

# DISPUTA HEGEMÔNICA, FATORES IDEACIONAIS E RECONFIGURAÇÃO DO TABULEIRO INTERNACIONAL: ENTRE A IDEOLOGIA E O PRAGMATISMO

## HEGEMONIC DISPUTE, IDEATIONAL FACTORS AND RECONFIGURATION OF THE INTERNATIONAL CHESSBOARD: BETWEEN IDEOLOGY AND PRAGMATISM

CEL R1 GUILHERME OTÁVIO GODINHO DE CARVALHO\*

### RESUMO

No contexto do acirramento das relações EUA x China, a emergência de uma ordem internacional multipolar carrega consigo tensões ligadas à redistribuição do poder relativo global. Sinais modeladores da conjuntura inferem a ocorrência de uma suposta transição hegemônica, afetando a balança de poder e impactando a estabilidade do sistema internacional. Aspectos afetos à realpolitik concorrem com uma crescente assertividade diplomática, orientada para a defesa de interesses nacionais e para a comunicação de valores imateriais caros e medulares à conformação das culturas estratégicas das grandes potências. Para além da geopolítica, a geoestratégia é parte fulcral do hodierno jogo da política internacional, cujos movimentos interferem sobre a arquitetura de segurança global. Este artigo analisa, sob o enfoque da competição sino-estadunidense, a tendência de modelagem minilateral das relações de segurança na área da Ásia Indo-Pacífico. Ao abordar alguns traços dos comportamentos estratégicos dos principais atores envolvidos, conclui sobre a pertinência e o futuro de tal modelo.

### PALAVRAS-CHAVE

Relações de Segurança; Transição Hegemônica; Balança de Poder.

### ABSTRACT

In the context of the intensification of US-China relations, the emergence of a multipolar international order carries with it tensions linked to the redistribution of relative global power. Modeling signs of the conjuncture infer the occurrence of a supposed hegemonic transition, affecting the balance of power and impacting the stability of the international system. Aspects related to realpolitik compete with a growing diplomatic assertiveness, oriented towards the defense of national interests and towards the communication of intangible values that are dear and essential to the conformation of the strategic cultures of the great powers. In addition to geopolitics, geostrategy is a central part of the current game of international politics, whose movements interfere with the architecture of global security. This article analyses, from the perspective of Sino-Nudian competition, the trend of minilateral modeling of security relations in the Indo-Pacific Asia area. By approaching some traits of the strategic behavior of the main actors involved, it concludes on the pertinence and the future of such a model.

### KEYWORDS

Security Relations; Hegemonic Transition; Balance of Power.

### O AUTOR

\*Coronel de Artilharia do Quadro de Estado-Maior da Reserva do Exército Brasileiro. É bacharel em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), mestre em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) e mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Inteligência Militar pela Escola de Inteligência Militar do Exército (EsIMEX), em Relações Internacionais (UnB) e em Bases Geo-Históricas para Formulação Estratégica (ECEME). Diplomado em Política e Estratégia de Defesa pelo William J. Perry Center. Atualmente é doutorando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e Analista do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx).



## 1. Introdução

A ordem internacional liberal do pós-Segunda Guerra Mundial (II GM), baseada em regras, capitaneada e orquestrada pelos Estados Unidos da América (EUA) vem enfrentando, de forma progressiva, tentativas de reestruturação. A pertinência do *status quo* caracterizado pela liderança hegemônica norte-americana tem sido colocada à prova, ao reboque de episódios que sugerem o incremento do transcurso de um processo de deslocamento de poder. A emergência de uma ordem internacional multipolar, caracterizada pela intensificação da competição Ocidente *versus* Oriente e pelo afloramento de outros polos, essencialmente regionais, emoldura a ideia.

A pandemia da COVID-19 suscitou questionamentos acerca de eventuais fragilidades na efetividade das instituições internacionais, cuja dependência das múltiplas capacidades dos EUA parece ter se tornado mais evidente. No quadro de crise global instalada, a liderança norte-americana tem reagido de forma contida, por vezes não apresentando o suporte esperado para a viabilização de respostas concertadas e com alcance espraiado. Ao parecer não demonstrar o mesmo ímpeto de outrora para comandar iniciativas globais voltadas para o enfrentamento de relevantes desafios desportantes, os EUA enviam, mesmo que tacitamente, uma mensagem errática à comunidade internacional. Ao aparentar optar

por um perfil mais baixo de atuação no campo externo e, por consequência, atenuar a efetividade operativa da sua política exterior, a superpotência abre espaço para questionamentos acerca de uma eventual degradação da sua capacidade de liderança global. Nesse cenário, a ideia de uma descentralização dos mecanismos de governança global vem à tona, correndo em paralelo com a emergência de uma multipolaridade sistêmica mais plausível.

