

21 DE SETEMBRO DE 2021

## O telefonema e os submarinos: Biden e as ilusões liberais

Por André Moreira Cunha e Andrés Ferrari, professores do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFRGS

### *“America is back”*

Nas últimas semanas, a administração Biden experimentou desgastes importantes. A saída caótica das tropas estadunidenses do Afeganistão contribuiu para que, pela primeira vez desde sua chegada à presidência, Biden tivesse um nível de reprovação (50%) maior do que o de aprovação (44%) no levantamento da Reuters[1]. Já a The Economist estimou a média de todas as pesquisas de opinião e verificou uma queda líquida de 5 pontos percentuais na aprovação do presidente estadunidense nas duas semanas que se seguiram à retomada de Cabul pelo Talibã[2]. A oposição republicana aproveitou para aumentar o tom das suas críticas. Mitch McConnell, o líder da minoria no Senado, denominou de “fracasso colossal”[3] a saída das tropas e as cenas de desespero da população afegã. Da mesma forma, o Partido Republicano dos EUA (GOP) se coloca na defesa das “liberdades individuais” diante do esforço do presidente democrata em fazer avançar a vacinação contra a pandemia da Covid-19[4] por meio da exigência de comprovação de imunização para vários setores e atividades econômicas.

A sociedade estadunidense segue polarizada e a possibilidade de o Congresso se mover na direção da agenda reformista dos Democratas torna-se uma realidade mais distante. O Senado aprovou o pacote de investimentos em infraestrutura de US\$ 1 trilhão, mas será mais árdua a tarefa de aprovar o seu Build Back Better Plan, com seus US\$ 3,5 trilhões em gastos adicionais na área social a serem financiados com o aumento nos impostos das grandes empresas e dos ricos[5].

O exercício do poder estadunidense pressupõe a capacidade de mobilizar todas as suas formas de expressão, nos planos militar, político, econômico etc. E isso se dá a partir da intersecção entre as políticas de governo e os interesses nacionais mais profundos. Atualmente, há forte consenso no *establishment* estadunidense de que é prioritário conter a ascensão da China e da Rússia. Neste contexto, as relações bilaterais entre EUA e China têm-se tornado mais azedas.

Durante a administração Trump, a assim-chamada “guerra comercial” foi a sua face mais visível. Os temas comerciais e a crítica aos déficits dos EUA eram obsessões de Trump, executivo que sempre se considerou um negociador nato. Todavia, mais do que exportações e importações de bens e serviços, as disputas tinham um caráter muito mais estratégico e de longo prazo. O domínio das tecnologias de fronteira em áreas como inteligência artificial, novos materiais, realidade virtual, telefonia 5G etc., cujos usos se prestam para fazer mercadorias e, também, uma nova geração de armamentos.

Em sua maioria, o *establishment* estadunidense passou a reconhecer que sua abordagem quanto à ascensão chinesa precisava mudar. Ao invés de aceitá-la como um parceiro na gestão internacional de um sistema econômico aberto, com arranjos políticos e securitários negociados em bases multilaterais, passou-se a assumir claramente a rivalidade estratégica. Em maio de 2020, a gestão Trump lançou o documento “United States Strategic Approach to the People’s Republic of China”, onde afirma a sua decepção para com os chineses. Em síntese, argumenta-se que a China se aproveitou da ordem liberal patrocinada pelos EUA para ganhar musculatura econômica, tecnológica e militar. A expectativa era de que com a modernização econômica, a sociedade chinesa demandaria liberdades políticas, o que redundaria em uma mudança estrutural do regime político chinês[6].

O Partido Comunista Chinês não seguiu a receita proposta pelas “teorias da modernização” desenvolvidas por cientistas sociais como W.W. Rostow, Seymour Martin Lipset, Talcott Parsons, Samuel P. Huntington[7], dentre outros. Pelo contrário, seu sucesso econômico e sua crescente capacidade tecnológica e militar vieram com a maior centralização de poder no Partido Comunista Chinês, particularmente com o comando de Xi Jinping. Conforme argumenta Rush Doshi (“The Long Game”, 2021), os estrategistas chineses convenceram-se de que os EUA representam uma ameaça à China. A derrocada da União Soviética, os protestos por democracia na Praça Tiananmen, e a invasão do Iraque, todos fatos ocorridos entre o final dos anos 1980 e o início dos anos 1990, mostraram as múltiplas dimensões do risco estadunidense: ideológico, militar e geopolítico.

