar como esta mudança e outras, como as das Forças Armadas, afetarão as políticas e a governabilidade, além da retórica. Uma mudança esperada não ocorreu: a saída de Ricardo Salles do Ministério do Meio Ambiente, o que sugere ausência de ajustes concretos, a despeito de discursos menos agressivos. Inúmeras legislações contrárias à preservação ambiental e restrições de direitos humanos já foram aprovadas e apenas alterações de nomes podem não significar muita coisa.

Tendo em vista a baixa probabilidade de uma mudança maior no governo brasileiro no curto prazo, à medida que as coalizões preferenciais que o sustentam atualmente são as com menor aderência às pautas de Biden (religiosa conservadora e de extrema-direita majoritariamente), é provável que o distanciamento relativo se mantenha ou até mesmo aumente. O *gap* cultural e social é de difícil superação e um dos principais fatores para este período de “esfriamento”.

Pragmaticamente, na agenda geopolítica e geoeconômica, as ações da administração Biden contra o Brasil podem ser mais limitadas. Ainda que não se possa descartar restrições em fundos de ajuda e financiamento na ausência de ajustes nas políticas brasileiras até porque, como mencionado, isso impacta o Partido Democrata eleitoralmente, deverão existir limites a um estrangulamento severo. Estes limites são impostos pelos processos de reordenamento do poder mundial que, como citado, definem a China como maior risco aos EUA no século XXI.

Sendo a China este maior risco e sendo ela também uma das principais parceiras do Brasil, os EUA não podem prescindir de manter o país em sua esfera de influência. Não interessa aos norte-americanos, nem política nem estrategicamente, que o Brasil retome uma agenda de relações internacionais de aprofundamento de esforços pró-multipolaridade que tem, na China, seu principal vetor. E isso ocorre tanto por ações interestatais como multilaterais vista nos mecanismos como o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII), ou alianças de geometria variável como a Organização de Cooperação de Xangai (OCX) e, no auge, os BRICS (Brasil, Rússia, Índia e África do Sul).

O Brasil é pivô em temas como a tecnologia do 5G. A liderança tecnológica dos EUA é prioridade de longo prazo do ISG e perder o mercado brasileiro por completo traria altos custos. Outro ponto é que a China desenvolve, com resultados significativos, a Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI), a nova Rota da Seda na Eurásia, e mantém esforços para estendê-la para outras regiões com a América Latina, amplian-

do sua ação comercial, financeira e de infraestrutura. Neste sentido, o Brasil pode funcionar como um elemento de contenção da China na região, papel similar ao desempenhado pela Índia na Eurásia.

Brasil e EUA são, na prática, as duas maiores potências do hemisfério americano e, para os EUA, ganhos diferenciais de poder do Brasil são ameaças potenciais à ordem regional e à projeção de poder global. Por fim, no que se refere à ordem regional, o Brasil pode continuar oferecendo um contraponto à Venezuela e Cuba, não interessando aos EUA a retomada de alianças mais sistemáticas entre estas nações, ou mesmo projetos nacionais e de integração regional que detenham dimensões políticas autônomas, de esquerda ou de centro-esquerda.

Como Vice-presidente do governo Obama (2009/2017) e Presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado (2001 a 2003 e 2007 a 2009), Biden possui larga experiência em relações internacionais e visitou o Brasil inúmeras vezes. Inclusive, foi um dos responsáveis pela reaproximação bilateral em 2014, durante a Copa do Mundo realizada no país, após a forte crise de 2013 entre as gestões Obama e Dilma Rousseff (2011-2016), provocada pelo escândalo da espionagem da *National Security Agency*. Somente lembrando, este foi o ano de criação do Banco dos BRICS e do Arranjo Contingente de Reservas (ARC) que trouxeram importantes inovações na Cooperação Sul-Sul (CSS) em nível macroeconômico e de políticas de desenvolvimento.

A presidência democrata não deve ser subestimada em sua capacidade de quebrar coalizões já existentes, promover políticas de engajamento para conter ameaças ou avançar a mudança de regime. A equipe governamental de Biden com Anthony Blinken à frente do Departamento de Estado possui ampla experiência na gestão dos interesses dos EUA, adquirida no governo Obama. Trata-se de um grupo coeso, de perfil intervencionista que, caso considere necessário, em consonância com a Casa Branca, não deixará de fazer valer a grande estratégia⁵. Biden mudou estilos táticos, devolveu prioridade a questões sociais, sem abandonar preceitos geopolíticos de longa duração.

Nestes primeiros 100 dias, as prioridades giraram em torno das agendas imediatas do ISG e na pauta doméstica com a aprovação do pacote de ajuda financeira de US\$ 1,9 trilhões (que pode atingir o dobro disso até o fim do ano em programas sociais) e a vacinação em massa da população. Internacionalmente, a China e a crise migratória são os destaques, assim como as trocas de acusações com a Rússia. Depois desta fase inicial, é natural que as prioridades se ajustem e ampliem e, com isso, os temas que mais afetam o Brasil ganharão destaque como meio ambiente e direitos humanos.

4 BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/discorso-de-posse-do-senhor-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-embaixador-carlos-alberto-franco-franca-2013-brasil-06-04-2021>. Acesso em 06 abr. 2021.

5 Os demais membros do *staff* de relações internacionais são: Jake Sullivan no Conselho de Segurança Nacional, Linda Thomas Greenfield como Embaixadora dos EUA nas Nações Unidas, Lloyd J Austin III, Secretário de Defesa e Samantha Power como chefe representante da Agência de Ajuda e Desenvolvimento (USAID).

Há espaço para uma acomodação tática da parte do Brasil, explorando uma barganha diplomática. Mais ainda, esta seria uma acomodação favorável ao país, percebido atualmente como uma ameaça sanitária, ambiental e no campo dos direitos humanos e dos regimes democráticos. Contrariando sua tradição diplomática, o Brasil manteve-se politicamente isolado nos últimos dois anos, optando pela adesão a Trump e, pelo menos até março, por uma tentativa de sustentar uma espécie de liderança da extrema-direita no vácuo deste ex-governante. Entretanto, deve-se compreender as realidades vigentes de forma pragmática e os primeiros 100 dias de Biden para o mundo e para o Brasil, já deixaram claro: a *America is back* e as relações bilaterais com o Brasil não serão exceção à regra.

CONTATO

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil

Av. Paulista, 2001 - 13º andar, conj. 1313
01311-931 | São Paulo | SP | Brasil

<https://brasil.fes.de>
fesbrasil@fes.org.br

Cristina Soreanu Pecequilo é professora de Relações Internacionais da UNIFESP e dos Programas de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas UNESP/UNICAMP/PUC-SP e em Economia Política Internacional da UFRJ. Pesquisadora do NERINT/UFRGS e do CNPq.

As opiniões expressas nesta publicação não refletem necessariamente as da Friedrich-Ebert-Stiftung.

O uso comercial de material publicado pela Friedrich-Ebert-Stiftung não é permitido sem a autorização por escrito.