Diante dos (não tão claros) sinais modeladores da conjuntura, o debate em torno da ocorrência de uma suposta transição hegemônica dos EUA para a China tem ganhado impulso. Ao confrontar duas visões de mundo distintas, o processo aventado tende a impulsionar competições pelo domínio de áreas de influência, sejam elas temáticas e/ou geográficas, inferindo tangibilidade à desestabilização do sistema internacional. A incidência de variáveis estruturais, dentre as quais alterações demográficas, competição por acesso a recursos naturais, mudanças climáticas, ciclotímidas crises econômicas mundiais, dentre outras, concorre com questões conjunturais com similar potencial de impacto para a estabilidade global, tais como desastres humanitários de grave repercussão, pandemias, movimentos migratórios, conflitos e guerras. No contemporâneo quadro de disputa por poder, quando até mesmo a linguagem oficial recuperou a ideia de uma corrida envolvendo

“

A emergência de tensões com potencialidade de provocar transbordamentos na esfera geopolítica impele os Estados a movimentar seus recursos de poder, inclusive a expressão militar.

”

superpotências<sup>1</sup>, acende-se a luz amarela para o futuro da segurança global.

O **mainstream** dos analistas considera a China a única rival geopolítica realmente capaz de ameaçar a posição dos EUA no topo da ordem global. Allison (2020) argumenta que a fulminante ascensão da China tem potencial de provocar uma mudança sísmica no equilíbrio de poder relativo. Para além das relações bilaterais entre as duas potências, inevitáveis impactos nos campos econômico e científico-tecnológico afligem variados segmentos das relações internacionais (r.i.). A emergência de tensões com potencialidade de provocar transbordamentos na esfera geopolítica impele os Estados a movimentar seus recursos de poder, inclusive a expressão militar.

Nesse contexto, nas principais regiões

estratégicas do mundo, dentre elas a porção territorial que passaremos a chamar de Ásia Indo-Pacífico (AIP), observa-se uma mudança nas estruturas de alianças. Ao pesquisar o perfil desse movimento, o *International Institute for Security Studies (IISS)* argumenta, por meio do *research paper* intitulado *Changing Alliance Structures*<sup>2</sup>, que uma característica específica é a transfiguração do modelo multilateral tradicional. A formação de pequenos grupos internacionais, tencionando alcançar objetivos estratégicos limitados, embora significativos, em oposição a alianças ou instituições bilaterais ou multilaterais mais amplas, maiores ou mais formais, é apontada como uma tendência. Dessa forma, o contemporâneo fenômeno do minilateralismo assume centralidade no dinâmico processo de remodelagem das relações de segurança.

Na perspectiva geoestratégica do atual jogo das grandes potências, a expansão/consolidação de áreas de influência e a recomposição de parcerias e alianças estratégicas parecem imprimir padrões

<sup>1</sup> O documento *National Security Strategy of United States of America*, divulgado em 2017, apresentou, de forma explícita, China e Rússia como rivais que ameaçavam a prosperidade e os valores norte-americanos. “A estratégia é realista porque é clara sobre a competição global: reconhece o papel central do poder nos assuntos mundiais; afirma que os estados soberanos são a melhor esperança para um mundo pacífico e define claramente nossos interesses nacionais”. De forma ainda mais clara, descreve que “[...] Após ter sido descartada como um fenômeno do século passado, a competição entre grandes potências voltou” (*tradução nossa*). Sobre o assunto, consultar [https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf?\\_x\\_tr\\_sl=en&\\_x\\_tr\\_tl=pt&\\_x\\_tr\\_hl=pt-BR&\\_x\\_tr\\_pto=sc](https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pt&_x_tr_hl=pt-BR&_x_tr_pto=sc).

Disputa Hegemônica, fatores ideacionais e reconfiguração do tabuleiro internacional

<sup>2</sup>Sobre o assunto, consultar <https://www.iiss.org/blogs/research-paper/2021/12/changing-alliance-structures>.

reiteradamente observados no período da Guerra Fria, suscitando um incômodo *déjà vu* de práticas políticas – nos âmbitos doméstico e internacional – desestabilizadoras. Do conjunto de variáveis incidentes, é incontestável que aquelas vinculadas ao poder duro e à *realpolitik* venham a continuar ocupando lugar de destaque nos processos decisórios estatais. Aos fundamentos materiais (militares e econômicos) a ele vinculados, associa-se uma crescente assertividade diplomática, orientada para a defesa de interesses nacionais e para a comunicação de valores imateriais. Diferentes perspectivas, visões de mundo e autopercepções, variáveis perenemente presentes nas práticas que marcam as relações interestatais, renovaram importância diante das fluidas dinâmicas da hodierna política internacional.

As tradicionais teorias das Relações Internacionais (RI) identificaram, há muito, a importância dos períodos de transição entre hegemonias, salientando a relevância dos atores e das dinâmicas revisionistas envolvidos na disputa, bem como os eventuais impactos erosivos na estabilidade do sistema internacional. Em que pese o foco das atenções tenderem para o acompanhamento mais cerrado das relações sino-estadunidenses, outros atores internacionais buscam se reposicionar, sistematicamente, frente às oportunidades e aos desafios que ora se descontinam. Por seu turno,

a depender do modelo de comportamento estratégico a ser adotado – mais ou menos desafiador – as (grandes) estratégias das potências irão buscar as melhores ferramentas para a consecução de seus objetivos políticos. Nesse diapasão, a decorrente (e quase inexorável) movimentação das peças nos diversos tabuleiros tende a potencializar alterações na arquitetura global de segurança e, por conseguinte, pressionar por mudanças no perfil das r.i. contemporâneas.

