

# ALINHAMENTO, ALIANÇA DE CONVENIÊNCIA OU GUERRA CENTRAL? CENÁRIOS DE CHINA-RÚSSIA FRENTES AOS ESTADOS UNIDOS E SEUS IMPACTOS NA AMÉRICA DO SUL E NA DEFESA DO BRASIL

ALIGNMENT, ALLIANCE OF CONVENIENCE OR CENTRAL WAR? CHINA-RUSSIA SCENARIOS VIS-À-VIS THE UNITED STATES AND THEIR CONSEQUENCES FOR SOUTH AMERICA AND BRAZIL'S DEFENSE

BRUNA ROHR REISDOERFER

## RESUMO

Este artigo é a quarta das cinco etapas (4/5) de pesquisa que visam a responder quais são as implicações da competição entre as Grandes Potências para a América do Sul e para a defesa do Brasil nos próximos 10 anos. A etapa final (5/5) será um policy paper ao Exército Brasileiro. Para tanto, desenvolveu-se um modelo de análise de três níveis, sendo aplicado em três cenários possíveis de rivalidade entre Estados Unidos, China e Rússia. Conclui-se que a tendência é de aumento da rivalidade sistêmica e, por isso, de consolidação de aliança de conveniência entre China e Rússia e de aumento da pressão estadunidense sobre a América do Sul. Abre-se, pois, oportunidade de barganha ao Brasil. Vivemos uma Paz Armada.

**PALAVRAS-CHAVE:** Rivalidade Sistêmica; Construção de Cenários; América do Sul; Brasil; Alinhamento Regional.

## ABSTRACT

This article is the fourth of five steps (4/5) of research aimed at answering what the implications of competition between the Great Powers are for South America and for Brazil's defense over the next 10 years. The final step (5/5) will be a policy paper for the Brazilian Army. To this end, a three-level analysis model was developed and applied to three possible scenarios of rivalry between the United States, China and Russia. The conclusion is that the tendency is for systemic rivalry to increase and, therefore, for China and Russia to consolidate an alliance of convenience and for US pressure on South America to increase. This opens up bargaining opportunities for Brazil. We are living through an Armed Peace.

**KEYWORDS:** Systemic Rivalry; Scenario Building; South America; Brazil; Regional Alignment.

## A AUTORA

Doutora em Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS). Foi pesquisadora visitante na Cátedra de Estudos Europeus e Relações Internacionais da Universität Würzburg (Alemanha). Mestre em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Bacharel em Relações Internacionais (UFRGS). Analista de Relações Internacionais na Câmara Brasil-Alemanha (AHKRS) e professora no IDP Brasília. Pesquisadora do Núcleo de Estudos Prospectivos do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (NEP - CEEEx) no ciclo 2024-2025.



## 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa visa servir de subsídio para a elaboração de um policy paper ao Exército brasileiro com o foco na análise da competição entre as Grandes Potências e suas implicações para a defesa do Brasil. Para tanto, é necessário transformar conhecimento teórico em prático. Assim, a principal função deste trabalho é instrumental e não ideacional.

O trabalho não visa esgotar a análise de todas as variáveis envolvidas na temática. Mas sim, propor uma, dentre tantas possíveis abordagens, que seja útil para ordenar a realidade internacional complexa e multinível. Cria-se, então, um modelo de análise em três níveis (internacional, regional e nacional), sendo projetado em três cenários de rivalidade entre as Grandes Potências para os próximos 10 anos. Assim, é possível tomar decisões informadas e até mesmo desenvolver futuras agendas de pesquisa - com replicação do modelo para outras regiões e países. O método da construção de cenários permite diminuir a subjetividade na tomada de decisão, pois os dados analisados não são automaticamente colocados numa única projeção do futuro, mas sim operacionalizados em afirmações alternativas, sob uma relação causal lógica (Timothy; Mahnken, 2013)<sup>1</sup>.

A abordagem aqui proposta adota uma visão realista neoclássica. Isto é, entende-se que a estrutura do Sistema Internacional possui precedência causal e produz os principais incentivos e constrangimentos às ações dos países, traduzidos através das dinâmicas regionais. A forma e o tempo de resposta deles a essas pressões são impactados pela sua disponibilidade de recursos materiais de poder (Dyson, 2010; Taliaferro, 2010; Schweller, 1997)<sup>2</sup>.

Entende-se que uma abordagem em três níveis se torna necessária, pois, partir de uma análise apenas do nível nacional para o Brasil, um país que não é um dos polos de poder no Sistema Internacional, não englobaria os constrangimentos externos à sua capacidade de agência. Da mesma forma, uma abordagem apenas do nível internacional, não dá conta das variáveis regionais e nacionais que impactam na forma e no tempo de resposta do Brasil aos constrangimentos sistêmicos (Dyson, 2010; Reisdoerfer, 2022). Assim, comprehende-se que para analisar a competição entre as Grandes Potências e suas implicações para a defesa do Brasil é necessário detectar: 1) quem são as Grandes Potências (ou seja, a estrutura do Sistema Internacional); 2) seus principais teatros de operação (isto

---

<sup>1</sup>Há, sinteticamente, dois tipos de construção de cenários no campo das ciências humanas: vinheta (vignette) e completo (full scale). O último, após a estruturação da relação causal e da narrativa que dá suporte à estruturação dos cenários, analisa uma série de indicadores que auxiliam na identificação do futuro analisado. Já os cenários de tipo vinheta (vignette) apresentam a relação causal e as narrativas possíveis para o futuro analisado, mas sem desenvolver medição sobre a probabilidade de ocorrência de cada um (Timothy; Mahnken, 2013). Devido à complexidade da realidade internacional, somada ao curto período para o desenvolvimento da pesquisa, propõe-se um híbrido entre os dois tipos. Objetiva-se no mínimo a construção robusta de cenários do tipo vinheta (vignette), mas serão analisados também, alguns indicadores agregados que permitem orientar a análise inicial de qual deles deve ser o mais provável. Assim, futuras agendas de pesquisa já partirão de base sólida.

<sup>2</sup>Por essa abordagem, as lideranças domésticas ou os sistemas políticos nacionais não determinam as ações dos Estados. Elas têm capacidade de impactar apenas na sua temporalidade. Tal escolha teórica e a definição da estrutura internacional foram debatidas nas etapas 1/5 e 3/5 da pesquisa, sumarizadas nos ensaios: Reisdoerfer, 2024bc. Portanto, partindo de uma visão positivista, que foca na detecção de padrões para prospecção de comportamentos futuros (e não em eventos inesperados) (Waltz, 1990), convém ressaltar que não será desenvolvida análise específica sobre a recente eleição de Donald Trump, que independente de sua retórica, seguirá sendo constrangido a atuar tendo em vista as pressões, oportunidades e retaliações da estrutura internacional. Em outras palavras: as contínuas sanções econômicas impostas sobre China e Rússia, a posição de ‘Pivô para a Ásia’ e a transferência de auxílios financeiros e militares para os seus aliados na Europa ocidental e na Ásia, perpassam as administrações de democratas e republicanos em maior ou menor intensidade, demonstrando a manutenção de uma postura de contenção estadunidense frente à China e Rússia, independente de mudanças na cadeira presidencial (Westad, 2024).

é, o lugar da América do Sul nela); e 3) o acesso do Brasil aos recursos materiais de poder necessários para responder às ameaças percebidas dessa realidade.

Por mais que haja ascendentes a Grande Potência - como Índia - e a Potências Regionais - como o Irã - nenhum deles têm ainda poderio autônomo suficiente para garantir a dissuasão nuclear frente a Estados Unidos, China e Rússia e assim impactar nas dinâmicas estruturais do Sistema (IISS, 2024; Cepik, 2013). É a partir da importância material estratégica de China e Rússia apresentada na próxima seção, juntamente com a relevância dada a ambos pelos discursos oficiais de Estados Unidos e seus aliados, que se parte do pressuposto de que os três são os pólos de poder no Sistema Internacional e de que há rivalidade estratégica entre eles (US, 2022b; Glaser, 2024; Buzan, 2024). É com base em cada possibilidade de interação entre os pólos e a importância que cada região tem em cada uma delas, que as dinâmicas regionais e as respostas nacionais se inserem. Assim, os cenários propostos apresentam três possíveis configurações da estrutura do Sistema Internacional para os próximos 10 anos que definem as pressões (oportunidades e riscos) sobre os demais níveis de análise. São eles: i) rivalidade constante<sup>3</sup> e alinhamento entre China e Rússia em temas restritos; ii) aumento da rivalidade internacional e estruturação entre China e Rússia de uma aliança de conveniência<sup>4</sup> e iii) Guerra Central<sup>5</sup> entre Estados Unidos e aliados e China-Rússia e aliados.

Como ponto de inflexão (marco situacional) para a análise da conjuntura atual, utiliza-se a anexação da Crimeia pela Rússia em março de 2014. Esse fato reacendeu os debates sobre o papel das guerras locais e/ou proxies (indiretas) para a estabilidade estratégica do Sistema Internacional (Buzan, 2024; Glaser, 2024). Ademais, recolocou no centro dos debates de defesa as ameaças convencionais e as operações de alta intensidade (NATO, 2021). A anexação por parte da Rússia e a posterior escalada para invasão territorial em 2022, gerando resposta do ocidente através de sanções econômicas e políticas, e de auxílios militares à Ucrânia, aumentou a janela de oportunidade de aproximação entre China e Rússia (Cozad et al, 2024). Como marco temporal final da presente análise, adota-se o ano de 2034; englobando um período de 20 anos que permite analisar padrões passados para projetar comportamentos futuros.

## 2 O MODELO DE ANÁLISE DAS IMPLICAÇÕES DA COMPETIÇÃO ENTRE AS GRANDES POTÊNCIAS PARA A DEFESA DO BRASIL

As dinâmicas advindas da estrutura do Sistema Internacional são transmitidas aos países através de sua percepção de ameaças, a qual possui uma relação de co-constituição com os recursos materiais de poder disponíveis ao Estado. Isto é, a determinação de ameaças e a vulnerabilidade dos países a elas, depende da disponibilidade dos recursos necessários para construir capacidade de resposta (Walt, 1987; Taliaferro, 2006; Schweller, 1997). A partir da identificação de quais recursos de poder estão disponíveis, é possível identificar qual estratégia militar poderá ser a mais adequada adotar e qual a capacidade do Estado de efetivá-la.

<sup>3</sup>Isto é, mantém-se ativado confrontos somente em um teatro estratégico para as Grandes Potências - notadamente na Ucrânia.

<sup>4</sup>Nesse cenário, há clara ameaça de ativação de confrontos em mais um teatro estratégico além da Ucrânia - notadamente em Taiwan.

<sup>5</sup>Uma guerra central se configura quando todos os polos de poder estão envolvidos em teatros de operação que possam resultar na anulação das capacidades que os estruturam como Grande Potência (Dall'Agnol; Dornelles Jr, 2017; Cepik, 2013).

Frente às dinâmicas anárquicas internacionais, o Estado atua buscando balancear os riscos à sua sobrevivência (Waltz, 2002; Jervis, 1978). Há duas opções de balanceamento: i) o interno, através do fortalecimento ou construção de capacidades próprias e ii) o externo, através do alinhamento com outros países. Esse alinhamento pode ter diferentes configurações, como o formato de cooperação regional, parceria estratégica ou de aliança (Waltz, 2002; Walt, 1987; Schweller, 1997). Wilkins (2012) chama atenção para a necessidade de refinar o entendimento acerca do conceito de alinhamento. Segundo o autor, há o emprego dos termos ‘alinhamento’ e ‘aliança’ como sinônimos. Todavia, deveria ser classificado como aliança apenas uma forma específica de alinhamento. Pois, há formas de alinhamento dinâmicas que acabam questionando a duração e a necessidade de formas rígidas como as alianças (Wilkins, 2012).

Por essa abordagem, aliança seria uma estrutura formal, precisa e setorial de alinhamento. Isto é, haveria acordo explícito para o uso - contra países fora da sua associação - ou não uso - contra os próprios signatários - da força militar em circunstâncias específicas. Por sua vez, o alinhamento não estaria necessariamente ratificado por acordos formais e nem seria setorialmente ligado à área da defesa. Ele seria caracterizado por uma variedade de comportamentos, focados em entendimentos compartilhados de diferentes áreas. Ou seja, seriam as expectativas, demonstradas de diversas formas, dos países sobre o suporte ou oposição de outros países frente a suas ações futuras. Assim, as alianças seriam apenas uma das formas mais profundas de alinhamento e teriam enfoque estritamente militar (Wilkins, 2012).