A “Grande Estratégia” chinesa passou a ter na rivalidade com os EUA seu componente central. Se o *establishment* estadunidense imaginava que a integração da China à economia global contribuiria para fortalecer a posição de liderança dos EUA e a eventual mudança de regime político no “Império do Meio”, os líderes chineses aproveitaram a janela de oportunidade de maior abertura econômica para fortalecer suas bases econômicas, tecnológicas e militares.

Para Doshi, que atualmente ocupa a posição de Diretor para a China no Conselho Nacional de Segurança dos EUA, a maior assertividade chinesa nos últimos anos reflete sua visão de que as principais potências ocidentais estão em um processo de decadência relativa no longo prazo. Suas sociedades e economias teriam perdido vigor e coesão, algo que se expressou mais claramente quando da eclosão da crise financeira global (2007-2009) e, mais recentemente, com a polarização política interna e as dificuldades de enfrentar os efeitos da pandemia. Por decorrência, o PCC, sob a liderança de Xi, dobrou a aposta na centralização de poder, na agenda das “quatro modernizações” de Deng e no ativismo na arena internacional.

Nesta nova etapa, a China trataria de reduzir a influência dos EUA no Pacífico Asiático, e ampliar a sua própria presença no continente Euroasiático e em outras regiões. Matt Pottiger (“Beijing’s American Hustle”, Foreign Affairs, 2021), que exerceu a mesma função de Doshi durante a administração Trump, concorda com o diagnóstico de Doshi e propõe uma agenda de contenção da China, que passa por restringir o seu acesso aos recursos financeiros e tecnológicos estadunidenses, bem como pelo maior ativismo militar e político dos EUA no entorno regional chinês e em todas as regiões onde a China ganhou maior presença. Ou seja, os EUA deveriam construir uma sólida aliança global para preservar seus valores e interesses estratégicos[8].

Este contexto marcou o primeiro contato telefônico entre Biden e Xi após meses marcados por manifestações de rivalidade. No começo de setembro, os líderes das duas maiores potências do globo, tiveram uma longa conversa telefônica sobre “... áreas em que os interesses convergem e outras em que os interesses, os valores e as perspectivas divergem”[9]. Manteve-se o antagonismo observado no encontro de março entre as respectivas delegações oficiais. No frio Alaska, ficaram claras as fronteiras do novo momento, assim sintetizado pelo prestigioso Washington Post: a China exigiu ser tratada como igual e deixou para trás “décadas em que não confrontou a posição dos EUA como líder global”[10].

Estrategistas e políticos dos EUA já definiram que a rivalidade entre EUA e China se expressa na dicotomia entre “democracia” e “autocracia” e na luta em torno do poder global[11]. Para tanto, Biden, assim como outros líderes antes dele, deverá enfrentar os dilemas entre a proposição do discurso liberal de defesa de “valores universais” e a prática da política real. Como sugerem Joshua Shiffrin e Stephen Wertheim (“Biden the Realist”, Foreign Affairs, 2021[12]), se muitos esperavam que a política externa de Biden iria representar uma retomada da tradição do “internacionalismo liberal”, a retirada das tropas estadunidenses do Afeganistão sinaliza para uma postura “realista” fundada nos “interesses nacionais”. A racionalidade estadunidense estaria em enfatizar suas forças no objetivo de conter a China.

Por isso mesmo, Shiffrin e Wertheim imaginam que a administração Biden poderá reduzir a intensidade de ações e de parcerias que não atendam mais aos seus objetivos estratégicos atuais. Argumentam que não seria surpreendente o menor ativismo internacional dos EUA para promover valores ou o menor engajamento com parceiros tradicionais, como os europeus, em áreas onde os interesses do país não se revelarem suficientemente robustos[13].

#### **AUKUS: um novo acrônimo, um velho dilema**

O presidente Joe Biden dá sinais claros de que está disposto a levar adiante a estratégia de contenção da China. No dia 15 de setembro foi anunciado o acordo securitário com Austrália e Reino Unido, por meio do qual os três aliados pretendem reforçar os laços em “segurança e defesa” por meio do “compartilhamento de informações e tecnologias ... e maior integração de ciência, tecnologia, bases industriais e cadeias de abastecimento relacionadas com segurança e defesa.” [14].

Para promover a “segurança na região Indo-Pacífica”, os EUA e o Reino Unido irão ajudar a Austrália a construir uma frota de submarinos com propulsão nuclear. A parceria AUKUS, celebrada no plano retórico com o argumento de promover os valores comuns e a defender a democracia e o multilateralismo, envolverá, evidentemente, o esforço em criar constrangimentos para o poder naval da China e o avanço de suas empresas em áreas da fronteira tecnológica. A trilateral promoverá competências nas seguintes áreas: cibernética, inteligência artificial, tecnologias quânticas, bem como desenvolver capacidades submarinas adicionais.