Assim, ao considerar lícitos os pressupostos de que: a *Pax Americana* vem sendo questionada quanto à sua legitimidade; a estabilidade do sistema internacional tem sido constrangida pelo acirramento da competição EUA e China, cujo transbordamento tem potencial de alcance global; e as relações de segurança na região da AIP estão se reconfigurando sob um modelo específico, este trabalho se propõe a formular a seguinte pergunta de pesquisa: **qual seria o perfil predominante – pragmático ou ideológico – das variáveis independentes que incidem sobre a modelagem do processo de reconfiguração da arquitetura regional de segurança na região da AIP?**

Ao lançar luzes em questões que incidiram sobre o pressuposto processo de fragmentação e declínio da *Pax Americana*, este artigo analisa algumas das condições contribuintes – materiais e imateriais – para a formatação e modelagem da concertação

estratégica surgida no período pós-Guerra Fria, abordando características do que julga ser um processo (ora em andamento) de reconfiguração da arquitetura de segurança global.

O trabalho considera o acirramento da competição EUA x China como elemento estruturante central, com potencial de acionar gatilhos para crises regionais capazes de gerar ondas de desestabilização de alcance estendido. Ao abordar a região da AIP como recorte de pesquisa, o estudo buscou enfatizar a relevância geopolítica e geoestratégica daquela parte do mundo, caracterizando-a como o mais importante tabuleiro de jogo das grandes potências.

O estudo aborda, empírica e superficialmente, alguns traços da Grande Estratégia dos EUA e da China, buscando identificar a ocorrência de eventuais associações entre os tradicionais recursos de poder duro com fundamentos imateriais e ideacionais conformadores das culturas estratégicas das duas potências. Ao concluir, pondera-se acerca do peso da influência das mencionadas variáveis sobre a atuação política e estratégica de ambos os países, especificamente no que concerne à reconfiguração da arquitetura de segurança da região da AIP.

O texto está dividido em três seções, além desta introdução e da conclusão. A primeira seção aborda os principais eventos da história recente das relações sino-

estadunidenses, explorando algumas das principais variáveis que contribuíram para o seu tensionamento e esgarçamento. Na segunda seção, são traçadas considerações acerca do peso e do valor das ideias, componentes subjetivos da cultura estratégica e da matriz de variáveis que permeia o jogo das grandes potências. A terceira seção realiza um sobrevoo sobre as relações de segurança na região da AIP, caracterizando as principais condicionantes geopolíticas e geoestratégicas que contribuem para a conformação do processo de reconfiguração da arquitetura de segurança regional. Na conclusão, argumenta-se sobre a pertinência e a relevância do modelo adotado pelas grandes potências na operacionalização do mencionado processo.

## **2. Geopolítica, diplomacia e poder: o esboço primário das relações EUA x China na era da competição**

No capítulo 8 da célebre obra *On China* (Sobre a China), Henry Kissinger (2011) descreve as circunstâncias conjunturais preambulares que levaram o então presidente norte-americano, Richard Nixon, a buscar a aproximação com a China. Eram os turbulentos anos 1960 (metade final) e ambas as nações enfrentavam desafios domésticos e externos complexos. A efetivação do movimento de convergência, cujo mote fundamental era a consolidação de uma aliança antissoviética, foi além do mero ajuste diplomático, extrapolando para o que foi

chamado de uma “reconciliação”. Kissinger (2011), ao se referir à proposta de Nixon de “promover a reentrada da China na comunidade das nações”, destaca a evocação do presidente norte-americano aos princípios wilsonianos<sup>3</sup>. Em que pese o alto grau de desconfiança mútua, o processo avançou. Decorridos mais de 50 anos, muita coisa mudou. Nesse interlúdio, fundamental destaque deve ser dado ao conjunto de reformas econômicas iniciadas após a morte de Mao Tse-Tung (1976), processo que alicerçou a impressionante transformação da nação asiática.

A debacle do regime soviético, no início dos anos 1990, ratificou a ideia, junto às lideranças do Partido Comunista Chinês (PCCh), da necessidade de alavancagem da inserção internacional do país, rompendo, em definitivo, seu isolamento<sup>4</sup>. A China não queria emular o destino que os soviéticos haviam conhecido e, para tal, operacionalizou uma estratégia que, simultaneamente, dobrasse o ceticismo do “mundo ocidental” perante um regime ditatorial e comunista – questões envolvendo Taiwan e os desgastes

<sup>3</sup> Mead (2006) propôs a categorização da política exterior dos EUA em quatro “escolas”: hamiltoniana, jeffersoniana, jacksoniana e wilsoniana. A expressão sintética da tradição wilsoniana se traduz pela base moral de seus princípios. A moral e o respeito aos valores adquirem centralidade filosófica na operacionalização da política exterior norte-americana. Ademais, a escola wilsoniana incorpora o pressuposto de que as democracias são a melhor e mais confiável forma de governo.