Segundo Walt (1987), a percepção do que seria uma ameaça aos Estados é determinada pela interdependência de quatro elementos: a) poder agregado; b) poder ofensivo; c) proximidade geográfica e d) intenções agressivas. A análise desses quatro grupos de indicadores levaria a conclusão por parte dos governos centrais sobre quais são efetivamente as suas ameaças e qual opção de política de defesa e de estratégia militar adotar. Essa é, pois, a Teoria da Balança de Ameaças. Por ela, os indicadores de poder agregado são: população, capacidade industrial, militar e tecnológica. Todo o resto mantido constante, quanto maior a população, a capacidade industrial, militar e tecnológica autônoma, tanto maior os recursos de poder disponíveis para construção de capacidades e, portanto, tanto maior o potencial de ameaça a outros atores (Walt, 1987).

Já a Teoria da Balança de Oportunidades de Schweller (1997) argumenta que o balanceamento externo (os alinhamentos) seriam também respostas a oportunidades de lucro e ganhos fáceis e não somente a ameaças e a poder agregado. O autor argumenta que os países podem escolher aproximar-se do Estado ou coalizão com maior poder (*bandwagoning*) por razões oportunistas, buscando maximização de lucro e poder. Por essa visão, seria possível concluir que uma aproximação do Brasil com Estados Unidos e União Europeia, representaria um *bandwagoning* para maximização de poder através de acesso à tecnologia militar.

Portanto, quanto menos recursos de poder autônomos, mais propensão (ou necessidade) o Estado terá a buscar o balanceamento externo, isto é, o alinhamento. Isso porque, mais vulnerável ele será às dinâmicas internacionais. Por sua vez, a escolha das opções de balanceamento externo depende das que estão disponíveis e da percepção de ameaças. Tem-se, portanto, uma relação bidirecional entre os recursos de poder nacionais e as opções de alinhamento (Walt, 1987; Schweller, 1997). Portanto, a (in)dependência do Estado frente ao exterior para acessar os recursos necessários para a construção de capacidades e a identificação de quem ele depende, determina a sua propensão ao diálogo internacional (Reisdoerfer, 2022).

Assim, por determinar a configuração da estrutura internacional (distribuição de poder,

nível de rivalidade e paradigma tecnológico), o nível internacional demarca o papel das regiões nas Relações Internacionais e o quanto elas são permeadas pelas agendas extrarregionais. Por sua vez, o nível regional apresenta, aos países, opções e limitações para responderem às suas ameaças impactadas pelas dinâmicas internacionais. Por fim, o nível nacional indica a necessidade e por isso, a propensão dos países para o balanceamento externo - tendo em vista as oportunidades e as limitações regionais e internacionais (Dyson, 2010; Walt, 1987; Taliaferro, 2006; Reisdoerfer 2022; Reisdoerfer 2024abc). Isto é, o nível internacional constrange, o regional estimula e o nacional produz as variações na resposta dos países às pressões internacionais ao longo do tempo. Portanto, dessa realidade complexa e multinível, é necessário identificar para os próximos 10 anos, os condicionantes estruturais, os regionais e os nacionais para a defesa do Brasil.

Conforme será demonstrado, a América do Sul não possui importância estratégica para a atual dinâmica das Grandes Potências. É somente se houver aumento da rivalidade entre elas em outros teatros de operação que o engajamento e a pressão de Estados Unidos, China e Rússia sobre a região tenderá a aumentar em busca da consolidação de zonas de influência, da contenção uns dos outros ou como moeda de troca (Chindea et all, 2023). Portanto, torna-se imperativo monitorar os movimentos internacionais, especialmente a escolha de resposta de China e Rússia frente aos Estados Unidos. Para analisar a propensão russa e chinesa a escolher o balanceamento externo, isto é, o alinhamento entre ambos como resposta às pressões estruturais, importa identificar as duas principais variáveis que se configuram como ameaças e os direcionam para diferentes opções de balanceamento (Walt 1987): 1) ‘ação de Estados Unidos em Taiwan e na Ucrânia’ (medição objetiva: maior, menor, constante) e 2) ‘mudanças nos recursos materiais de poder’ (medição objetiva: sim ou não e qualitativa: verificação de acesso aos recursos). A primeira causa a ação dos dois países e a segunda determina se ela será através de balanceamento interno ou se haverá também a busca pelo externo. Essas duas variáveis nos auxiliam, pois, a responder à pergunta: ocorrerá de forma coordenada com o conflito indireto (*proxy*) entre Estados Unidos e Rússia na Ucrânia, também um entre Estados Unidos e China em Taiwan?

Entende-se que para que China atue de forma alinhada com Rússia, interligando estrategicamente os dois teatros de operação, é necessário que haja aumento da aproximação dos Estados Unidos com Taiwan e impacto no acesso de China aos recursos materiais de poder. Havendo somente o aumento da aproximação estadunidense com a ilha, sem modificação nos recursos materiais de poder chineses, o país tenderia a atuar de forma autônoma (balanceamento interno) (Reisdoerfer, 2024b). Ou seja, para que China e Rússia coordenem os seus esforços de balancear os Estados Unidos, é necessário que ambas se coloquem como opções viáveis uma para a outra e que seus recursos materiais de poder as pressionem para tanto. Assim, são diferentes configurações das duas variáveis que podem levar China e Rússia a escolherem o aprofundamento ou não da sua relação - levando a um dos cenários propostos. A possível formação de uma aliança pode se dar pelo não uso da força entre eles. Pelas características históricas das relações bilaterais e da situação internacional atual, essa aliança seria de conveniência (Westad, 2024).

Conforme argumentado, na última década, com o aumento da rivalidade estratégica, há relativa regressão da capacidade de agência das regiões, devido a novas pressões para alinhamento às políticas das Grandes Potências (Cozad et all, 2024; NATO, 2021; UE, 2022). Assim, conforme será demonstrado, a América do Sul oscila entre se projetar de forma autônoma ou alinhada aos Estados Unidos. Ela se coordena como bloco com agenda própria quando os Estados Unidos se afasta e entra sob influência estadunidense quando as rivalidades sistêmicas se intensificam (Reisdoerfer, 2024a). Portanto, a rivalidade internacional determina se haverá maior ou menor presença dos Estados Unidos

na região. Quando há maior, há menos espaço para ação autônoma e quando há menor, há mais espaço. É, pois, o ambiente internacional que permite à América do Sul ter mais ou menos agência nas Relações Internacionais; uma vez que é ele que determina o nível de pressão extrarregional. Assim, movimentos de cooperação autônomos tendem a existir quando há menor rivalidade sistêmica.

Historicamente, o nível regional oscila entre maior ou menor polarização política entre os seus países (Reisdoerfer, 2024a). Com diferentes espectros políticos/ideológicos entre os países sul-americanos, há menos incentivo para alinhamento regional, levando a decisões uni, bi ou no máximo minilaterais. Com espectros políticos/ideologias similares, há maior incentivo para que ocorra a cooperação regional como escolha política para fazer frente às ameaças e aproveitar as oportunidades.

Portanto, operacionalizando a análise de três níveis para a América do Sul, temos que o nível nacional determina a propensão dos países ao balanceamento externo (isto é, ao alinhamento). O nível regional determina se haveria condições para um alinhamento na região ou não. Por fim, a estrutura internacional é o elemento qualificador de forma, determinando se ele se dará em um modelo autônomo ou sob pressão estadunidense. Dessa forma, no nível nacional, importa verificar a percepção de ameaças do Brasil e seu acesso aos recursos materiais necessários para construir uma resposta a elas<sup>6</sup>. Pois, é essa condição que vai nos indicar a maior ou a menor propensão do país em escolher o balanceamento interno e/ou o externo como resposta às pressões internacionais.

Utilizando como base os indicadores de poder agregado de Walt (1987), entende-se, como recursos de poder material necessários para um país responder às suas ameaças: i) economia (agregando o indicador de Walt (1987) de capacidade industrial e população), pois nos mostra a fonte de recursos financeiros do país; ii) energia, pois é outra fonte de recurso vital para a transformação dos recursos latentes em capacidade efetiva, seja industrial civil ou militar e iii) tecnologia militar, aplicando os indicadores de tecnologia para o seu uso militar. São esses agregados que nos indicarão: i) os recursos disponíveis para que seja efetivado o planejamento de defesa dos países e, portanto, ii) a propensão de Brasil, China e Rússia para o balanceamento externo. Adota-se como:

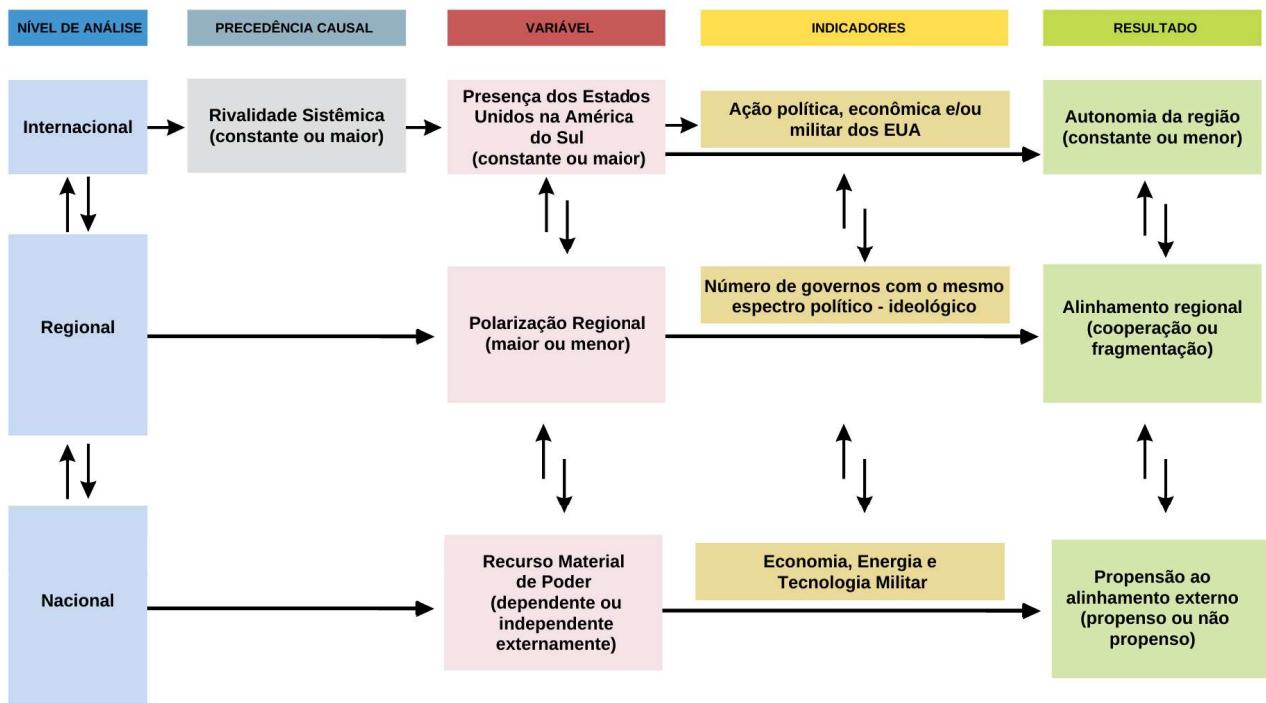
- Agregados econômicos: composição do PIB; principais parceiros econômicos, Investimento Externo Direto (IED) e porcentagem do PIB advindo do comércio exterior.
- Agregados de energia: perfil da matriz energética e dependência energética externa (medição ordinal: alta (> 50%), média (até 50%), baixa (< 30%)).
- Agregados de tecnologia militar: i) para o Brasil: análise qualitativa da origem dos principais armamentos, da Base Industrial de Defesa (BID) e da porcentagem do PIB destinado à defesa. Dessa forma, pode-se concluir acerca da dependência ou não de tecnologia externa. Acrescenta-se também o número de militares brasileiros, indicando uma possível necessidade ou não de formação de aliança. ii) para China e Rússia: posição no mercado mundial de vendas de armamentos.

