

O Plano Biden, as relações EUA-China e a geopolítica da energia

Fernanda Delgado

Professora e coordenadora de pesquisa
da FGV Energia

Adriana Erthal Abdenur

Diretora Executiva, Plataforma CIPÓ

As eleições norte-americanas, previstas para novembro, não deverão ser apenas uma usual escolha de presidente ou alternância de partido político. Entende-se que, se Joe Biden, o candidato democrata, for eleito, ele encabeçaria um governo possivelmente menos antagônico em relação à principal rivalidade geopolítica dos EUA no mundo de hoje: a China. Como Biden lidaria com essa rivalidade, e quais seriam as consequências para o Brasil caso assuma a presidência?

A profunda crise provocada pela Covid-19 e as suas repercussões econômicas nos EUA (previsão de PIB -5% em 2020, segundo o Banco Interamericano) alteraram as expectativas do presidente Donald Trump em relação à reeleição. Embora a conjuntura não garanta que Biden irá vencer nas urnas, esse cenário econômico, somado aos protestos por justiça racial que se alastraram pelo país a partir de junho (2020), coloca Trump mais longe de garantir sua reeleição.

Caso Biden saia vitorioso, as implicações dessas eleições para o Bra-

sil do ponto de vista político e energético devem ser analisadas a fim de se entender a necessidade de ajustes da atual política externa. Parece premente corrigir o descompasso, o isolamento e, em alguma medida, a hostilidade da política externa brasileira em relação a outros parceiros históricos, reconstruindo e dando novo gás a parcerias estratégicas do Brasil – não apenas na América Latina e África, mas também com países europeus, a União Europeia como um todo, e a China.

Claramente, o Brasil não é uma prioridade para o presidente americano em exercício, e tampouco seria para Biden, dado não apenas os interesses geopolíticos e geoeconômicos dos EUA, mas também o comportamento trôpego e confuso da política externa brasileira, inclusive em relação à agenda climática. Joe Biden parece pautar seu projeto de política externa na reconstrução de alianças internacionais com a Europa como contrapeso à China; no fortalecimento da OTAN; e na retomada do Acordo de Paris. Para a América

Latina, não há nenhuma sinalização de prioridade, a não ser por assuntos referentes ao crime organizado transnacional, à migração e à crise na Venezuela.

As eleições também poderiam trazer mudanças no plano energético. Caso seja implantado, o ousado plano anunciado por Biden em julho – de investimentos de US\$ 2 trilhões para o combate às mudanças climáticas – traz a perspectiva de reequilibrar essa discussão entre a Europa e os Estados Unidos. Já no que diz respeito à China, a rivalidade geopolítica e geoeconômica pode mudar de tom, mas os conflitos de interesse que pautam essas tensões permanecerão.

Cabe aqui neste artigo uma breve análise dessas expectativas: tanto da rivalidade bilateral mais importante atualmente – EUA e China – quanto da pauta energética mundial e brasileira com o plano trilionário de Joe Biden em relação às mudanças climáticas.

Mesmo que o Brasil não esteja entre as prioridades da política externa norte-americana, para o Brasil a parceria comercial com os EUA, assim

como demais tratados e acordos de cooperação com Washington, são a grande (possivelmente, a única) prioridade do atual governo brasileiro no plano internacional. Caso Biden vença as eleições, o Brasil terá que desenhar bem suas estratégias de política externa para dialogar com o próximo governo, ao mesmo tempo que administra suas relações com Beijing.