<sup>4</sup> Vincula-se o chamado “século da humilhação” à prevalência de uma suposição filosófica equivocada de que a China era um grande reino médio autossuficiente, que não precisava se envolver com o mundo. Ao longo do período do governo Mao, ainda que tenha havido uma aproximação com o regime soviético (depois desfeita), a postura isolacionista prevaleceu.

resultantes dos eventos em Tiananmen (1989) contribuíam para esse sentimento – e garantisse o vigor das reformas na economia que sustentariam seu desenvolvimento. Nesse contexto, as relações sino-estadunidenses se desenvolviam de forma tensa, marcadas por sanções econômicas e pressões de ativistas pró-democracia, além do próprio Congresso norte-americano. Valores democráticos e direitos humanos, cerne da crença dos EUA em si próprio, alimentavam inevitáveis impasses (Kissinger, 2011).

Do confronto de visões de mundo distintas, haveria a necessidade de modificações de posicionamentos visando a uma acomodação razoável, sob pena das relações bilaterais entre EUA e China não avançarem. E assim foi feito. Diante da irredutibilidade do PCCh, que não admitia interferências na governança de questões caras à sobrevivência do seu modelo político e à sua própria segurança, o então presidente Clinton, pressionado pelo setor corporativo do seu país<sup>5</sup>, viu-se impelido à flexibilização dos imperativos de defesa dos valores norte-americanos. Ao comentar a decisão, Kissinger (2011) destaca que uma solução ótima para o

<sup>5</sup> Parte interessada no atrativo processo de internacionalização da economia chinesa, o setor corporativo norte-americano pressionou seu governo a não priorizar diferenças políticas que pudessem atravancar as promissoras relações econômicas bilaterais. Nesse sentido, efetivo *lobby* foi lançado para a renovação da cláusula de Nação Mais Favorecida (NMF) à China, condição viabilizante ao ingresso na Organização Mundial do Comércio (OMC). A ordem executiva, assinada por Clinton em 1993, estendeu o *status* de NMF por mais 12 meses, condicionando a renovação a mudanças na postura chinesa no trato de questões afetas aos direitos humanos. Em 1994, após tensos encontros diplomáticos, os EUA cederam às próprias condicionantes e renovaram a cláusula de NMF para a China.

impasse seria a combinação das abordagens idealista e realista,<sup>6</sup> o que pode ser interpretado como uma defesa pragmática do uso da política externa como elemento operativo definidor tanto dos objetivos quanto dos meios utilizados para alcançá-los.

Da admissão no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CS/ONU), em 1971, passando pela entrada na Organização Mundial do Comércio (OMC)<sup>7</sup>, em 2001, até chegarmos aos dias atuais, um conjunto de condicionantes estruturais e conjunturais fundamentaram o acúmulo de poder relativo e a dinâmica da movimentação da China na estrutura do sistema internacional. No contexto amplo de um mundo economicamente caracterizado por interconectividades vigorosas, coube ao país posição central na complexa configuração das cadeias produtivas internacionais, o que lhe empresta invulgar importância no intrincado jogo da interdependência econômica global.

Do repertório de desafios à hegemonia norte-americana, que abarca desde uma robusta ascensão econômica até o crescente empoderamento no campo militar, a China apresenta algo novo ao seu principal rival: vantagem competitiva em destacados nichos

<sup>6</sup> “[...] O melhor resultado no debate americano seria combinar as duas abordagens: para os idealistas, reconhecer que os princípios precisam ser implementados ao longo do tempo e desse modo devem ser, ocasionalmente, ajustados às circunstâncias; e para os realistas, aceitar que os valores devem ter a sua própria realidade e devem ser construídos como políticas operacionais” (KISSINGER, 2011).

<sup>7</sup> Após a negociada entrada na OMC, a China conheceu o período mais notável de crescimento econômico. Ao ingressar com o status de país em desenvolvimento, gozava de concessões de caráter protetivo que favoreceram a alavancagem de seu setor produtivo.

do campo científico-tecnológico. Desde o início do século XX, os EUA capitanearam todas as revoluções tecnológicas, apresentando-se como o indutor dos processos de transformação a elas vinculados. A China, ao se posicionar como um competidor que domina parcela de relevantes segmentos na esfera tecnológica, tem demonstrado vigor e capacidade para travar duros embates pela liderança no setor. Ao aproveitar-se dessa condição para alavancar e incorporar substantivos recursos de poder, condição medular para a sustentação e viabilização de seus objetivos, o Estado chinês (re)adquiriu *status* de potência e, por conseguinte, robusteceu a importância da sua participação no complexo jogo da política internacional.

Com o fim da Guerra Fria e na esteira dos acontecimentos decorrentes do atentado de 11 de setembro de 2001, o mundo observou uma mudança de postura estratégica por parte dos EUA e dos seus principais aliados. Do “fim da história” à emergência da Guerra ao Terror (e dos conflitos a ela atrelados), criaram-se condições para que uma China, até então “contida e aparentemente satisfeita”, manobrasse, estrategicamente (e ao seu modo), em prol de seus interesses. Ao adotarem uma política de engajamento com a China, os EUA intentavam conter hostilidades em relação ao seu crescimento, de modo a evitar que este se tornasse uma ameaça à segurança.