Argumenta-se, pois, que os três níveis de análise (internacional, regional e nacional) e as suas respectivas variáveis ('presença dos Estados Unidos na América do Sul', 'polarização regional' e 'recurso material de poder') são interligadas e necessárias para explicar os condicionantes, a forma e a temporalidade das respostas brasileiras às pressões estruturais.

---

<sup>6</sup>Adota-se o pressuposto realista da precedência causal dos recursos materiais sobre os imateriais no campo da defesa. Isto é, as demandas sociais, as ideologias e a política tendem a ser moldadas pela disponibilidade e acesso aos recursos materiais (Reisdoerfer, 2024c; Dyson, 2010; Schweller, 1997; Walt, 1987).

**Figura 1 - Modelo de Análise dos Impactos da atual Rivalidade Sistêmica na América do Sul e no Brasil**



Fonte: Elaborado pela autora

### 3 NÍVEL INTERNACIONAL: OS POLOS DE PODER E A IMPORTÂNCIA DAS REGIÕES

Mesmo com a existência das capacidades cibernéticas, a ‘bala de prata’ para a dissuasão militar continua sendo as capacidades nucleares (US, 2022a). Como aponta Buzan (2024, p. 242), elas trouxeram, pela primeira vez, a possibilidade de “suicídio da espécie humana”. Portanto, elas tornam a guerra entre as Grandes Potências no modelo ‘frio’ (indireto) como um resultado estrutural. Isto é, enquanto houver equilíbrio de poder nuclear entre os pólos, o confronto entre eles e a manutenção de seu poderio passará por outras esferas que não a do confronto militar direto. Ele passará especialmente pela determinação de zonas de influência.

Por isso, a tipologia criada por Cepik (2013) para identificar, na era digital, quais são os polos de poder nesse sistema, continua válida. Utilizando-a é possível também derivar o papel das regiões frente a maior rivalidade sistêmica. Ou seja, é possível derivar quais regiões são estratégicas para as dinâmicas estruturais e quais possuem importância operacional e tática<sup>7</sup>. Assim, pode-se

<sup>7</sup> A instrumentalização dos conceitos de estratégico, operacional e tático para a classificação da importância das regiões, tem como base o Manual de Operações do Exército Brasileiro (2017). Mesmo que não haja limites precisos entre os três níveis, cada um possui funções distintas e por isso, importâncias distintas. O nível estratégico é o que permite alcançar os objetivos políticos das operações militares (EB, 2017). Por isso, enquadram-se aqui as regiões que sozinhas tem poder de anular as capacidades que estruturam as Grandes Potências como tais. No nível tático são colocadas em prática as várias ações que coordenadas auxiliam a alcançar os objetivos estratégicos das operações. Por sua vez, o nível operacional planeja e organiza essas ações. Portanto, ambos estão totalmente conectados e não terão efetividade para alcançar o objetivo político das operações se não estiverem coordenados com o nível estratégico (EB, 2017). Por isso, enquadram-se aqui as regiões que só possuem capacidade de questionar o status de uma Grande Potência se estiverem interligadas com as regiões estratégicas.

prospectar acerca dos constrangimentos que elas sofrerão sob diferentes cenários. Da interpretação de Cepik (2013), os elementos que definem a polaridade internacional (ou seja, as Grandes Potências) podem ser reunidos em: a) capacidade de dissuasão nuclear e b) capacidade de dissuasão convencional. A dissuasão nuclear depende da ‘capacidade de segundo ataque’ e do ‘comando do espaço’ (Cepik, 2013). A capacidade de segundo ataque diz respeito à capacidade de um país sofrer um ataque nuclear e ainda ser capaz de retaliar o atacante com outro ataque nuclear. Isso tornaria o custo do primeiro ataque maior do que o seu benefício. Ou seja, conteria uma possível ação militar nuclear. Para que tal capacidade seja crível, é necessário também, que o país possua o ‘comando do espaço’.

Segundo Cepik (2013, p. 310), ‘comando do espaço’ diz respeito à “capacidade de um país assegurar o uso de seus ativos no espaço frente à tentativa de interferência por parte de um adversário”. Ou seja, é a garantia de utilização de forma soberana de suas capacidades espaciais; as quais, na era da digitalização, são essenciais para que se tenha capacidade de segundo ataque (dissuasão nuclear). Isso se deve ao seu papel na guiagem e precisão de entrega dos mísseis balísticos intercontinentais (ICBMs). Ademais, o espaço sideral é importante também para a operacionalização dos sistemas digitais de comando, controle, comunicações, computadores, inteligência, vigilância e reconhecimento (C4SIR), cujo funcionamento dão suporte para as operações realizadas no ar, mar, terra e ciberespaço. Assim, mesmo com diferenças no quantitativo de ogivas nucleares, há somente 3 países com capacidade de dissuasão nuclear: Estados Unidos, China e Rússia. Os três, além das ogivas e de ‘capacidade de segundo ataque’ possuem capacidades espaciais autônomas (armamentos antisatélites (ASATs) e satélites de posicionamento e de navegação) que os permitem atuar no “espaço sideral sem ameaça iminente de negação de acesso a seus recursos” (Cepik, 2013, p. 311; SIPRI, 2024; IISS, 2024;).

Para completar as variáveis necessárias para que um país seja considerado Grande Potência na era digital, Cepik (2013) acrescenta análise da capacidade de dissuasão convencional. Nessa esfera de poder é a inexpugnabilidade que importa. Isto é, a capacidade do Estado de dissuadir uma invasão no seu território e o fim da soberania estatal. Para tanto, não é necessário que o país seja superior em todos os domínios de projeção de poder<sup>8</sup>. Basta que ele tenha capacidade de negar tal acesso a outro Estado, limitando a sua projeção e assim a sua autonomia de ação – gerando, portanto, zonas contestadas. Nesse ponto, Cepik (2013, p.313) articula os conceitos de Antiacesso e Negação de Área (A2/AD) como estratégicos. Pois, através da “desabilitação da rede informacional do inimigo e de limitação da capacidade de atuação do oponente no teatro de operações”, o país nega o acesso ao seu território. Mesmo que haja assimetria de poder de projeção entre Estados Unidos, China e Rússia, os dois últimos mantêm sistemas e armamentos capazes de impedir a livre circulação dos Estados Unidos em seus territórios e entorno estratégico (IISS, 2024; Glaser, 2024). Dessa forma, China e Rússia garantem teatros de operação inacessíveis para os Estados Unidos sem que haja um grande custo envolvido e a ameaça de retaliação convencional e nuclear.

O relativo equilíbrio de poder, isto é, a estabilidade estratégica na atual estrutura do Sistema Internacional está baseada no fato de que não há um país com primazia nuclear. Ou seja, não há um polo com capacidade de desarmar os demais antes que o outro possa lançar mão de seus arsenais. Nem Estados Unidos, China ou Rússia conseguem bloquear a capacidade de segundo ataque do outro (IISS, 2024; Cimbala; McDermott, 2015; Cepik, 2013). O projeto de desenvolvimento do escudo antimíssil na Europa, com possibilidade de expansão para a Ásia (Glaser; Fetter, 2016), tem a busca por primazia

---

<sup>8</sup> Capacidade esta que Barry Posen (2003) classificou como o ‘Comando dos Comuns’ e que seria a fundação do poderio militar estadunidense desde o fim da II Guerra Mundial.

nuclear através da neutralização da capacidade de segundo ataque de China e Rússia como a grande estratégia estadunidense desde a Guerra Fria (Cepik, 2013; US, 2022a). A primazia nuclear garantiria a unipolaridade estadunidense. É visando manter o equilíbrio estratégico, que China e Rússia respondem (Piccolli, 2019; Dall’Agnol, 2021; China, 2024; Cozad et al., 2024). Nesse sentido, mantendo constante nos próximos 10 anos o equilíbrio estratégico nuclear e tecnológico entre os pólos, é a geografia da inexpugnabilidade que importa. É dessa forma que as regiões voltam a adquirir importância central nas estratégias das Grandes Potências.

Portanto, para que sigam sendo polos de poder, China e Rússia precisam manter a capacidade de segundo ataque (evitar escudos antimísseis balísticos em seu entorno) e a sua inexpugnabilidade (garantir A2/AD). Da mesma forma, Estados Unidos necessita evitar escudos antimísseis em seu entorno e manter o seu A2/AD. Por isso, as regiões estratégicas na atual configuração de rivalidade entre as Grandes Potências são: Taiwan, Ucrânia e América Central e Caribe (China, 2024; Russia, 2021; Lake, 2023; Krepinevich, 2010; US, 2022a). As demais são regiões de disputas operacionais e táticas<sup>9</sup>.

O fortalecimento das capacidades nucleares de Estados Unidos, China e Rússia, conjuntamente com o aumento das capacidades cibernéticas e de entrega (como os mísseis hipersônicos) e a busca pelo aumento de influência, aumenta o dilema de segurança e a instabilidade no nível estratégico (Glaser, 2024; IISS, 2024). Sob essa conjuntura, Estados Unidos e seus aliados declararam diretamente que China e Rússia são rivais estratégicos (US, 2022ab; UE, 2022). Assim, sendo pressionados pelos mesmos atores<sup>10</sup> e possuindo complementariedade de recursos (através da venda de gás e petróleo, a Rússia contorna as sanções do ocidente e a China compra recursos energéticos a um preço mais baixo) (Cozad et al., 2024)); abre-se uma janela de oportunidade para o alinhamento entre os dois países.

Um alinhamento ou aliança de conveniência (não são aliados históricos) entre China e Rússia pode apresentar duas grandes possibilidades: 1) Aumentar os custos da expansão estadunidense para os entornos estratégicos de ambos, pois haveria a necessidade dos Estados Unidos atuar em duas frentes coordenadas. 2) Aumentar a capacidade dos dois países de projetarem poder na retaguarda estadunidense. Isto é, em Cuba e Nicarágua (com possível apoio logístico na Venezuela). Portanto, China e Rússia se mostram parceiros convenientes um para o outro (mesmo com diferenças de poder material - superioridade chinesa - e diferenças geopolíticas - expansão econômica de ambos para a Ásia Central e o interesse chinês no Ártico (Cozad et al., 2024)). É através da capacidade de pressionar os Estados Unidos em duas frentes, que os teatros de operação europeu e asiático se interligam; elevando, portanto, a importância russa para as disputas estruturais do Sistema Internacional.

#### 4 NÍVEL REGIONAL: O LUGAR DA AMÉRICA DO SUL NA RIVALIDADE ENTRE AS GRANDES POTÊNCIAS

Tendo verificado como se configura a atual estrutura do Sistema Internacional e quais são as regiões estratégicas para a dinâmica das Grandes Potências; importa verificar o lugar da América do Sul nela e quais os seus constrangimentos e oportunidades.

<sup>9</sup> Há conflitos em outros teatros de operação que contam com apoio das Grandes Potências; como no Oriente Médio entre Israel e o mundo árabe. Há também, envolvimento da Coreia do Norte na Guerra da Ucrânia. Todavia, é Ucrânia e Taiwan que atualmente sozinhas podem colocar em cheque a garantia da inexpugnabilidade e a capacidade de segundo ataque de China e Rússia.

<sup>10</sup> “O inimigo do meu inimigo é meu amigo” (Ditado Popular).

Conforme será reforçado pela análise das características da América do Sul e das posições estadunidenses, chinesas e russas para a região, ela não possui importância estratégica para a disputa entre as Grandes Potências, pois provavelmente não será a região que definirá a polaridade do sistema. Todavia, pela capacidade de sua porção noroeste se articular com a América Central e Caribe, ela adquire importância operacional e tática. Ou seja, a América do Sul está suficientemente longe dos Estados Unidos para evitar um ataque preventivo em caso de maior aproximação chinesa e russa, mas suficientemente perto do teatro estratégico para virar uma moeda de troca.