A rivalidade entre China e EUA

A rivalidade entre a China e os EUA – as duas maiores economias do mundo – passa por uma fase de intensificação, sobretudo à medida que as eleições presidenciais nos EUA se aproximam. No entanto, essa dinâmica de disputa não é de hoje e é fundamental ter em mente suas raízes, assim como o histórico da rivalidade. Para os EUA, a expansão econômica da China – que se traduz cada vez mais nas esferas geopolíticas e geoeconômicas – representa uma ameaça no sentido de que Beijing passa a ocupar espaços estratégicos e institucionais que, durante as últimas décadas, asseguraram aos EUA um grau de hegemonia nas relações internacionais. Com isso, fala-se cada vez mais de uma transformação na ordem mundial, que seria caracterizada pelo papel crescente da China e que não estaria fundamentada necessariamente no mesmo conjunto de valores e princípios que vem sendo promovidos por Washington. Do outro lado do Pacífico, a liderança chinesa enxerga no comportamento americano – e, especificamente, de Trump – uma tentativa de frear a retomada chinesa do que é visto pelos chineses como seu “justo lugar na história” como potência global.

Os EUA representam o maior mercado de exportação da China e, por sua vez, a China é o terceiro maior mercado para exportações americanas

Ao mesmo tempo, as economias chinesa e americana estão fortemente entrelaçadas. Mesmo no contexto da guerra comercial, os EUA representam o maior mercado de exportação da China e, por sua vez, a China é o terceiro maior mercado para exportações americanas. Muitas empresas americanas – tais como a Walmart, a Exxonmobil, e várias empresas de tecnologia – produzem em solo chinês, atendem ao imenso mercado chinês, e/ou dependem de fábricas chinesas para a montagem de seus *smartphones*, computadores e outros produtos eletrônicos. E essas fábricas usam *chips* processadores e outros componentes que são importados dos EUA (assim como do Japão, Taiwan e países europeus). Por sua vez, empresas chinesas de produtos de alto valor agregado dependem fortemente do mercado americano, e – em que pesem as exortações por parte do governo chinês para que busquem alternativas – elas têm dificuldade de achar outros *pools* de consumidores com poder de compra equivalente.

Mas as disputas passam a se manifestar em outras esferas, sobretudo no plano comercial, tecnológico e de defesa. Em relação ao comércio, a política de “América em primeiro lugar”, lançada por Trump – que inclui tarifas que, segundo a Organização Mundial do Comércio, violam as regras do comércio global – gera incerteza na economia global e já causa danos a ambos os lados. Embora em janeiro de 2020 as duas partes tenham alcançado um acordo inicial, relativo à chamada primeira fase das negociações, seus impactos ainda não estão claros. Simultaneamente, as tensões continuam aumentando – não apenas no plano econômico, mas também na esfera política. O discurso anti-China de Trump (que inclui referências insistentes ao “vírus chinês”) visa à mobilização de sentimentos nacionalistas entre conservadores americanos durante o período eleitoral, alimentando, inclusive, ataques xenófobos contra populações chinesas ou de ascendência asiática em solo americano.

As rivalidades geopolíticas e geoeconômicas também se acentuam na esfera tecnológica. Além de impulsionar boa parte da economia mundial, inclusive áreas de ponta, as empresas de tecnologia são cada vez mais alvos de acusações de estarem servindo à coleta de dados usados na inteligência e espionagem, embora os laços concretos muitas vezes permaneçam nebulosos. Além de banir o uso em solo americano de redes sociais e aplicativos de origem chinesa, tais como o TikTok e WeChat, o governo Trump vem adotando medidas para frear o avanço da empresa tecnológica chinesa Huawei, sob a justificativa

de que a empresa estaria a serviço do Partido Comunista Chinês. Nos EUA, o governo passou a limitar o acesso da empresa e a componentes e tecnologias americanas; e, como reação ao fechamento do consulado chinês em Houston, sob acusações de que a equipe estaria coletando informações de inteligência.

Essa rivalidade tecnológica vai alimentando dinâmicas mesmo para além da China e dos EUA. Fora do seu próprio território, cada um desses governos impõe pressões diplomáticas de alinhamento. O Reino Unido, pressionado por Washington, já anunciou que deve banir a Huawei, e a França passou a incentivar suas empresas de telecomunicação que trabalham com a tecnologia 5G a evitarem parcerias com a gigante chinesa. Essa queda de braço também se sente no Brasil. Embora o governo Bolsonaro não se mostre disposto a excluir a participação da Huawei no leilão de 5G do Brasil, o país pode sofrer mais pressões para “escolher um lado”.