A administração George W. Bush (2001-2009) baseou sua política para com a China sob uma abordagem “*shape and hedge*” (formatar e limitar), objetivando pavimentar o caminho para que o país se posicionasse como “membro do sistema internacional”, ao mesmo tempo em que a exortou a se comportar com “responsabilidade”. Barack Obama (2009-2017), ao assumir a presidência, baseou-se na mesma abordagem do seu antecessor, sintetizada pela ideia “*strategic reassurance*” (garantia estratégica). A postura refletia a crença de que, se os EUA garantissem a posição da China como grande potência, o país desempenharia um papel responsável na cooperação bilateral, contribuindo, por conseguinte, para a estabilidade global. Todavia, a partir de então, aspectos competitivos das relações entre os dois países vieram à tona.

Ao adotar uma postura mais assertiva em sua política externa, a China desencadeou uma reação do governo norte-americano, que inferiu a necessidade de *rebalancing* (reequilibrar) sua estratégia em relação à Ásia. Donald Trump (2017-2021), ao publicar a Estratégia de Segurança Nacional (*National Security Strategy*), rompeu com a abordagem tradicional de engajamento, expressando cautela sobre a percepção de um esforço, por parte da China, de enfraquecer a posição dos EUA no Indo-Pacífico. *Pari passu*, Washington enfatizou a necessidade de estabilizar uma eventual corrida armamentista

em face de um cenário de “*stability in crisis*”. Ao escancarar o acirramento da competição na esfera econômica, destacadamente na área comercial, observa-se a distensão das relações bilaterais e inexoráveis transbordamentos para o sistema internacional, com potencial (contido) de ameaçar a arquitetura econômica e financeira global.

Em abril de 2021, ao discursar no Congresso dos EUA<sup>8</sup> sobre metas de governo, o presidente Joe Biden reconheceu a nova era de competição que caracteriza o ambiente internacional contemporâneo, em razão da qual será necessário readequar sua Grande Estratégia para melhor se posicionar nos tabuleiros em que a maior potência do Planeta joga. Ao defender a democracia, Biden ressaltou que os EUA têm a obrigação e o dever de se manter como a referência mundial do modelo político, o que, por conseguinte, o impele a se contrapor às autocracias (“[...] temos que provar que a democracia funciona”). Ainda que o discurso tenha se dado em um evento doméstico, o peso do recado e o simbolismo das palavras do líder da nação hegemônica ressoaram no mundo inteiro. O fôlego norte-americano para transformar as ideias em ações é que parece ser uma incógnita, em especial quanto aos custos da manutenção de seu quadro de alianças e o provimento (como *pay master*) de bens públicos globais, questões caras para a sustentação da teoria da estabilidade

<sup>8</sup> Sobre o assunto, consultar <https://www.youtube.com/watch?v=sweetOVrphC4>.

hegemônica<sup>9</sup>.

Para além das ousadas transformações estruturantes no campo interno, o Estado chinês vem amplificando, de forma intensiva, a sua inserção internacional. Por meio de estratégias seletivas e estruturadas, o país tem buscado mostrar ao mundo que o Império do Meio deseja retomar o lugar que, por concepção própria, é legitimamente seu. Nesse contexto, a inevitável emersão de conflitos de interesse entre o *hegemón* e eventuais desafiantes acaba, *per si*, tensionando as r.i. e desencadeando reconfigurações e ajustes nas engrenagens da máquina que operacionaliza os nexos políticos internacionais. Na perspectiva realista clássica de equilíbrio de poder<sup>10</sup>, a competição é tipificada pela lógica de que as ações desencadeadas por uma das partes determinam como a outra agirá. O resultado é um jogo de soma zero. A complexificação das relações comerciais entre EUA e China, especialmente observada a partir de 2017, bem como a intensificação da presença militar

<sup>9</sup> Somente uma superpotência hegemônica, dotada de recursos políticos e econômicos suficientes, e fortalecida por capacidades militares, seria capaz de prover (ou induzir terceiros a prover) sua parcela de bens públicos globais. Seu papel principal seria estabelecer e fazer cumprir as regras do jogo inerentes às relações políticas, econômicas e de segurança internacional, manobrando os meios do mecanismo que sustenta a sua própria hegemonia.

<sup>10</sup> Para Morgenthau, que abordou de forma sistêmica o conceito de equilíbrio de poder, há dois tipos de modelo: (1) equilíbrio de poder de oposição direta, resultante dos interesses de cada país no cenário internacional. As principais funções deste tipo de balanceamento são preservar estabilidade entre as duas nações e preservar a independência de cada uma. E há a (2) equilíbrio de poder competitivo, na qual se analisa a medição do poder de cada uma das nações envolvidas sobre uma terceira. O acréscimo de poder da terceira nação afetada pende a balança para um ou para outro (MORGENTHAU, 2003).

multinacional no entorno do Indo-Pacífico – à qual se vinculam constrangimentos políticos e estratégicos às potências e aos atores locais – são algumas questões que contextualizam o conceito.