O discurso em torno da união das democracias para preservar seus valores está no centro da agenda de Biden. Por isso mesmo, o seu governo promoverá a “Cúpula para a Democracia”[15] em dezembro. Pretende reunir líderes governamentais e da sociedade civil para discutir as ameaças à democracia e aos direitos humanos advindos das novas tendências autoritárias. Em outras palavras, conter a China em seu processo de consolidação como poder e reduzir a influência internacional da Rússia.

Biden sabe que a construção de alianças envolve mais do que palavras. Em seu discurso durante Conferência de Segurança de Munique, em fevereiro passado, ele afirmou que a “... democracia não acontece por acidente. É preciso defendê-la, lutar por ela, fortalecê-la e renová-la”[16]. Com a AUKUS, sua administração mostra que não ficará apenas na retórica: transferirá tecnologia e recursos financeiros, para a alegria das empresas que compõem os complexos industrial-militar dos EUA e do Reino Unido.

Esta iniciativa não incomodou apenas aos chineses. A reação contrária mais intensa veio de outro aliado, ainda mais antigo, e que lutou ao seu lado para promover a independência estadunidense: a França. Ao saber dos termos concretos da AUKUS, o Ministro das Relações Exteriores do país, Jean-Yves Le Drian, afirmou estar “furioso” e que a atitude dos EUA é algo que “não se faz entre aliados”. E acrescentou: “É uma facada nas costas ... essa decisão unilateral, brutal e imprevisível era o tipo de coisa que o Sr. Trump costumava fazer.”[17]. Não é todo o dia que se perde um contrato que, se realizado integralmente, atingiria quase US\$ 65 bilhões.

A nota conjunta do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores[18] foi particularmente dura: “A escolha americana de excluir um aliado e parceiro europeu de uma relação estruturante com a Austrália, num momento em que enfrentamos desafios sem precedentes na região Indo-Pacífico, seja em termos de nossos valores, seja em termos de respeito ao multilateralismo baseado na regra da lei, mostra uma falta de coerência que a França só pode notar com pesar.”

A AUKUS colocará por terra a parceria entre franceses e australianos para o fornecimento de doze submarinos nucleares. Macron, o líder francês, e o primeiro-ministro australiano, Scott Morrison, encontraram-se em Paris, há três meses, para celebrar o contrato negociado desde 2016. Durante a visita de Morrison ao Élysée Palace, Macron comemorou e disse que a venda seria um “ pilar [da] parceria e da relação de confiança entre [os] dois países. Esse programa é baseado na transferência de know-how e tecnologia e nos unirá nas próximas décadas.”[19]. Depois da “facada nas costas”, Macron chamou seus embaixadores na Austrália e nos EUA para pedir explicações[20]. A União Europeia também não foi consultada pelos EUA, e o principal diplomata da entidade, Josep Borrell, só recebeu informações detalhadas sobre a trilateral após seu anúncio.

A China manifestou-se através do porta voz do seu Ministério das Relações Exteriores, Lijian Zhao, para quem a AUKUS[21]: “... mina, severamente, a estabilidade regional e a paz, intensifica a corrida armamentista e enfraquece os esforços internacionais de não proliferação [de armas nucleares]”. Ademais, afirmou que a posição estadunidense é “...altamente irresponsável e mostra padrões duplos no uso da exportação [de tecnologia] nuclear para seus jogos geopolíticos.”

### ***Dólares, armas e a ilusão liberal***

A produção de armamentos e os gastos militares envolvem interesses geopolíticos, econômicos e tecnológicos. A preservação da segurança nacional define as compras governamentais nestes segmentos, e não o livre jogo das forças de mercado. Em 2020, o volume global de gastos militares atingiu US\$ 1,9 trilhão (ou 2,1% do PIB mundial) nas estimativas do SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute)[22]. EUA (40,3%) e China (13,1%) respondem por mais da metade daquele valor, seguidos de Índia (3,8%), Rússia (3,2%), Reino Unido (3,1%), Arábia Saudita (3,0%), Alemanha (2,7%), França (2,7%), Japão (2,5%), Coreia do Sul (2,4%), Itália (1,5%) e Austrália (1,4%). Assim, a AUKUS sozinha atingiria uma participação relativa de 44,8% deste tipo de dispêndio, mais do que o triplo da capacidade chinesa ou da União Europeia.