O geopolítico Mário Travassos (1938) auxilia a construção desse argumento. Segundo Travassos (1938, p. 71), os Estados Unidos têm no Mar do Caribe o seu ‘mediterrâneo’. Isto é, uma região capaz de controlar o acesso a importantes centros mundiais. Através do Canal do Panamá é possível acessar os dois maiores oceanos do mundo (que atualmente são os dois mais dinâmicos economicamente) e ao mesmo tempo se interligar territorialmente com a massa americana no sul. Além disso, as linhas naturais de entrada das bacias do Magdalena (Colômbia), Orinoco (Venezuela) e Amazonas (Brasil), interligam o teatro sul-americano ao centro americano e caribenho; se tornando ponto de ingresso fácil para influências extrarregionais, especialmente dos Estados Unidos. Portanto, Travassos argumenta que é o noroeste da América do Sul (ou seja, os territórios da Colômbia, Venezuela e norte do Brasil) que seriam mais passíveis de disputas e ‘fragilidade política’ (Travassos, 1938, p. 47).

Os documentos oficiais de Estados Unidos, China e Rússia não declaram a América do Sul como região única de interesse e sim a inserem dentro da categorização ‘América Latina e Caribe’. Os Estados Unidos declara apoio à ‘autodeterminação democrática’ da população da Venezuela, Cuba e Nicarágua (US, 2022b, p. 4). A China denuncia o bloqueio econômico a Cuba e a interferência política na Venezuela (China, 2024). Por fim, a Rússia declara que visa reforçar a parceria multifacetada com Brasil, Cuba, Nicarágua e Venezuela (Russia, 2021). Na Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos há menção direta somente à importância ‘vital’ (US, 2022b, p. 40) da América do Norte (Canadá e México) para a prosperidade e a segurança do país. A América Central e o Caribe também recebem citação direta como regiões, cuja estabilidade democrática traz benefícios econômicos e de segurança para o país (US, 2022b). Por fim, acrescenta-se que, das Américas, os únicos parceiros comerciais que figuram entre os cinco principais de importação e exportação de Estados Unidos, são México e Canadá (Worldbank, 2024b). Ademais, devido à forte interligação do país com a Europa, depreende-se que é o Atlântico Norte e não o Atlântico Sul que se torna prioridade para os estadunidenses (US, 2022a). A presença da China nas Américas é vista como ameaçadora nos projetos de investimento em infraestrutura crítica de portos e de energia, em estruturas cibernéticas (como o 5G, vigilância urbana) e espaciais. Acrescenta-se a importação por parte do país de recursos minerais sul-americanos e o aumento da cooperação técnica, econômica e militar. Quanto à Rússia, é a sua projeção política (que segundo os Estados Unidos se dá através de campanhas de desinformação) e militar - notadamente em Cuba, Nicarágua e Venezuela - que são vistas como ameaça (US, 2022a; Milani, 2023).

Portanto, a América do Sul importa para os Estados Unidos em sua capacidade de servir de ponto de apoio operacional e tático para a contenção da presença chinesa e russa no seu entorno estratégico e para garantir mais uma região base para a sua projeção de poder (Posen, 2003). Esse fato é corroborado pela posição histórica da Doutrina Monroe, que visa dissuadir países não americanos de construírem ponto de apoio no continente (Milani, 2023). Portanto, argumenta-se que os Estados Unidos dispenderão maior atenção para a América do Sul, quanto mais a sua posição hegemônica puder ser questionada.

A China se configura como um dos principais parceiros econômicos, não só dos países da América do Sul, mas de todos os países da América Latina (Worldbank, 2024c). Ela se tornou economicamente inevitável. Para o país, a América do Sul importa como fonte de matérias primas e como espaço para expansão de seu grande projeto de desenvolvimento e projeção, o Cinturão e Rota, focado na facilitação do comércio e de investimento nas áreas de infraestrutura, ciência e tecnologia, energia, transportes, agricultura, manufatura e tecnologia da informação (China, 2024; Lopes Filho, et all, 2022). Assim como nos documentos estadunidenses, a América do Sul também não é citada diretamente pelos documentos chineses, que classificam a América Latina e Caribe como uma região (China, 2016; Chindea et all, 2023). As prioridades do país estão na Ásia-Pacífico (China, 2024). Convém acrescentar também, que a parceria dos países sul-americanos com a China oscila conforme ocorre pressão estadunidense e mudanças nas posições políticas dos governos locais (Roy, 2023).

A Rússia se coloca como potência Euroasiática e Europacífica, buscando a manutenção do equilíbrio global de poder e a construção de um sistema multipolar (Russia, 2021). Por isso, também para o país, a América do Sul se configura como um teatro secundário, não havendo em seus documentos menção direta a ela e sim a América Latina. Todavia, desde o aumento da rivalidade sistêmica na Ucrânia e as sanções ocidentais, a América do Sul aumentou a sua importância para a política russa (Berg; Bledsoe, 2024). Notadamente a Venezuela<sup>11</sup> em sua capacidade de triangulação com Cuba e Nicarágua; e a presença de Brasil no BRICS+ se configuraram como opções para contornar as sanções econômicas, o isolacionismo político e se projetar para o entorno estratégico dos Estados Unidos (Gielow, 2024). Mesmo a América Latina e Caribe se configurando como uma das últimas regiões de prioridade para a Rússia, ela define claramente os seus objetivos para a região, que passam por apoiar os países que estejam sob pressão dos Estados Unidos e de seus aliados. Declara apoio por meio da cooperação técnica e militar, em uma clara indicação ao caso cubano e venezuelano. No setor econômico, declararam intenção de aumentar o comércio e investimentos bilaterais e multilaterais, apoiando os blocos regionais: CELAC, Mercosul, Sistema de Integração Centro-Americana, ALBA, Aliança do Pacífico e Comunidade do Caribe (Russia, 2021).

Apresentados até aqui os constrangimentos da estrutura do Sistema Internacional na capacidade de agência da América do Sul, torna-se necessário analisar também as características da região, as quais potencializam oportunidades e desafios às ações dos países. Desde o pós II Guerra Mundial, a influência política e militar dos Estados Unidos é consolidada através de arranjos de cooperação bilateral, de treinamento conjunto de forças policiais e militares e de instituições pan-americanas (como a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Junta Interamericana de Defesa, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), a Conferência de Ministros de Defesa das Américas ...) (Saint-Pierre; Silva, 2013; Milani, 2023). Aqui, destaca-se também a Colômbia como parceira global da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) (NATO, 2023)<sup>12</sup>.

A substancial interposição de agendas sobre os países sul-americanos não se limita à história recente com os Estados Unidos. As relações extrarregionais, fazem parte da formação dos Estados Nacionais sul-americanos, devido ao seu longo histórico de colonização e às fragilidades estruturais

<sup>11</sup>A Rússia se tornou o principal fornecedor de armamentos e sistemas de defesa da Venezuela, apresentando valores maiores do que todos os demais fornecedores somados. China ocupa a segunda posição (Milani, 2023; SIPRI, 2024; Gielow, 2024).

<sup>12</sup>Desde 2019 (com negociações iniciadas em 2013), a Colômbia é o único país da América Latina com esse status. Desde então, o país tem participado de programas conjuntos de treinamento e educação, de interoperabilidade e de alinhamento do planejamento estratégico (NATO, 2013). Mesmo após o início em 2022, do governo de Gustavo Petro, esse alinhamento permanece (Reisdoerfer, 2024a).

remanescentes. A tendência (ou necessidade) de utilização das Relações Internacionais como instrumento de captação de recursos materiais (notadamente tecnológicos) para o seu desenvolvimento, representa, pois, marco permanente da política regional (Herz, 2010). A relação Sul-Sul só é ativada quando há menor polarização regional, o que ocorre quando há menor polarização internacional disputando influência na região. Essa realidade dificulta a construção de um entendimento regional autônomo acerca de ameaças comuns (Saint-Pierre, 2013). Assim, as iniciativas de cooperação regional no âmbito da segurança e defesa se mantêm fragmentadas ou subordinadas a agendas extrarregionais (RESDAL, 2024).

Pós Guerra Fria, no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, a menor rivalidade sistêmica diminuiu a direta pressão política por parte dos Estados Unidos na América do Sul e propiciou maior espaço para agendas regionais autônomas (Herz, Siman, Telles, 2017; Buzan; Hansen, 2009). Isso, somado à aproximação dos espectros políticos/ideológicos dos governos sul-americanos (colocando-os como opções de alinhamento uns para os outros), serviu de estímulo para a institucionalização de iniciativas de cooperação. Destacam-se: Mercosul; ALBA; Unasul e Aliança do Pacífico (Herz, 2010; Milani, 2023). Da análise dessas iniciativas, verifica-se que todas buscam alcançar, através do alinhamento regional, o desenvolvimento dos países membros. Além disso, buscam também uma projeção internacional mais robusta do que se atuassem separadamente. A América do Sul oscila, pois, entre se alinhar com os Estados Unidos ou adotar uma postura de autonomia (Herz, 2010). Os projetos dos países sul-americanos são, majoritariamente, governamentais (e não estatais), oscilando conforme se altera o espectro político do governo (Herz, 2010; Weiffen; Villa, 2017). Isso impacta no alinhamento regional autônomo; que, portanto, só é alcançado quando há compatibilidade política entre os países. Essa realidade, somada a diferenças na geografia e no desenvolvimento econômico, resulta em diferentes níveis de dependência de recursos externos e em variações nos interesses estratégicos (Travassos, 1938; Dyson, 2010).

A realidade securitária própria da América do Sul é melhor detectada se transferirmos a lente de análise da segurança do Estado para a segurança humana. A região é uma das mais violentas do mundo em taxas de homicídio e de crime organizado (Weiffen; Villa, 2017). Portanto, as principais ameaças à maioria dos seus países são intra e não interestatais. Isto é, elas advêm de dentro da própria realidade econômica e societal e devido às suas características transnacionais, pressionam por ações regionais coordenadas (Medeiros Filho, 2017; Weiffen; Villa, 2017). A disputa entre as Grandes Potências não seria, portanto, temática primária para a realidade securitária da região.

Dessa forma, a sobreposição de iniciativas, a oscilação política e econômica dos países membros e as agendas extrarregionais, acabam por impor desafios à consolidação das iniciativas regionais autônomas e, por conseguinte, ao fortalecimento da capacidade de agência da região. Assim, as iniciativas autônomas de alinhamento regional permanecem em segundo plano, como por exemplo, a Unasul. Todas essas características produzem uma realidade complexa, multifacetada e com inúmeros atores envolvidos. Portanto, a América do Sul como região, carece de capacidade de projeção internacional coordenada e efetiva. O nível de análise regional se mistura, então, mais ao internacional e ao nacional do que em outras regiões altamente institucionalizadas como a Europa.

## **5 NÍVEL NACIONAL: A PERCEPÇÃO DE AMEAÇAS DO BRASIL E OS SEUS RECURSOS MATERIAIS DE PODER**

O Brasil não possui uma Política de Segurança Nacional, a qual englobaria todas as esferas responsáveis pelos recursos de poder nacionais e dela resultaria uma grande Estratégia de Segurança Nacional e uma estratégia setorial de defesa. O país possui, pois, uma lacuna em seu

planejamento estatal e não declara quais são as ameaças ao Estado brasileiro. A Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END)<sup>13</sup> tentam suprir parte dessa demanda elencando objetivos de defesa. Determinando apenas objetivos, negligencia-se os possíveis impedimentos (ou seja, as ameaças) para a sua consecução. A isso, acrescenta-se o fato de que os objetivos elencados se confundem, ao longo de todo o documento, com o que foi classificado como pressupostos de defesa e com a própria estratégia de defesa (Brasil, 2024)<sup>14</sup>. Portanto, não delimitar claramente uma Política de Segurança Nacional impõe dificuldades ao planejamento do setor de defesa, pois não é especificado contra o quê o Estado deve se defender (ou pelo menos a natureza das ameaças, relegando ao setor militar a responsabilidade de determiná-las) e assim não fica claro quais são os recursos materiais de poder necessários para tanto, qual o papel de cada esfera estatal nesse processo e quais estratégias de balanceamento externo ou de balanceamento interno poderiam ser relevantes.