As eleições nos EUA e as relações com o Brasil

A política externa de Biden, caso seja eleito, não irá eliminar a rivalidade com Beijing. Mas o tom e a estratégia provavelmente mudariam. Em algumas áreas, Biden se apresenta como um restauracionista – ou seja, seu objetivo seria restabelecer, grosso modo, o estilo da presidência de Barack Obama, de quem foi vice, o que na política externa implica voltar ao multilateralismo. Para conter a expansão da influência chinesa, Biden reconstruiria as relações com parceiros estratégicos, tais como os

Fica claro que, com a vitória de Biden, Bolsonaro perderia sua relação com lideranças republicanas e especialmente com a família Trump

países europeus e a própria União Europeia, e fortaleceria o compromisso de Washington e a atuação americana dentro do sistema ONU, onde a China também vem ocupando mais espaço. Biden é visto, inclusive pelas lideranças chinesas, como tendo maior disposição e habilidade para negociar saídas para impasses.

A montanha-russa nas relações entre a China e os EUA tem produzido reações imediatistas no Brasil. Quando a China suspendeu importações de soja e carne de porco dos EUA, houve um ligeiro aumento das exportações brasileiras (e argentinas) para a China, noticiado com otimismo pela imprensa brasileira. No entanto, após o acordo da primeira fase, assinado em janeiro, assim que Beijing reassumiu as compras dos EUA – cuja soja é mais barata que a brasileira – o cenário tornou-se menos favorável. Apesar dessas flutuações, o impacto sobre o Brasil da rivalidade entre China e EUA, e a expectativa de não haver grandes mudanças caso Biden seja

eleito, deve levar em conta as tendências e tensões de longo prazo, assim como os efeitos que essa rivalidade traz para o cenário global.

Do lado brasileiro, Bolsonaro acenou publicamente (via Twitter) seu apoio a Trump, mas acrescentou que manteria uma boa relação com Biden. Por outro lado, já expressou certa resignação em relação ao isolamento do Brasil no plano internacional: “Se eles não quisessem, paciência... o Brasil vai ter de se virar por aqui”. De acordo com a mídia, John Bolton, ex-assessor de Trump em questões de defesa, aconselhou ao Brasil a abrir um canal de diálogo com os democratas, o que incentivou o Itamaraty a organizar, via o diplomata Nestor Forster – que ainda não foi confirmado pelo Senado brasileiro como embaixador em Washington – a conversar com democratas moderados que integram a comissão de relações Brasil-EUA no Congresso dos EUA. Mas fica claro que, com a vitória de Biden, Bolsonaro perderia sua relação com lideranças republicanas e especialmente com a família Trump, que forma o pilar do alinhamento altamente assimétrico entre Brasília e Washington.

Como já escreveu Roberto Simon na *Folha de S.Paulo*, em relação ao Brasil, Biden provavelmente evitaria um “choque diplomático” – até porque a América Latina e Caribe continuariam fora das prioridades de política externa dos EUA. Mas, em certos temas, o posicionamento de Biden iria na contramão do governo Bolsonaro, notadamente em relação à questão climática, onde Biden se esforçaria para revigorar o Acordo de Paris, e na retomada

da visão americana de defesa dos direitos humanos e da democracia na política externa.

A questão econômico-energética

A rivalidade entre a China e os EUA é apenas um fator nas mudanças que poderiam surgir no caso de uma vitória de Biden. É fato que todo o sistema energético mundial se alterará após a Covid-19, seja pelo novo nível de demanda de petróleo, seja pela redução da mobilidade mundial, ou

até mesmo pelo destaque e celeridade de que as energias renováveis ganharam nesse novo mundo que ainda está se configurando. O certo é que existem novos padrões de consumo e produção de energia e as sociedades hoje questionam seriamente como essas energias são produzidas.