Dentre os componentes do gasto militar, aqueles associados aos armamentos revelam-se como particularmente estratégicos. Ao longo da história, as principais inovações tecnológicas sempre tiveram sua origem nos esforços de defesa e de promoção das guerras. As empresas fornecedoras de equipamentos militares beneficiam-se desses gastos e conseguem obter mercados

cativos que lhes garantem um horizonte estável de receitas. Com isso, conseguem desenvolver avanços passíveis de serem utilizados nas áreas civil e militar-espacial. Ou seja, o assim-chamado complexo militar-industrial está no centro mais dinâmico das indústrias das principais economias avançadas e emergentes.

Em 2019, ano com dados mais recentes na base da SIPRI, as 25 maiores empresas fornecedoras de armamentos faturaram US\$ 361 bilhões, montante que correspondeu a 41% de suas vendas totais (US\$ 874 bilhões). Nas economias ocidentais é mais comum a existência de conglomerados privados que atendem às demandas governamentais e, também, produzem linhas amplas e diversificadas de produtos para o consumo de famílias e outras empresas. Já em alguns países, como Rússia e Arábia Saudita, predominam estatais que têm como clientes seus próprios governos ou os de outros países. No caso da China, o complexo industrial-militar é dominado por estatais que, diferentemente do caso russo, garantem a maior parcela de seu faturamento em vendas não derivadas dos armamentos.

O principal poder global não pediu “por favor” para afirmar seus interesses estratégicos, tanto no caso da AUKUS quanto na retirada de suas tropas no Afeganistão. Biden tem usado justificativas que remetem mais à visão realista das relações internacionais do que aos imperativos morais universais da tradição do internacionalismo liberal. Vale dizer, o que conta em cada decisão é o interesse nacional e não princípios universais abstratos[23]. Trump já havia assumido claramente essa perspectiva e nunca hesitou em afirmá-la. Biden ainda tenta dar um verniz moralista às suas decisões, mas não consegue convencer aliados e adversários. Todos sabem que os EUA não pretendem recuar da disputa contra China e Rússia.

Biden gosta de falar suave, mas também está disposto a mostrar suas armas. Como diria o presidente Theodore Roosevelt Jr. (1887 – 1944) em alusão à sua política externa e sob a inspiração de um provérbio africano: “fale com suavidade e tenha à mão um grande porrete”. Ao conversar longamente com Xi, Biden manteve sua postura cordial para demonstrar suas divergências. Com a AUKUS, posicionou o seu “grande porrete” na região Indo-Pacífica.

[1] Ver: <https://graphics.reuters.com/USA-BIDEN/POLL/nmopagnqapa/>

[2] Ver: <https://www.economist.com/united-states/will-joe-biden-pay-a-political-cost-for-americas-chaotic-withdrawal-from-afghanistan/21804099>

[3] Ver: <https://www.theguardian.com/us-news/2021/aug/29/joe-biden-afghanistan-republicans-midterms>.

[4] Ver: <https://www.reuters.com/world/us/us-congress-republicans-attack-bidens-vaccination-mandates-2021-09-09/>

[5] Ver: <https://www.reuters.com/world/us/biden-says-he-expects-congress-deliver-spending-infrastructure-bills-2021-09-16/>.

[6] “Since the United States and the People’s Republic of China (PRC) established diplomatic relations in 1979, United States policy toward the PRC was largely premised on a hope that deepening engagement would spur fundamental economic and political opening in the PRC and lead to its emergence as a constructive and responsible global stakeholder, with a more open society. More than 40 years later, it has become evident that this approach underestimated the will of the Chinese Communist Party (CCP) to constrain the scope of economic and political reform in China. Over the past two decades, reforms have slowed, stalled, or reversed. The PRC’s rapid economic development and increased engagement with the world did not lead to convergence with the citizen-centric, free and open order as the United States had hoped. The CCP has chosen instead to exploit the free and open rules-based order and attempt to reshape the international system in its favor. Beijing openly acknowledges that it seeks to transform the international order to align with CCP interests and ideology. The CCP’s expanding use of economic, political, and military power to compel acquiescence from nation states harms vital American interests and undermines the sovereignty and dignity of countries and individuals around the world.”

(<https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.24v1.pdf>).