Da PND e da END depreende-se que segurança é uma condição, um estado de ser e a defesa é uma ação para alcançar ou garantir a condição de segurança. A defesa nacional é entendida como a defesa da integridade do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças manifestas ou potenciais, ‘preponderantemente externas’ (Brasil, 2024, p. 11). Por sua vez, a manutenção da capacidade de defesa é feita através de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar do poder. O Brasil elenca 8 objetivos de defesa e a partir deles, áreas geográficas estratégicas. Os objetivos são (Brasil, 2024, p. 24):

- 1) Garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial;
- 2) Assegurar a capacidade de defesa para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas. Ou seja, garantir que o Brasil tenha acesso aos recursos de poder;
- 3) Promover a autonomia tecnológica e produtiva na área de defesa;
- 4) Preservar a coesão e a unidade nacionais;
- 5) Salvaguardar as pessoas, os bens, os recursos e os interesses nacionais situados no exterior;
- 6) Ampliar o envolvimento da sociedade nos assuntos de Defesa Nacional;
- 7) Contribuir para a estabilidade regional e para a paz e segurança internacionais;
- 8) Incrementar a projeção do Brasil no concerto das Nações e sua inserção em processos decisórios internacionais.

Além dos objetivos, alguns dos pressupostos e fundamentos de defesa do Brasil são (Brasil, 2024, p. 11; 20):

- 1) Fortalecer a Base Industrial de Defesa (BID) e a autonomia tecnológica;
- 2) Proteger e integrar a Amazônia brasileira;

---

13 O Planejamento Estratégico Setorial de Defesa (PESD) do Ministério da Defesa - responsável por orientar e alinhar o planejamento de todos os órgãos setoriais da defesa – a Política Militar de Defesa (PMiD) e os planos estratégicos de cada Força Singular (como o Plano Estratégico do Exército (PEEx), entende-se que deveriam ser desenvolvidos a partir da PND e da END e por isso, não serão analisados separadamente.

14 Isto é, os pontos elencados são objetivos finais a serem alcançados ou caminhos, decisões e ações (estratégia) necessários para alcançar algum outro objetivo final?

- 3) Privilegiar a cooperação internacional e a integração sul-americana;
- 4) Participar de organismos multilaterais internacionais;
- 5) Defender iniciativas de eliminação total de armas químicas, biológicas, radiológicas e nucleares;
- 6) Priorizar o relacionamento com os países detentores de maiores capacidades tecnológicas;
- 7) Conferir especial atenção para a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) nos esforços de cooperação em defesa;
- 8) Proporcionar às Forças Armadas as capacidades (financeiras e de infraestruturas críticas como transporte, energia e comunicação) necessárias para realizar a vigilância, o controle e a defesa do território, das águas jurisdicionais e dos espaços aéreo e exterior brasileiros e prover a segurança das linhas de comunicação marítimas de interesse.

O Brasil declara também, que seu entorno estratégico passa pela América do Sul, Atlântico Sul, Antártica e se estende até a costa ocidental africana, buscando a manutenção da região como zona de paz e cooperação (Brasil, 2024, p. 11). O país declara a intenção de participar de operações de paz internacionais e reconhece o aumento da rivalidade internacional, declarando que pode ser necessário utilizar a força (com respaldo constitucional e de acordo com o direito internacional) para contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais (Brasil, 2024, p. 17; 21; 31; 32). Declara também que, ao buscar a inserção em processos decisórios internacionais, “as atenções externas tenderão a voltar-se para o país, de sorte que sua ascensão no contexto global requer ações no sentido de garantir a sua soberania” (Brasil, 2024, p. 11-12).

Portanto, da análise dos objetivos/pressupostos/fundamentos/estratégias de defesa brasileira, fica clara a sua busca pelo desenvolvimento de capacidades nacionais e de capacidade de projeção internacional. Isto é, declara-se o balanceamento interno como a principal estratégia para a defesa do país frente às dinâmicas internacionais, podendo ser conjugado com alinhamentos regionais e extrarregionais (balanceamento externo). No entanto, o Brasil necessita ter recursos para isso. Se não os possuir de forma autônoma, será pressionado a se focar no alinhamento externo. Nesse ponto, ressalta-se também a dualidade (ou a falta de clareza) na determinação das regiões prioritárias ao Brasil. Os pressupostos/fundamentos de defesa 3 e 6 se contradizem.

Analizando os agregados selecionados de poder material do Brasil (economia, energia e tecnologia militar apresentados detalhadamente no ensaio 3 - Reisdoerfer, 2024c), identifica-se que referente à disponibilidade de recursos, o Brasil não se mostra altamente vulnerável. O país possui importante segurança no acesso a recursos energéticos, seu PIB não é altamente dependente do comércio exterior e de Investimentos Externos Diretos (IED) (BCB, 2023; Worldbank, 2024d) e mesmo dependente de tecnologias militares externas, possui mecanismos para mitigação de impactos externos - como a presença de filiais industriais no país e a previsão de novos investimentos (IISS, 2024). Ou seja, o Brasil possui importante poder latente.

Todavia, é na capacidade de qualificar esses recursos, que o país esbarra. O Brasil ainda continua vulnerável aos preços das commodities internacionais e ao fornecimento de tecnologias chave como o GPS - recursos controlados ou influenciados pelas Grandes Potências. Ademais, o país esbarra em seus problemas sociais (alta desigualdade social, alta taxa de homicídios...) e de

infraestrutura crítica (portos, ferrovias, rodovias, conectividade, saneamento básico...) (CNI, 2024). Assim, para alcançar os seus objetivos de defesa, o país se torna propenso ao alinhamento com algum polo de poder que disponibilize tecnologias e investimentos chave. Isto é, ele se torna propenso ao alinhamento extrarregional. Todavia, o alinhamento regional pode ser uma alternativa no sentido de permitir a diluição de custos em desenvolver tecnologias ou em lidar com os problemas ou ameaças comuns. Ademais, um bloco regional coeso poderia permitir o aumento da capacidade de barganha com as Grandes Potências em um cenário de oportunidade para tanto ou a mitigação dos impactos de um possível desacoplamento com um dos polos.

Da análise dos agregados econômicos e militares do Brasil (Reisdoerfer, 2024c), pode-se afirmar que mesmo que o comércio exterior com a China seja alto, Estados Unidos e Europa juntos ainda se mostram como os principais parceiros econômicos/militares brasileiros. Todavia, como identificado pelos IED's recebidos e os produtos exportados, a base da relação com eles se dá no modelo Norte-Sul (BCB, 2023). Ou seja, essas relações não qualificam a estrutura econômica brasileira. A busca por diversificação de parcerias e por uma relação menos assimétrica (característica da relação Sul-Sul) se faz necessária para o alcance pelo Brasil de seu objetivo de desenvolvimento da capacidade de projeção internacional. Para tanto, a disponibilidade de investimentos através do projeto chinês do Cinturão e Rota poderia ser uma alternativa para suprimir os gargalos ao desenvolvimento brasileiro. Assim, o alinhamento com China e Rússia através do BRICS+ e seu Banco de Desenvolvimento, mostra-se estratégico e necessário como capital político para barganhar por melhores condições de alinhamento com os Estados Unidos e seus aliados europeus, caso o Brasil seja pressionado por eles a desacoplar de ambos em um cenário de maior rivalidade sistêmica.

## 6 CENÁRIOS: ALINHAMENTO, ALIANÇA DE CONVENIÊNCIA OU GUERRA CENTRAL?

### 6.1 CENÁRIO 1: RIVALIDADE SISTÊMICA CONSTANTE - ALINHAMENTO ENTRE CHINA E RÚSSIA EM ASSUNTOS PONTUAIS

**6.1.1 Resumo do Nível Internacional<sup>15</sup>:** devido a poucas mudanças na ação de Estados Unidos na Ucrânia e em Taiwan e poucas mudanças no acesso de China e Rússia aos seus recursos materiais de poder, o padrão de interação internacional permanece com estabilidade estratégica e confronto indireto (*proxy*) somente no teatro europeu entre Rússia e seus aliados e Estados Unidos e seus aliados. O confronto em território asiático não é ativado. Nesse cenário, China e Rússia mantêm o alinhamento em setores econômicos e energéticos, também através do BRICS+, mas não avançam na coordenação de seus planejamentos de defesa. Ou seja, não há estruturação de dois blocos distintos centrados em duas alianças. Dessa forma, o triângulo formado pela relação dos três países, permanece triângulo.

**6.1.2 Nível Regional:** nesse cenário de rivalidade sistêmica constante, isto é, de manutenção do confronto em somente um teatro estratégico, as aproximações de China na América do Sul permanecem fortes no âmbito econômico, não sendo aprofundada a aproximação política. A Rússia permanece com o engajamento político-militar seletivo na Venezuela em ligação com Cuba e Nicarágua. Nesse contexto, mantém-se também de forma seletiva a presença estadunidense na América do Sul, com

<sup>15</sup>Para verificação da descrição completa do nível internacional de cada cenário, ver Reisdoerfer, 2024b.

continuidade dos programas de cooperação técnica militar e de segurança pública. Tal ambiente confere relativo espaço de agência para a região desenvolver as suas agendas. Com a região já apresentando inserções extrarregionais, a tendência é que as ações políticas dos governos locais orbitem em torno dessas disputas, visando a maximização de seus interesses individuais. Por isso, tende a haver maior polarização regional, dificultando a cooperação. Assim, os países sul-americanos tendem a agir de forma unilateral ou com arranjos bi ou minilaterais.

**6.1.3 Nível Nacional:** com nenhuma modificação significativa na conjuntura internacional e regional que impacte os objetivos de defesa brasileiros, o país tende a continuar com a propensão para o alinhamento extrarregional. Sob essa conjuntura, não há forte pressão para o desacoplamento com alguma das Grandes Potências e o Brasil pode utilizar da janela de oportunidades advinda da rivalidade sistêmica existente para barganhar com a inserção de China e Rússia na região, buscando maiores investimentos tecnológicos e estruturais. O pragmatismo no alinhamento com as Grandes Potências permite qualificar os seus recursos materiais de poder e a sua capacidade de utilizá-los, alavancando um possível desenvolvimento nacional e a consecução dos objetivos de defesa. Esse cenário de relativo espaço de autonomia nas Relações Internacionais - assim como no âmbito regional, por não haver mudança significativa na percepção de ameaças - tende a produzir também polarização política interna sobre com qual zona de influência se alinhar.

## 6.2 CENÁRIO 2: RIVALIDADE SISTÊMICA MAIOR - ESTRUTURAÇÃO DE ALIANÇA DE CONVENIÊNCIA ENTRE CHINA E RÚSSIA

**6.2.1 Resumo do Nível Internacional:** devido ao aumento do engajamento militar e político de Estados Unidos e aliados na Ucrânia, a instabilidade regional aumenta. A partir dessa situação, dois cursos de ação podem ocorrer: a) China aproveita o maior engajamento estadunidense no teatro europeu e se prepara para atuar sozinha em Taiwan (possibilidade que se realiza se a escalada do conflito na Ucrânia não impactar nos recursos materiais de poder chineses - o que é improvável, devido à importância da Eurásia para o projeto do Cinturão e Rota). A partir disso, Estados Unidos agiria se aproximando de Taiwan ou b) Estados Unidos aumenta preventivamente a sua presença militar no estreito de Taiwan, visando dissuadir a China de agir sobre a ilha. O fato é que as duas possibilidades levam ao aumento da presença estadunidense no teatro asiático, aumentando o dilema de segurança e, portanto, a instabilidade na região.

O provável impacto da escalada no conflito ucraniano para as capacidades chinesas e o inegável impacto nas russas, coloca os dois países como mais propensos para a busca pelo balanceamento através de parcerias externas. Assim, o alinhamento econômico, energético e político já existente entre China e Rússia se transforma no mínimo em uma aliança pelo não uso da força entre eles e no máximo pela coordenação estratégica de suas ações internacionais. A aliança também pode se basear no acordo de ação conjunta em outros teatros de operação, que visariam barrar a expansão estadunidense e garantir o equilíbrio de poder regional - como por exemplo no Oriente Médio ou na Península Coreana. O triângulo vira, nesse momento, uma linha, com a formalização de duas alianças estratégicas distintas – mesmo que o confronto indireto (*proxy*) ainda se mantenha apenas na Ucrânia.