Não obstante os momentos apresentarem substanciais diferenças, especialmente quanto à sensível interdependência econômica ora explícita, algumas características que marcaram a Guerra Fria se fazem presentes nos correntes dias. Ameaças, propaganda, sanções e troca de acusações de atos de espionagem são emolduradas por um intenso embate de narrativas. A interpretação de sinais, fatos, eventos e tendências, como sempre, encontra-se à mercê dos interesses de quem a formaliza e comunica. Nesse mister, na perspectiva do jogo das grandes potências, tanto China quanto EUA disputarão espaço e influência no campo informacional, buscando a melhor versão a seu favor. Sob o manto das “verdades filosóficas”, que emprestam substância subjetiva às culturas estratégicas dos dois países, ideias, valores e percepções serão manobrados conforme conveniências conjunturais que, via de regra, induzirão a competição a adquirir uma volatilidade moral desafiadora ao ordenamento internacional. Informação e poder estarão imbricados em níveis muito elevados.

Outro expediente comum aos tempos da Guerra Fria é a busca pelo estabelecimento de um quadro de alianças bem estruturado,

capaz de contribuir para a defesa de interesses comuns interestados. Na perspectiva dos “atores principais”, a reprodução de *praxis* políticas/diplomáticas típicas da Guerra Fria objetivam (também) desanuviar áreas de influência regionais/globais. Do emprego dos recursos de poder disponíveis, emergem posturas estratégicas por vezes dissonantes. Na perspectiva dos “coadjuvantes”, à proporção que o espaço de manobra para uma eventual condição de neutralidade – favorável à prática da barganha – é constrangido, os Estados tendem a adotar, sumariamente, dois posicionamentos díspares: *balancing* (aliar-se em oposição à principal fonte de perigo) ou *bandwagoning* (aliar-se à principal ameaça)<sup>11</sup>.

## 2.1. O peso e o valor e das ideias: o pragmatismo e a ideologia no jogo das grandes potências

A defesa dos valores fundamentais que identificam os EUA como nação tem origem na fundação do país, quando a base estrutural de suas organizações político-sociais foram estabelecidas. Diferentemente de seus vizinhos, os habitantes do norte do “Novo Mundo” desfrutavam de relativa liberdade e autonomia política – incomuns à época –, cabendo-lhes decidir sobre as principais

questões internas. Tal quadro amalgamou o desenvolvimento de uma mentalidade autônoma de governança, incipiente sinal do representativo valor da liberdade para aqueles pioneiros.

Moisi (2009) descreve que a história dos EUA (assim como a de Israel) foi construída com base na “esperança messiânica e na crença de uma América como terra da redenção, libertação e de um novo começo”. A república, fundada como idealista, vibrante e modesta, em menos de dois séculos se expandiu até a condição de império. O otimismo, o individualismo, a flexibilidade, o culto à excelência e a convicção de ser “único” constituíram os ingredientes-chave do sucesso. “Os EUA, desde a sua gênese como nação, se viram como um projeto em construção, e não como uma memória ou tradição a ser protegida ou ultrapassada”.

A crença na vinculação da nação a um “destino manifesto”, ideia exordial para a fundamentação da tradição de política exterior norte-americana, pode ser sintetizada nas palavras do candidato derrotado (por Obama) Mitt Romney, em discurso de campanha, proferido em 2012: “*Deus não criou este país para que fosse uma nação de seguidores. Os EUA não estão destinados a ser apenas um dos vários poderes globais em equilíbrio. Os EUA devem conduzir o mundo ou outros o farão*”. Kishore Mahbubani (2021) alega que o maior obstáculo à melhora das relações EUA x China seria a existência de uma

<sup>11</sup> Conceitos componentes da teoria de equilíbrio de ameaças, segundo a qual estas seriam mensuradas de acordo com a percepção dos Estados em relação a outros Estados. No cálculo da medição, quatro elementos são considerados para a definição da percepção das ameaças: poder agregado, proximidade geográfica, capacidades ofensivas e intenções agressivas (WALT, 1985).

poderosa construção mental, profundamente arraigada entre os norte-americanos: “a presunção da virtude”. Para Mahbubani, não haveria dúvidas de que essa condição fundamenta “como os americanos percebem a si mesmos e seu papel no mundo”. Ao citar uma afirmação do professor Stephen Walt, Mahbubani ressalta que o próprio intelectual norte-americano afirmara: “a única coisa errada nesse retrato autocongratulatório do papel global dos EUA é que ele é, em sua maior parte, um mito”.

Schlesinger (1992) vincula tal convicção a um “providencialismo”<sup>12</sup>, que teria contribuído para impelir o país (do ponto de vista ideacional) a promover a liberdade e a democracia pelo mundo, bem como imprimido alguns dos principais contornos àquilo que é conhecido como o excepcionalismo norte-americano. Em 2016, em um discurso de campanha, a então candidata à presidência dos EUA, Hillary Clinton, contextualizou a ideia: “quando dizemos que os EUA são excepcionais, isso significa que reconhecemos a capacidade única e inaudita do país ser uma força para a paz e o progresso, um defensor da liberdade e da oportunidade. Nossa poder vem com a responsabilidade de liderar [...] um firme compromisso com os nossos valores. Quando

*os EUA deixam de liderar, deixamos um vácuo que ou causa o caos ou uma corrida entre outros países para preencher o vazio*”.