[7] “The Stages of Economic Growth”, W. W. Rostow, *The Economic History Review*, New Series, Vol. 12, No. 1 (1959), pp. 1-16; “Some Social Requisites of Democracy.” Seymour Martin Lipset. *American Political Science Review* 53, no. 1 (1959): pp. 69-105; *Political Order in Changing Societies*. Samuel P. Huntington. Yale University Press, 1968; Talcott Parsons, “The system of modern societies”, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1971

[8] “The CCP has made perfectly clear its desire for global preeminence, and officials in Washington have finally stopped pretending otherwise. Americans, Europeans, and people the world over are now increasingly clear-eyed about Beijing’s intentions and the sources of its hostile behavior. Elected leaders must now take the next step: applying their tough new line not just to Beijing but also to elite institutions in their own societies that need to join the fight against the CCP. Because companies are economic actors, not political ones, it is the government’s responsibility to establish guidelines for engaging with adversaries. With strict new parameters, Washington can level the playing field for all U.S. firms—refreshing their commitment to the United States’ 245-year-old experiment with democracy instead of bowing to the Chinese government’s experiment with neo-totalitarianism. Without such guidelines, however, U.S. firms, money, and institutions will continue to be coerced into serving Beijing’s ends instead of democratic principles.” (Matt Pottiger, “Beijing’s American Hustle”, Foreign Affairs, 2021),

[9] O Ministério das Relações Exteriores publicou uma nota com o relato da conversa, onde se lê que: “Xi Jinping pointed out that for some time, due to the U.S. policy on China, the China-U.S. relationship has run into serious difficulty. This serves neither the fundamental interests of the people of the two countries, nor the common interests of countries around the world. China and the United States are respectively the biggest developing country and the biggest developed country. Whether they can handle their relationship well bears on the future of the world. It is a question of the century to which the two countries must provide a good answer. When China and the United States cooperate, the two countries and the world will benefit; when China and the United States are in confrontation, the two countries and the world will suffer. Getting the relationship right is not optional, but something we must do and must do well.” ([https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1906035.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1906035.shtml))

[10] Ver: <https://www.wsj.com/articles/america-china-policy-biden-xi-11617896117>.

[11] Ver: <https://www.brookings.edu/articles/how-china-is-responding-to-escalating-strategic-competition-with-the-us/>;  
<https://nationalinterest.org/feature/why-china-will-not-cooperate-west-pandemic-made-things-worse-190251>;  
<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/the-free-world-vs-china-and-friends-its-ideology-stupid/>;  
<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-03-16/us-china-rivalry-battle-over-values>;  
<https://www.politico.com/news/magazine/2021/01/28/china-foreign-policy-long-telegram-anonymous-463120>

[12] Ver: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-09-09/biden-realist>.

[13] “Biden will need to act boldly just to disentangle the United States from the greater Middle East. But at a time when China is rising and the United States requires serious domestic reform, he should think even bigger: his administration can work to cap if not cut U.S. commitments in Europe and avoid an excessively militarized and zero-sum approach in Asia. Unlike his predecessors, he could embrace mounting calls for a European defense force outside American control, so as to pass responsibility for the continent’s security into European hands. And in the Indo-Pacific, despite Biden’s call for “extreme competition” with China, his pragmatic instincts ought to keep him from making an explicit guarantee to defend Taiwan or otherwise enlarging the United States’ already extensive regional commitments. The opening months of Biden’s presidency have shown that even seasoned politicians are capable of surprises—especially if their hallmark is to change with the times. Biden is certainly no radical. But after decades of foreign policy radicalism that has created a string of disasters, his approach may at least begin to revitalize the United States’ role in the world.” (*idem*)

[14] Detalhes em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/15/joint-leaders-statement-on- aukus/>

[15] Ver: <https://www.state.gov/summit-for-democracy/>

[16] Ver: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference/>

[17] Ver: <https://www.euronews.com/2021/09/16/us-uk-and-australia-announce-new-security-pact-to-counter-china-in- indo-pacific>

[18] Ver: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/australia/news/article/joint-communique-issued-by-jean-yves-le- drian-and-florence-parly-16-sept-2021>

[19] Ver: <https://www.theguardian.com/world/2021/sep/16/aucus-deal-showing-france-and-eu-that-biden-not-all-he-seems>

[20] Ver: <https://edition.cnn.com/2021/09/17/politics/french-ambassador-to-the-us-recalled/index.html>;  
<https://www.france24.com/en/live-news/20210917-france-recalls-its-ambassadors-to-us-and-australia-in-submarine-deal-backlash>.

[21] Ver: <https://twitter.com/zlj517/status/1438459566862176256>

[22] Ver: <https://www.sipri.org/databases>

[23] Ver: <https://www.nytimes.com/2021/08/31/us/politics/biden-defends-afghanistan-withdrawal.html>

**🚫 INFORMAR ERRO**

**📄 ANÁLISE: CONJUNTURA NACIONAL E INTERNACIONAL**

**# ARTIGO**