**6.2.2 Nível Regional:** nesse cenário, a América do Sul tende a aumentar a sua importância operacional e tática para China e Rússia em seus objetivos estratégicos de conter e dissuadir os Estados Unidos de avançar em teatros estratégicos para ambos. Nesse sentido, aproximações de China e Rússia na região

se mostram mais coordenadas, com aumento do engajamento político chinês. O aumento da rivalidade sistêmica diminui a autonomia da região, pois há maior presença estadunidense através de pressão política e militar (especialmente sobre Colômbia e Brasil) por alinhamento com eles e desacoplamento com China, Rússia e Venezuela. Nesse ambiente, tende a haver aumento da fragmentação das ações políticas dos governos locais, pois ainda há espaço de relativa barganha para a consolidação em torno das posições das Grandes Potências. Isso mantém as iniciativas de cooperação regional fragmentadas, pois os países tendem a agir de forma autônoma ou com arranjos bi ou minilaterais.

**6.2.3 Nível Nacional:** o aumento da rivalidade sistêmica e da presença de China e Rússia na América do Sul (especialmente no noroeste), resultando em maior presença estadunidense e pressão sobre Brasil e Colômbia, abre uma tênue (mas importante) janela para que o Brasil negocie com Estados Unidos e Europa, os custos de permanecer sobre a ordem ocidental. Nesse cenário, o Brasil ainda apresenta maior propensão à cooperação extrarregional, tendo em vista a oportunidade de adquirir, através de barganha com tentativa de neutralidade, ganhos para a qualificação de seus recursos materiais de poder. Soma-se a isso, os contínuos baixos incentivos para a cooperação regional devido à maior polarização. Sob esse cenário, o Brasil é pressionado a se direcionar mais fortemente para o norte de seu território e a fragmentação política interna em torno dos assuntos de defesa tende a diminuir conforme aumenta a percepção de ameaças - seja por alcance ou imposição de consensos mínimos nessa área.

### 6.3 CENÁRIO 3: RIVALIDADE SISTÊMICA MÁXIMA - GUERRA CENTRAL ENTRE ESTADOS UNIDOS E CHINA-RÚSSIA

**6.3.1 Resumo do Nível Internacional:** o avanço militar de China em Taiwan, seja por ação própria ou por resposta às ações estadunidenses, ativa mais um teatro estratégico e transforma o triângulo, que virou linha, em um ‘cabo de guerra’. Os confrontos militares entre as Grandes Potências permanecendo indiretos (*proxy*) ou não, a ativação de mais de um teatro estratégico leva à configuração de uma Guerra Central (Dall’Agnol; Dornelles Jr, 2017). Se houver atuação direta do Ocidente com contingentes militares em Taiwan e/ou na Ucrânia, aumenta a probabilidade de os confrontos transbordarem para outros teatros devido a ações de retaliação, corte de suprimentos e/ou de cadeia logística. Nesse momento, os alinhamentos e as alianças prévias (OTAN, BRICS+, aliança de Rússia com Coreia do Norte, aliança de Japão e Coreia do Sul com os Estados Unidos...) poderiam levar a uma guerra em escala mundial.

**6.3.2 Nível Regional:** nesse cenário, a América do Sul tende a aumentar a sua importância operacional e tática para China e Rússia em seus objetivos estratégicos de conter e dissuadir os Estados Unidos de avançar em teatros estratégicos para ambos (moeda de troca). Assim, aproximações de ambos na América do Sul se mostram mais coordenadas, com aumento do engajamento político chinês. Fato que complementa a atuação política-militar de Rússia na Venezuela (e em Cuba e Nicarágua). A rivalidade sistêmica tendo chegado ao nível máximo através do confronto central diminui a autonomia da região, pois há consolidação da presença dos Estados Unidos, seja por vontade própria dos países sul-americanos ou por imposição através de presença militar e/ou sanções políticas e econômicas. Nessa realidade, já não há mais espaço de barganha, pois as posições das Grandes Potências já estão definidas e o papel de suas zonas de influência também. Isso tende a diminuir a polarização política regional, estimulando o alinhamento - pois, haveria isolamento dos países que assim não o fizessem. Todavia, as iniciativas de cooperação que daí resultam, ocorrem sob liderança estadunidense. Nesse cenário, tende a aumentar, portanto, o isolamento da Venezuela na América do Sul.

**6.3.3 Nível Nacional:** a efetivação do confronto central pode impactar diretamente os recursos materiais de poder brasileiros. Se nos cenários anteriores o Brasil não tiver conseguido barganhar e efetivar a qualificação de seus recursos materiais de poder e os gargalos tecnológicos, sociais e de infraestrutura continuarem, o país terá pouco espaço para o fazer, pois terá de atuar mitigando os danos do possível desacoplamento com China e Rússia advindo de pressão dos Estados Unidos e União Europeia (Acordo Mercosul-UE). Um desacoplamento de ambos, sem uma substituição efetiva para essas relações, provavelmente trará impactos consideráveis na economia brasileira: impacto no setor agrícola, aumento dos preços de peças e componentes tecnológicos, aumento dos preços dos bens de consumo e alimentos... Ademais, quanto mais o Brasil desacoplar de Rússia, mais propensão o país euroasiático poderá ter a apoiar possíveis ações venezuelanas contra o Brasil visando a sua entrada no BRICS+ e/ou a sua expansão para a região de Essequibo. Assim, a propensão brasileira para o balanceamento externo, somada a um possível alinhamento político na América do Sul, coloca a cooperação regional como uma opção para mitigação de danos ou diluição de custos em produzir soluções a eles. Nesse cenário, o Brasil é pressionado a intensificar a sua presença militar no norte do seu território e com o aumento da percepção de ameaças e da pressão estadunidense e europeia, a fragmentação política interna em torno dos assuntos de defesa tende a ser sobrepujada pela busca ou imposição de consensos mínimos.

## 7 MONITORAMENTO INICIAL DOS CENÁRIOS

A fim de iniciar - para que agendas futuras de pesquisa possam aprofundar - a análise de qual cenário deve ser o mais provável no horizonte de 10 anos, apresenta-se a medição inicial dos agregados de capacidade material de poder de China e Rússia em 2014 e 2023, juntamente com análise inicial da ação de Estados Unidos em Taiwan e Ucrânia, correlacionando-os com as principais aproximações entre China e Rússia desde 2014. Conforme será apontado, houve - concomitantemente com o aumento das ações de Estados Unidos e seus aliados na Ucrânia e em Taiwan - modificação no acesso aos recursos de poder material por parte de China e Rússia (colocando-os, portanto, mais propensos ao alinhamento externo). Consequentemente, conforme esperado, detectou-se aumento da aproximação entre China e Rússia.

Do ponto de vista dos agregados econômicos, o PIB da Rússia (medido em dólares constantes de 2015) apresentou um aumento, saindo de 1,39 trilhões em 2014, para 1,52 trilhões em 2023. Ele apresentou uma pequena queda em 2015 e 2016 e também em 2020 e 2022 (Worldbank, 2024b). Ou seja, o país buscou alternativas para as sanções econômicas ocidentais em vigor desde 2014 e intensificadas em 2022. A composição do seu PIB permaneceu quase inalterada (Worldbank, 2024a). Portanto, onde se verifica maior modificação é em seus parceiros comerciais. Isto é, a Rússia buscou o balanceamento externo como forma de superar restrições de acesso a recursos materiais. Chama atenção que o país substituiu os seus parceiros europeus majoritariamente pelos asiáticos (OEC, 2024; Statista, 2024).

**Tabela 1 - Principais parceiros comerciais da Rússia**

	2014	2023
<b>Exportação</b>	Holanda, China, Itália, Alemanha e Japão	China, Índia, Turquia, Cazaquistão, Brasil
<b>Importação</b>	China, Alemanha, Bielorrússia, Estados Unidos e Itália	China, Turquia, Cazaquistão, Alemanha, Coréia do Sul

Fonte: Elaboração própria com base em OEC, 2024; Statista, 2024.

Por parte da China, convém mencionar, que mesmo com a intensificação da guerra comercial em 2019, os Estados Unidos continuou sendo um dos principais parceiros econômicos chineses e o PIB do país cresceu de 10,33 trilhões em 2014 para 17,17 trilhões em 2023 (em dólares constantes de 2015) (pequena queda apenas em 2020) (Worldbank, 2024c; OEC, 2024; Statista, 2024).

Do ponto de vista da tecnologia militar, China e Rússia figuram entre os principais fornecedores de armamentos do mundo. No período de 2005-2009, a Rússia ocupava a segunda posição e a China a nona (os Estados Unidos era e continua sendo o principal exportador mundial) (SIPRI, 2015; 2024). No período de 2010-2014, a China substituiu a Alemanha como terceiro maior exportador de armas. Todavia, no período de 2019-2023, o país diminuiu em 5,3% a sua venda de armamentos e caiu para a quarta posição, sendo ultrapassado pela França. Apesar de permanecer na segunda posição do ranking nesse período, a Rússia apresentou uma queda significativa de 53% em suas vendas (SIPRI, 2015; 2024).

Verifica-se, portanto, impacto nos recursos materiais de poder tanto de China quanto de Rússia, colocando ambos como opções viáveis um para o outro para o alinhamento externo. Pela tabela 2, pode-se verificar a intensificação da aproximação de OTAN e UE na Ucrânia, indicando também pressão sistêmica para Rússia e China se aproximarem.

**Tabela 2 - Histórico recente das Relações OTAN-UE-Ucrânia**

Anos 1990	Início das relações da OTAN e EU com a Ucrânia, após a sua desassociação da União Soviética.
2008	Os aliados concordaram que a Ucrânia se tornaria membro da OTAN.
2009	O Programa Nacional Anual foi introduzido como o principal instrumento para promover reformas na Ucrânia visando a sua integração à OTAN.
2014	Negociações resultaram na ratificação pelo parlamento ucraniano do Acordo de Associação com a União Europeia.
2016	Início da Área de Livre Comércio Abrangente e Aprofundado (DCFTA) entre Ucrânia e UE.
2017	O Parlamento ucraniano adotou legislação que restabelece a participação na OTAN como um objetivo estratégico de política externa e de segurança.
2019	Uma emenda constitucional na Ucrânia entra em vigor visando a entrada na OTAN.
Fev 2022	Ucrânia aplica formalmente para a sua adesão à UE.
Jun 2022	O Conselho Europeu concedeu o status de candidata à Ucrânia.
Jun 2024	UE realizou sua primeira conferência intergovernamental com a Ucrânia, abrindo formalmente as negociações de adesão.
2024	OTAN reafirma que o futuro da Ucrânia é na Aliança.

Fonte: Elaboração própria com base em US, 2024; NATO, 2024; EU, 2024; Ukraine, 2021.

A relação dos Estados Unidos com Taiwan é marcada por ambiguidades, com o não reconhecimento oficial do status de independência da ilha, mas com manutenção da aproximação política e militar. Em 2022 ocorreu aprovação de legislação histórica permitindo que os Estados Unidos disponibilize auxílio militar em forma de empréstimos e subvenções a Taiwan - o que não acontecia desde 1979. Até 2022, os Estados Unidos não disponibilizava auxílio militar direto e sim vendia armamentos à ilha. A Ucrânia é o único outro parceiro que recebe este tipo de ajuda militar (Masters; Merrow, 2024).

Por fim, analisando as principais aproximações entre China e Rússia desde 2014, verifica-se o seu desenvolvimento concomitante às movimentações do Ocidente na Ucrânia e em Taiwan. Conforme observamos aumento da rivalidade sistêmica, observa-se também aprofundamento da

aproximação entre os dois países. Especula-se inclusive, que possa já ter existido no mínimo uma consulta bilateral prévia à invasão territorial russa na Ucrânia em 2022, pois 22 dias antes do início da invasão, China e Rússia lançaram uma declaração conjunta de ‘cooperação estratégica’. Por ela, ambos declararam forte apoio à soberania, integridade territorial e à proteção dos interesses fundamentais um do outro, se opondo à interferência de forças externas nos seus assuntos internos (China; Rússia, 2022). Declararam também, que iriam aumentar a cooperação nessas áreas e que a Rússia se opõe a qualquer forma de independência de Taiwan. Por sua vez, China declarou suporte às propostas russas de criar garantias de longo prazo para a segurança europeia e juntos se opuseram à expansão da OTAN. Por fim, reafirmaram que:

(...) as novas relações interestatais entre a Rússia e a China são superiores às alianças políticas e militares da era da Guerra Fria. A amizade entre os dois Estados não tem limites, não existem áreas de cooperação “proibidas”, o reforço da cooperação estratégica bilateral não é dirigido contra terceiros países nem é afetado pela evolução do ambiente internacional e pelas mudanças circunstanciais em terceiros países (China; Russia, 2022).<sup>16</sup>

Ou seja, já em 2022 parece ter sido desenhado o início de uma aliança, não só com um claro componente de não uso da força entre eles, mas também de alinhamento estratégico em suas políticas internacionais. Dias depois, a Rússia invadiu a Ucrânia e a ‘cooperação estratégica bilateral’ continuou se intensificando.