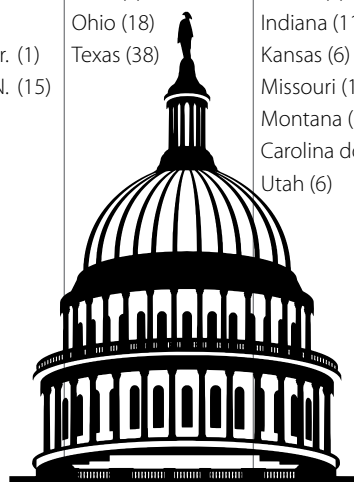
Transformar o setor energético não é trivial, e cada região do mundo toma um caminho diferente em direção ao *mix* de renováveis que consegue dentro do seu espectro de possibilidades, seja por metas de descarbonização, seja por questões

de poluição local, ou por pressão social. O plano de transição de US\$ 2 trilhões anunciado por Biden para o combate às mudanças climáticas está pautado na produção e inserção maciça de veículos elétricos, na construção de 1,5 milhão de residências com níveis altos de eficiência energética, na criação de uma agência para pesquisa e inovação de energias limpas, em zelar as emissões dos novos ônibus até 2030, no desenvolvimento de reatores nucleares, no uso de baterias, na produção de hidrogênio

Eleições presidenciais dos Estados Unidos em 2020

Situação dos colégios eleitorais

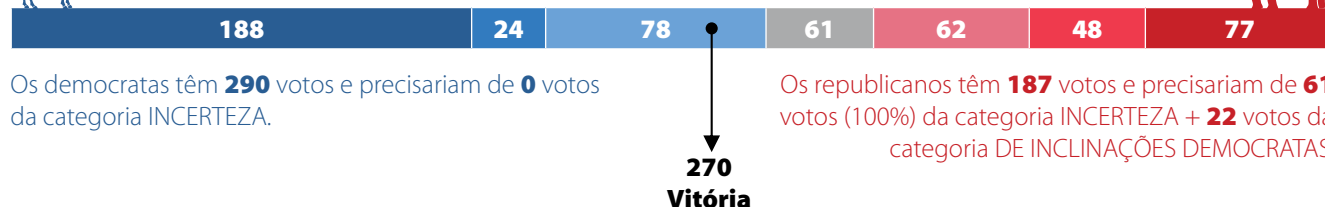
Democratas sólidos	Democratas prováveis	De inclinações democratas	Incerteza	De inclinações republicanas	Republicanos prováveis	Republicanos sólidos
188 delegados	24 delegados	78 delegados	61 delegados	62 delegados	48 delegados	77 delegados
Califórnia (55) Connecticut (7) Delaware (3) Washington DC (3) Havaí (4) Illinois (20) Maine 1ª distr. (1) Maryland (10) Massachusetts (11) Nova Jersey (14) Novo México (5) Nova York (29) Oregon (7) Rhode Island (4) Vermont (3) Washington (12)	Colorado (9) Maine (2) Virgínia (13)	Arizona (11) Michigan (16) Minnesota (10) Nebraska 2ª distr. (1) Nevada (6) New Hampshire (4) Pensilvânia (20) Wisconsin (10)	Flórida (29) Geórgia (16) Maine 2ª distr. (1) Carolina do N. (15)	Iowa (6) Ohio (18) Texas (38)	Alaska (3) Indiana (11) Kansas (6) Missouri (10) Montana (3) Carolina do S. (9) Utah (6)	Alabama (9) Arkansas (6) Idaho (4) Kentucky (8) Louisiana (8) Mississippi (6) Nebraska (2) Nebraska 1ª distr. (1) Nebraska 3ª distr. (1) Dakota do N. (3) Oklahoma (7) Dakota do S. (3) Tennessee (11) Virgínia Ocidental (5) Wyoming (3)



Joe Biden



Donald Trump



Fonte: Cook Political Report, com dados de setembro de 2020.

e no incentivo à descarbonização das indústrias químicas, de aço e de concreto. Trata-se, sem dúvida, de um plano ousado, com enorme potencial transformador.