Kissinger (2011), ao argumentar sobre a singularidade da China, comenta que “uma característica especial da civilização chinesa é que ela parece não ter um início”. Tal assertiva exalta o caráter milenar de sua cultura e organização político-social, levando-nos a crer que a origem se dá em uma antiguidade tão remota quanto cronologicamente imprecisa (ou inauditável). Sua rica e ancestral história transpassa os principais e mais marcantes eventos da humanidade. O processo histórico que delineou sua extensão territorial e influência político-cultural é marcado por guerras e fragmentações, seguidas de movimentos de recomposição. Em seu ponto máximo de influência, a extensão e a diversidade de seu território levaram os chineses a crer que seu imperador era uma figura de ascendência universal, o qual governava “tudo sob o céu” (KISSINGER, 2011).

Após longa dominação chinesa na Ásia, a primeira metade do século XIX marca o início do período conhecido como “o século da humilhação”. Derrotas militares, colonização econômica e ocupação por potências estrangeiras imprimiram ressentimentos profundos na civilização chinesa. Sob essa perspectiva mais recente da milenar história do gigante asiático, observa-se um país disposto a retomar uma posição de

<sup>12</sup> O providencialismo é entendido como uma condição vinculada à forte influência da religião sobre a sociedade norte-americana, remetente à ideia de serem os EUA uma nação escolhida por Deus para ser a referência e o exemplo para toda a humanidade. O providencialismo embasa a crença na “missão messiânica” e no papel de “nação escolhida por Deus”.

destaque no cenário internacional. A visão do presidente Xi Jinping para a China, traduzida pela expressão “o sonho chinês”<sup>13</sup>, busca capturar o desejo de a nação ser rica, poderosa e respeitada. Para tanto, é lícito inferir que, como potência insatisfeita com a ordem internacional vigente, almeja a promoção de transformações sistêmicas viabilizadoras de seu reposicionamento global.

Desde 2010, a China se tornou a segunda economia mundial, podendo ultrapassar a norte-americana até o final da década de 2020. Projetos ambiciosos, como o “*Belt and Road Initiative*”, potencializam sua projeção internacional e viabilizam sua Grande Estratégia, instrumentalizada por uma assertiva política externa, centralizada na expressão do poder econômico e afiançada por um pujante poder militar. Valendo-se de um significativo potencial econômico, a China emprega parcela da sua vultosa poupança interna em diversas partes do mundo. Investimentos em infraestrutura que viabilizem acesso a recursos naturais e/ou favoreça o estabelecimento de corredores logísticos estratégicos, associados à concessão de empréstimos financeiros sob condições muito “especiais”, integram o rol de opções do país. Desse quadro, emerge uma intrincada rede de nações componentes do repertório de política externa chinesa, parte dela focada no

engajamento econômico e financeiro de nações e corporações. Blackwill e Harris (2016), ao explorarem o conceito de geoeconomia<sup>14</sup>, defendem a ideia do protagonismo chinês nesse segmento, “considerando a China como a melhor lente disponível para entender como as ferramentas geoeconômicas operam na prática” (BLACKWILL e HARRIS, 2016).

Sob o conceito “*new type of great power relations*”, Xi Jinping, ainda como vice-presidente de Hu Jintao (2012), contribuiu para imprimir nova modelagem às relações bilaterais China x EUA. Ao destacar, discursivamente, condições como respeito mútuo, coexistência harmoniosa e cooperação ganha-ganha, promovidas por Estados com diferentes sistemas sociais, tradições culturais e níveis de desenvolvimento, a liderança chinesa deu forma ao “novo tipo de relações entre grandes potências”. Ao estabelecer o respeito como pilar central do relacionamento interestatal, a China buscou, especificamente, o reconhecimento dos Estados Unidos pela legitimidade dos interesses centrais da China. Ao assumir o cargo de presidente, Xi reforçou a postura de seu antecessor, acrescentando que as relações entre as grandes potências deveria se pautar pela ausência de confrontos ou conflitos. Observa-se, por conseguinte, a gênese de uma crescente sensação de

<sup>13</sup> O *Sonho Chinês* é o título de um livro, de autoria do Coronel ELP Liu Mingfu (2010), em que a “grande meta” nacional é descrita: “tornar-se o número um do mundo”, restaurando a China a uma versão moderna de sua glória histórica. Nos argumentos do autor, tal condição exigirá desbançar os EUA.

<sup>14</sup> O uso de instrumentos econômicos para promover e defender interesses nacionais e produzir resultados geopolíticos favoráveis, considerando os efeitos das ações econômicas de outras nações sobre os objetivos geopolíticos de um país (*tradução nossa*) (BLACKWILL e HARRIS, 2016, p.20).

insegurança (por parte das lideranças chinesas) em relação à estratégia de *rebalance* para a Ásia-Pacífico do governo Obama, em particular no tratamento de assuntos militares. Assim, a partir desse período, garantir a prevalência de relações saudáveis<sup>15</sup> na região passa a adquirir *status* de prioridade.

Mahbubani (2021) comunga a ideia que a China, assim como todas as grandes potências, à medida que for se tornando mais poderosa irá impor sua influência. Todavia, o diplomata e professor de Cingapura argumenta que a nação asiática não deverá recorrer ao emprego da expressão militar como primeiro recurso para a consecução de seus interesses. Mahbubani fundamenta-se na História e na Filosofia para traçar um perfil mais parcimonioso no trato das questões internacionais por parte da China. Em contraposição ao excepcionalismo norte-americano, o intelectual não credita à China uma “missão universal” destinada a promover uma civilização chinesa, nem um eventual incentivo para que toda humanidade reproduza o modelo de vida chinês. “Eles (os chineses) acreditam que só os chineses podem abraçar sua cultura, valores e estética”.