**Tabela 3 - Principais Aproximações entre China e Rússia desde 2014**

<b>2014</b>	Assinatura de 17 acordos econômicos e energéticos. Entre eles: negociação do valor da exportação do gás russo à China; fornecimento dele através de dois gasodutos (rota oriental e ocidental); negociação para utilização do Yuan nas transações entre ambos os países. Todos os acordos foram efetivados nos anos seguintes.
<b>2016</b>	Declaração bilateral de ‘reforço da ajuda mútua e confiança para interligação de suas estratégias’. Os dois países declararam também, a interligação entre a iniciativa chinesa Cinturão e Rota e a proposta russa da União Econômica Euroasiática, além de estreitar a colaboração nos assuntos regionais e internacionais.
<b>2019</b>	Assinatura de 30 acordos visando suprimir barreiras comerciais e energéticas. A China diminuiu a importação de gás natural dos Estados Unidos e focou nos acordos para o desenvolvimento do gasoduto oriental, ligando a Sibéria ao país. Também investiu, sob o projeto do Cinturão e Rota, US\$ 373 milhões na construção de sua parte de uma ponte sobre o rio Amur, unindo a província de Heilongjiang e a cidade russa de Blagoveshchensk visando facilitar o transporte de produtos agrícolas.
<b>2022</b>	Declaração conjunta de ‘cooperação estratégica bilateral’.
<b>2023</b>	Declaração conjunta sobre a importância vital das relações entre ambos para a ordem mundial moderna.
<b>2024</b>	Declaração conjunta de 5 princípios para a ‘Parceria estratégica compreensiva de coordenação para a nova era’.

Fonte: Elaboração própria com base em: Liy, 2014; (China (...), 2024); (Como (...), 2019); China; Russia, 2022 - 2024.

<sup>16</sup>Do original em inglês: “(...) the new inter-State relations between Russia and China are superior to political and military alliances of the Cold War era. Friendship between the two States has no limits, there are no “forbidden” areas of cooperation, strengthening of bilateral strategic cooperation is neither aimed against third countries nor affected by the changing international environment and circumstantial changes in third countries” (China; Russia, 2022).

Em 2024, ambos declararam 5 princípios para as relações sino-russas. Entre eles, que ambos sempre dispenserão apoio para os interesses centrais um do outro e que esse princípio é central para a: ‘parceria estratégica compreensiva de coordenação entre China-Rússia para a nova era’ (China; Rússia, 2024). Ambos declararam também, que darão apoio ‘firme’ e respeitarão a trajetória de desenvolvimento um do outro e que buscarão continuar a fortalecer a confiança política mútua, se focando também fortemente na promoção da cooperação cultural entre as suas sociedades. Por fim, alegam que trabalharão para auxiliar que as cadeias globais industriais e de suprimento permaneçam estáveis (China; Rússia, 2024). Nesse ponto, novamente vemos um elemento que pode justificar uma atuação externa conjunta.

Por fim, em novembro de 2024, os Estados Unidos realizou três ações que corroboram as argumentações e a estrutura lógica dos cenários aqui desenvolvidos em maio de 2024: 1) 17 nov: o governo estadunidense autorizou a utilização pela Ucrânia de mísseis de longo alcance no território russo, o que ocorreu em 19 de novembro. Em resposta, em 21 de novembro, a Rússia lança um novo sistema de míssil balístico de médio alcance na Ucrânia (Liptak; Bertrand; Liebermann, 2024); 2) 17 nov: às vésperas da reunião de cúpula do G20 e do encontro bilateral de alto nível entre Brasil e China, o presidente dos Estados Unidos realiza pela primeira vez uma visita e um pronunciamento oficial na Amazônia brasileira, sem a presença do presidente brasileiro (Jeronymo, 2024). Ou seja, uma clara demonstração de presença e de autonomia de ação na região; 3) 26 nov: os Estados Unidos enviaram um avião militar ao estreito de Taiwan, reafirmando a região como espaço internacional (Pequim..., 2024).

## 8 CONCLUSÃO

A presente pesquisa buscou ordenar a realidade internacional complexa para propor um modelo de análise a ser aplicado em possíveis configurações de futuro. Através do monitoramento dos indicadores elencados, é possível verificar qual dos cenários tende a ser o mais provável e quais as suas possíveis consequências e oportunidades. A tomada de decisão se torna, portanto, menos subjetiva e mais informada.

O trabalho demonstra que a capacidade de agência da América do Sul sofre impacto da estrutura do Sistema Internacional e que na sua atual configuração, outros atores para além do Brasil também possuem protagonismo regional, especialmente no noroeste da região. Portanto, partiu-se da análise das dinâmicas de rivalidade entre Estados Unidos, China e Rússia para detectar o possível cenário, sobre o qual a América do Sul e o Brasil estarão inseridos nos próximos 10 anos. Do monitoramento inicial das variáveis elencadas, verifica-se que há a tendência de consolidação do cenário 2 – aprofundamento de uma aliança de conveniência entre China e Rússia - com possibilidade de direcionamento para o cenário 3, guerra central. Isso porque, detecta-se tendência de aumento da rivalidade sistêmica.

O alinhamento entre China e Rússia em assuntos econômicos e energéticos, detectado já em 2014, se expandiu para uma ‘cooperação estratégica’ em 2022 e para uma ‘parceria estratégica compreensiva de coordenação’ em 2024. Ambas com evidentes traços de uma aliança, pois há busca de coordenação estratégica e identifica-se possíveis cenários de atuação conjunta: como a proteção das cadeias globais industriais e de suprimento. Conforme previsto, esse movimento é concomitante ao aumento da aproximação de Estados Unidos e seus aliados na Ucrânia e Taiwan - intensificando o dilema de segurança em ambas as regiões e aumentando a busca por estruturação de alianças e zonas

de influência. Isto é, o triângulo da estrutura internacional virou uma linha e tem as suas relações baseadas na rivalidade. Há, pois, um equilíbrio estratégico delicado, evidenciando para a próxima década uma *Pax Armada*<sup>17</sup>.

Conforme argumentado, sob o cenário 2, a América do Sul tende a aumentar a sua importância operacional e tática para China e Rússia em seus objetivos de conter e dissuadir os Estados Unidos de avançar em seus teatros estratégicos. Consequentemente, a região tem a sua importância, também para a política estadunidense, aumentada. Assim, haverá aumento da pressão estadunidense, especialmente sobre Colômbia e Brasil para desacoplamento com China, Rússia e Venezuela. Sob esse cenário, abre-se uma tênue e perigosa, mas importante janela para que o Brasil negocie com Estados Unidos e União Europeia, os custos de permanecer sob a ordem ocidental e assim tentar adquirir ganhos para a qualificação de seus recursos materiais de poder (ou seja, buscar investimentos em infraestrutura crítica). Ela é perigosa, pois o Brasil precisa trabalhar para não ser excluído do BRICS+ e se desacoplar de China sem antes ter alternativas robustas aos seus recursos de poder<sup>18</sup>. Além disso, conforme o Brasil desacople de Rússia e Venezuela, pode haver incentivos para um aumento do apoio russo aos venezuelanos em detrimento do Brasil. Nessa realidade, o Brasil será pressionado a ocupar o seu espaço na região amazônica e a auxiliar a dar uma resposta à questão venezuelana. Havendo um aumento do apoio russo (inclusive militar) a Venezuela, haverá um aumento do apoio militar estadunidense ao Brasil?

Nesse ambiente, tende a haver aumento da polarização política regional, pois ainda há espaço de relativa barganha para os países sul-americanos consolidarem as suas posições em torno das Grandes Potências. Isso mantém as iniciativas de cooperação regional em arranjos bi ou minilaterais. A aproximação de espectro político entre o governo de Lula no Brasil e de Petro na Colômbia, representa janela de oportunidade para atuação conjunta visando diluir custos de adotar uma estratégia de dissusão extrarregional no noroeste da América do Sul.

Detectado os polos de poder e o papel da América do Sul na dinâmica entre eles, verifica-se que a região importa somente de forma operacional e tática enquanto ela puder servir de barganha e dificilmente China e Rússia terão disposição e recursos para bancar os custos do seu desacoplamento total com os Estados Unidos (vide Venezuela). A possível interligação do confronto entre as Grandes Potências nos teatros estratégicos das três (Ucrânia, Taiwan e América Central e Caribe), indica a dificuldade de manutenção de posições neutras, devido à importância vital dos possíveis conflitos nessas regiões e a necessidade de ativação das alianças para o seu enfrentamento. Quanto mais os Estados Unidos forem pressionados em duas (ou três) frentes, mais necessitarão de aliados e mais pressionarão a América do Sul. Por isso, do ponto de vista da mitigação de danos e da maximização de certas oportunidades, se consolidando o cenário 3, racionalmente a região tenderia a permanecer na zona de influência direta dos estadunidenses. Portanto, cabe aos países da região aproveitarem a janela de oportunidade que se abre entre o momento atual de conformação em torno das negociações dos custos de manter as zonas de influência das Grandes Potências e o momento de confronto central, no qual essa janela se fechará pela necessidade de determinação clara dessas zonas – seja por adesão ou

<sup>17</sup>Chama atenção a rapidez do aumento da rivalidade sistêmica desde o início da pesquisa em maio de 2024. Por isso, se a promessa de aumento da rivalidade entre Estados Unidos e China sob o governo Trump 2 se consolidar, pode-se acelerar a chegada do cenário 3.

<sup>18</sup>O Acordo Mercosul-União Europeia poderia ser utilizado para barganhar por opções para o agronegócio brasileiro e por transferência de tecnologia industrial que pudessem mitigar um possível desacoplamento com a China. O mercado indiano também poderia se mostrar uma alternativa possível.

imposição. Nele, não haverá mais negociação, apenas as consequências do desacoplamento econômico com China e político com Rússia; ou das sanções e isolamento (com possível intervenção militar) por parte dos Estados Unidos e seus aliados.

De qualquer forma, mesmo que estejamos caminhando para um cenário de maior presença estadunidense e, portanto, menor autonomia para a América do Sul, a cooperação regional pode se mostrar como um instrumento importante para minimizar os danos do desacoplamento com China e Rússia e maximizar a capacidade de barganha brasileira. Por fim, convém apontar que evitar o isolamento da Venezuela, apresentando uma solução sul-americana para a questão, colocaria a América do Sul como outra opção, além de Rússia e China, para as relações do país bolivariano. Assim, a cooperação se configuraria como um elemento de dissuasão extraregional (Medeiros Filho, 2017) e contenção de um possível confronto indireto (*proxy*) na região - evitando que o Brasil lute guerras que não são suas. Para tanto, os países sul-americanos têm de superar a dependência da necessidade de alinhamento no espectro político/ideológico entre seus governos para que haja coordenação regional.

## REFERÊNCIAS

- BANCO CENTRAL DO BRASIL - BCB. **Relatório de Investimento Direto**. Brasília, 2023.
- BERG, Ryan; BLEDSOE, Rubi. How Russia Tries to Sway Latin America on Ukraine. **Americas Quarterly**, 2024.
- BRASIL. **Política Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa**. 2024.
- BUZAN, Barry. A new cold war? The case for a general concept. **International Politics** (2024) 61:239–257.
- BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **The Evolution of International Security Studies**. Cambridge University Press, 2009.
- CEPIK, M. **Segurança Internacional: da ordem internacional aos desafios para a América do Sul e para a CELAC**. In: ECHANDI, Isabel; SORIA, Adrán. (Org.). Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica. 1 ed. San Jose: FLACSO, 2013.
- CHINA. **China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean**. The State Council, 2016.
- CHINA. **Defense Policy: Resolutely safeguarding China's sovereignty, security and development interests is the fundamental goal of China's national defense in the new era**. Ministry of National Defense, 2024.
- CHINA e Rússia vão reforçar cooperação no âmbito da OCS. **Diário do Povo Online**. 2024. Disponível em: <<http://portuguese.people.com.cn/n3/2016/0624/c309809-9077056.html>>. Acesso em: 07 nov. 2024.
- CHINA; RUSSIA. **President Xi Jinping and Russian President Vladimir Putin Jointly Meet the Press**. 2024.
- CHINA; RUSSIA. **Press statements by President of Russia and President of China**. 2023.
- CHINA; RUSSIA. **Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development**. 2022.