Mas não se trata apenas de cuidar do meio ambiente. Por trás dessa agenda e desses investimentos há o entendimento (e muitos cálculos) de que empresas de renováveis, de energias alternativas e de combate às mudanças climáticas já configuram negócios rentáveis. Para além da energia, o Fórum Econômico Mundial estima que investimentos em soluções pró-clima podem gerar 395 milhões de empregos nos próximos anos. Biden apresentou também um plano de US\$ 700 bilhões para criar cinco milhões de empregos nas indústrias de manufatura e tecnologia.

Relevante mencionar também que não há como caminhar com essa agenda energética renovável sem a indústria do petróleo. As agendas andam paralelas pela necessidade de energia que a economia americana precisa, e – por ora – apenas a energia fóssil pode prover em quantidade e plasticidade. É sabido que, pela teoria dos recursos naturais, usar-se-á tudo que é abundante e de fácil extração, e nisso, os fósseis, inclusive o carvão, têm maior vantagem. Ressaltam-se aí também dois pontos importantes na narrativa da transição energética que não podem ser deixados de lado: o crescimento robusto da demanda de energia, incluindo nos países em desenvolvimento; e a ideia que confiar em energias renováveis pode deixar o sistema instável, gerando desequilíbrios econômicos.

Vale lembrar que, no início da campanha, Biden mantinha um discurso mais duro em relação aos

Para além da energia, o Fórum Econômico Mundial estima que investimentos em soluções pró-clima podem gerar 395 milhões de empregos nos próximos anos

novos licenciamentos de exploração, mas nos últimos meses recuou em algumas posições mais controversas em relação à indústria do petróleo para garantir um espectro maior de apoiadores (e financiadores, por conseguinte). E para além do *upstream*, que é o que se costuma analisar quando se fala de indústria de petróleo, há todo o setor de *midstream*, refino e a indústria petroquímica para serem considerados quando o setor petrolífero é mencionado. Afastar-se desses setores geraria enormes desafios financeiros e legais, fora todos os empregos gerados.

Adicionalmente, desde 2014, quando os EUA inseriram cinco milhões de BOE/dia em sua produção de petróleo a partir do *shale gas* e do *tight oil*, o país passou a ser exportador de hidrocarbonetos, ocupando uma nova posição na petropolítica mundial. Muitos investimentos têm sido feitos e atraídos desde então, e dificilmente as empresas e a economia como um todo vão abrir mão

dessas receitas (e dos investimentos que têm sido feitos em especial para exportar GNL).

Para corroborar com essa assertiva, vale notar que Biden usa as mesmas armas que Donald Trump de nacionalismo econômico, focando em investimentos em empresas e produtos americanos e no desenvolvimento de novas tecnologias industriais. Sua retórica de pretender aumentar o imposto de renda das empresas americanas que estão no exterior, como forma de atrair emprego para dentro do país, assemelha-se ao discurso do atual presidente.

O Plano Biden pode representar uma alternância do eixo de discussão sobre mudanças climáticas e transição energética da Europa para os Estados Unidos, dando a este a possibilidade da retomada do multilateralismo e do resgate da aliança com a Europa (em especial com a França e com a Alemanha).

Para o Brasil

Para o Brasil, sob o atual governo, não resta um espaço muito concreto do ponto de vista das relações internacionais nessa nova agenda multilateral. O alinhamento brasileiro com o governo Trump, a recessão econômica no contexto da pandemia, a ausência de um pensamento verdadeiramente estratégico e multi-setorial em relação à China, a dificuldade em planejar a recuperação pós-pandemia e a falta de posicionamento construtivo em questões relevantes para Biden, tais como a Amazônia e os desmatamentos, podem dificultar o diálogo com o novo governo, caso Biden venha a ocupar a Casa Branca. 