CHINDEA, Irina et all. **Great Power Competition and Conflict in Latin America.** Santa Monica: RAND, 2023.

CIMBALA, Stephen J; MCDERMOTT, Roger N. A New Cold War? Missile Defenses, Nuclear Arms Reductions, and Cyber War, **Comparative Strategy**, v. 34:1, 2015.

Como aproximação ‘sem precedentes’ entre Rússia e China materializa pesadelo dos EUA. **BBC News.** 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-48561016>>. Acesso em: 07 nov. 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS – CNI. **Estatísticas.** 2024.

COZAD, Mark et al. **Future Scenarios for Sino-Russian Military Cooperation.** Possibilities, Limitations and Consequences. Santa Monica: RAND, 2024.

DALL'AGNOL. Augusto; DORNELLES JR, Arthur. Classificação de guerras: a problemática das (in)definições. **Rev. Bra. Est. Def.** v. 4, nº 1, jan./jun. 2017, p. 45-58.

DALL'AGNOL. Augusto. **Queda & Ascensão da Rússia: Estabilidade Estratégica, Construção do Estado e Reforma Militar de Larga Escala (1991-2021).** Curitiba: Editora Appris, 2021.

DYSON, Tom. **Neoclassical Realism and Defence Reform in Post-Cold War Europe.** London: Palgrave Macmillan, 2010.

EUROPEAN UNION - UE. **Ukraine.** 2024. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/enlargement/ukraine/>>. Acesso em: 03 dez. 2024.

EXÉRCITO BRASILEIRO - EB. **Manual de Campanha: operações.** Comando de Operações Terrestres, 2017.

GIELOW, Igor. **Frota de ataque de Putin chega à Venezuela após visitar Cuba.** Folha de São Paulo, 2024. Disponível em: <<https://www.msn.com/pt-br/noticias/mundo/frota-de-ataque-de-putin-chega-%C3%A0-venezuela-ap%C3%B3s-visitar-cuba/ar-BB1pihPT?ocid=entnewsntp&pc=DCTS&cvid=d3ba329a2f3741dda3a96b61bed20206&ei=13>>. Acesso em: 23 jul 2024.

GLASER, Charles. Fear Factor. How to Know When You’re in a Security Dilemma. **Foreign Affairs**, Vol 103, Nº 4, July/August 2024.

HERZ, Monica Herz. Concepts of Security in South America. **International Peacekeeping**, 17:5, 598-612, 2010.

HERZ, Monica; SIMAN, Maira; TELLES, Ana Paula. Regional Organizations, Conflict Resolution and Mediation in South America. IN: SUAREZ, Marcial; VILLA, Rafael; WEIFFEN, Brigitte. [editors]. **Power Dynamics and Regional Security in Latin America.** Basingstoke-UK, Palgrave Macmillan, 2017.

JERVIS, Robert. Cooperation Under the Security Dilemma. **World Politics**, Vol. 30, No. 2 (Jan., 1978), pp. 167-214.

JERONYMO, Guilherme. **EUA formalizam apoio à conservação em visita de Biden à Amazônia.** Agência Brasil, 2024. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/meio-ambiente/>>

noticia/2024-11/eua-formalizam-apoio-conservacao-em-visita-de-biden-amazonia>. Acesso em: 04 dez 2024.

KREPINEVICH, Andrew. Why AirSea Battle? Washington: **Centre for Strategic and Budgetary Assessments**, 2010.

LAKE, John. China's Stealthy Area Denial. **Asian Military Review**, 2023.

LIPTAK, Kevin; BERTRAND, Natasha; LIEBERMANN, Oren. **EUA autorizam Ucrânia a utilizar armas de longo alcance na Rússia**. CNN Brasil, 2024. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/eua-misseis-longo-alcance-ucrania-russia/>>. Acesso em: 07 nov. 2024.

LIY, Macarena. A Rússia e a China estreitam relações, mas não fecham acordo sobre gás. **El País**. 2014. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2014/05/20/internacional/1400603127\\_418232.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2014/05/20/internacional/1400603127_418232.html)>. Acesso em: 07 nov. 2024.

LOPES FILHO, Carlos; et all. **Iniciativa Cinturão e Rota na América Latina: entre adesões e hesitações**. Brasília: IPEA, 2022.

MASTERS, Jonathan; MERROW, Will. U.S. Military Support for Taiwan in Five Charts. **Council on Foreign Relations**, Set 2024.

MEDEIROS FILHO, Oscar. A Construção de uma Identidade Regional de Defesa para a América do Sul: Agendas e Desafios. **Lua Nova**, São Paulo, 101: 203-220, 2017.

MILANI, Lívia. A Competição estratégica global, o lugar da América do Sul e suas implicações para o Brasil. **Análise Estratégica**, v.31, n 4, set/nov 2023.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION - NATO. **NATO 2030**. 2021. Disponível em: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/2106\\_factsheet\\_nato2030\\_en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/2106_factsheet_nato2030_en.pdf). Acesso em: 12 jun. 2024.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION - NATO. **Relations with Colombia**. 2023. Disponível em: <[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_143936.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_143936.htm)>. Acesso em: 23 jul. 2024.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION - NATO. **Relations with Ukraine**. 2024. Disponível em: <[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_37750.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_37750.htm)>. Acesso em: 03 dez. 2024.

OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY - OEC. **(China); (Russia); (United States)**. 2024. Disponível em: <<https://oec.world/en/profile/country/rus?redirect=true&yearSelector1=2014&yearlyTradeFlowSelector=flow0>>. Acesso em: 07 nov. 2024.

PEQUIM envia forças militares a Taiwan após passagem de avião de vigilância dos EUA. **rfi**. 2024. Disponível em: <<https://www.rfi.fr/br/mundo/20241126-pequim-envia-for%C3%A7as-militares-a-taiwan-ap%C3%B3s-passagem-de-avi%C3%A3o-de-vigil%C3%A2ncia-dos-eua>>. Acesso em: 04 dez. 2024.

POSEN, Barry. Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony. **International Security**, Vol. 28, No. 1 (Summer, 2003), pp. 5-46.

**RED DE SEGURIDAD Y DEFESA DE AMÉRICA LATINA - RESDAL. Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe.** RESDAL Internacional - 1a ed. Montevideo, Uruguay: RESDAL Internacional, 2024.

**REISDOERFER, Bruna R. Explicando a Cooperação em Defesa na Europa: estrutura internacional, poder regional e capacidade estatal.** 2022. 281 f. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022.

**REISDOERFER, Bruna R.** As Regiões na Rivalidade Sistêmica entre Estados Unidos e China-Rússia: onde se encontra a América do Sul? **Análise Estratégica**, v. 35 n 4, 2024a.

**REISDOERFER, Bruna R.** O Nível Internacional na Análise do Impacto das Grandes Potências na América do Sul e no Brasil: a Interação entre Estados Unidos, China e Rússia como Determinante das Pressões Estruturais. **Análise Estratégica**, v. 34 n 3, 2024b.

**REISDOERFER, Bruna R.** Os Recursos Materiais de Poder como Condicionantes de Ação do Brasil frente à Dinâmica das Grandes Potências. **Análise Estratégica**, v. 36 n 1, 2024c (no prelo).

**ROY, Diana.** China's Growing Influence in Latin America. **Council on Foreign Relations**, 2023. Disponível em: <https://www.cfr.org/backgrounder/china-influence-latin-america-argentina-brazil-venezuela-security-energy-bri>. Acesso em: 23 jul 2024.

**SAINT PIERRE, Hector; SILVA, Diego Lopes.** **A Torre de Babel sul-americana: a importância da convergência conceitual para a cooperação em Defesa.** IN: DO CARMO, et all. Relações Internacionais: Olhares cruzados. Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

**RUSSIA. Russian President's Decree about National Security Strategies.** President of the Russian Federation, 2021.

**SUAREZ, Marcial; VILLA, Rafael; WEIFFEN, Brigitte.** [editors]. **Power Dynamics and Regional Security in Latin America.** Basingstoke-UK, Palgrave Macmillan, 2017.

**STATISTA. Export value of goods from (China) (Russia) (United States) in 2023, by major destination.** 2024. Disponível em: <<https://www.statista.com/statistics/1002015/russia-leading-export-partners/>>. Acesso em: 07 nov. 2024.

**SCHWELLER, Randall.** New Realist Research on Alliances: Refining Not Refuting Waltz's Balancing Proposition, **The American Political Science Review**, United States, v. 91, n. 4, p. 927–30, 1997.

**STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE - SIPRI.** **SIPRI Arms Transfers Database 2015; 2024.** Disponível em: <<https://www.sipri.org/databases/armstransfers>>. Acesso em: 07 Nov 2024.

**TALIAFERRO, Jeffrey W.** State Building for Future Wars: Neoclassical Realism and the Resource Extractive State. **Security Studies**. United States, v. 15, n. 3, p.464 495, set. 2006.

**THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES - IISS.** **The Military Balance 2024:** the annual assessment of global military capabilities and defence economics. London, 2024.

**TIMOTHY, Junio; MAHNKEN, Thomas G** (2013). Conceiving of Future War: The Promise of

Scenario Analysis for International Relations. **International Studies Review**.

TRAVASSOS, Mário. **Projeção Continental do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1938. 3 Ed.

UNIÃO EUROPEIA - UE. **Bússola Estratégica para a Segurança e a Defesa**. Conselho da UE: 2022.

UKRAINE. Mission of Ukraine to the EU. **Overview of Ukraine-EU Relations**. 2021. Disponível em:<<https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/en/2633-relations/zagalnij-oglyad-vidnosin-ukrayina-yes>>. Acesso em: 03 dez. 2024.

UNITED STATES – US. U.S Department of Defense. **National Defense Strategy**. 2022a.

UNITED STATES – US. The White House. **National Security Strategy**. 2022b.

UNITED STATES – US. U.S Department of Defense. **Russian War in Ukraine: Timeline**. 2024. Disponível em: <<https://www.defense.gov/Spotlights/Support-for-Ukraine/Timeline/>>. Acesso em: 03 dez 2024.

WALT, Stephen. **The Origins of Alliances**. London: Cornell University Press, 1987.

WALTZ, Kenneth. Realist Thought and Neorealist Theory. **Journal of International Affairs**. v. 44, n. 1, p. 21-37, Spring 1990.

WALTZ, Kenneth. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.

WEIFFEN, Brigitte; VILLA, Rafael Duarte. **Re-Thinking Latin American Regional Security: the Impact of Power and Politics**. IN: SUAREZ, Marcial; VILLA, Rafael; WEIFFEN, Brigitte. [editors]. Power Dynamics and Regional Security in Latin America. Basingstoke-UK, Palgrave Macmillan, 2017.

WESTAD, Odd. Sleepwalking Toward War. Will America and China heed the Warnings of Twentieth-Century Catastrophe? **Foreign Affairs**, Vol. 103, Nº4. July/August, 2024.

WILKINS, Thomas S. ‘Alignment’, not ‘alliance’ –the shifting paradigm of international security cooperation: toward a conceptual taxonomy of alignment. **Review of International Studies**, United States, v. 38, 2012, p 53-76.

WORLDBANK. **Country Profile – Russia**. 2024a. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/country>>. Acesso em: 11 nov. 2024.

WORLDBANK. **DataBank Countries**: United States. 2024b. Disponível em: <[https://databank.worldbank.org/country/USA/556d8fa6/Popular\\_countries](https://databank.worldbank.org/country/USA/556d8fa6/Popular_countries)>. Acesso em: 23 Jul 2024.

WORLDBANK. **GDP (constant 2015 US\$) – (Russia), (China), (United States)**. 2024c. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD>>. Acesso em: 11 nov. 2024.

WORLDBANK. **Trade (% of GDP) – Brazil**. United States. 2024d. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS?locations=BR>>. Acesso em: 12 set. 2024.