Ainda segundo Kishore Mahbubani

<sup>15</sup> Cui Tiankai, então vice-ministro das Relações Exteriores da China (2012), publicou o artigo “*China-USA in China’s Overall Diplomacy in the New Era*”, destacando a necessidade dos países superarem problemas fulcrais para as suas relações bilaterais, com destaque para a “falta de confiança mútua em assuntos estratégicos”. Cui destacou como óbice o movimento norte-americano para fortalecer seu sistema de alianças no Indo-Pacífico, o que prejudicaria, na visão chinesa, o estabelecimento de relações interestatais saudáveis. Sobre o assunto, consultar <https://www.mfa.gov.cn/ce/cgsongkhla//eng/xwdt/t953801.htm>.

Disputa Hegemônica, fatores ideacionais e reconfiguração do tabuleiro internacional

(2021), a “ausência” de ações militares mais incisivas ou expansionistas seria o reflexo de um impulso civilizacional e uma visão profundamente pragmática do poder. Kissinger (2011) já havia abordado uma visão interpretativa teórica, baseada em conceitos filosóficos, de que a política exterior – gradualista e organizada – estava baseada em uma “ascensão pacífica” e em um “mundo harmonioso”. Em que pese tal assertiva reverberar em alguns ciclos de analistas internacionais, deve-se ponderar que o crescimento da influência militar na política chinesa e o incremento do processo de modernização do Exército de Libertação Popular (ELP) são fruto do alargamento do empenho internacional do país e sua ascensão na hierarquia<sup>16</sup> (tácita) dos países.

### **3. Geoestratégia e relações de segurança na região da AIP: “Quando dois elefantes brigam, quem sofre é a grama.”**

Segundo o *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)*<sup>17</sup>, em 2020, a China se manteve na vice-liderança dos

<sup>16</sup> No seio dos debates teóricos que fundamentalizam a epistemologia e ontologia das RI, especificamente aqueles que abarcam a corrente realista, a ideia da existência de uma hierarquia entre Estados nacionais está vinculada à distribuição desigual de capacidades materiais entre os mesmos, caracterizando uma assimetria no sistema internacional. Para Waltz (1979), em decorrência de tal situação, a estrutura sistêmica é perturbada pelas mudanças na distribuição de capacidade entre os atores. Por conseguinte, à medida que o padrão de comportamento é condicionado por eventuais interesses em sobrepujar uns aos outros, aos Estados detentores de maiores recursos de poder (mais fortes) caberá ocupar posições “hierarquicamente” mais destacadas no sistema internacional, limitando e constrangendo o exercício de soberania pelos Estados mais fracos.

<sup>17</sup> Sobre o assunto, consultar: <https://www.sipri.org/databases/milex>.

gastos militares globais (US\$ 252 bilhões), ficando atrás dos EUA (US\$ 778 bilhões), a superpotência militar da era moderna. Da análise superficial do perfil do destino dos recursos desembolsados, expressiva parcela foi direcionada à obtenção de equipamentos militares com alto valor tecnológico agregado (aeronaves, satélites, sistema de navegação inercial próprio, mísseis, foguetes, interferidores cibernéticos, etc), alguns deles de origem nacional. Ademais, estima-se que o ELP tenha à sua disposição cerca de 200 ogivas nucleares em condições de serem operadas, o que tem gerado especulações no Pentágono sobre uma eventual mudança na estratégia nuclear chinesa, preocupação externada no *Annual Report to Congress – Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*<sup>18</sup>.

Para além de seus interesses regionais e globais, a obtenção/manutenção de capacidades vocacionadas para o combate a eventuais focos de insurgência, especificamente aqueles vinculados aos movimentos separatistas do Tibet e Xinjiang, integram o cálculo do poder militar adequado aos interesses do Estado chinês. Por óbvio, em razão das questões que envolvem Taiwan e da fulcral importância estratégica do Mar do Sul da China, a projeção regional do poder naval demandará consideráveis investimentos na marinha do ELP, já considerada a maior do

mundo<sup>19</sup>. Segundo o Pentágono, muito em breve, a força naval chinesa estará em condições de operar além dos limites do Indo-Pacífico.

No contexto dos espaços geográficos, as tensões geoestratégicas mais significativas envolvendo EUA e China concentram-se na região da AIP. Ao se posicionarem em lados opostos quanto ao entendimento legal acerca da navegação e da soberania sobre o conjunto de ilhas situados no Mar do Sul da China<sup>20</sup>, as duas potências elevaram a temperatura daquele pedaço do Globo. Mesmo que a questão não tenha chegado ao paroxismo, manobras, demonstrações de força e aglutinação de meios militares indicam a securitização do objeto de litígio, tensionando as relações e o equilíbrio regional. Outras questões integram a lista de principais pontos de inquietação na AIP, dentre elas a ultrassensível questão envolvendo uma eventual alavancagem do movimento de independência de Taiwan, disputas territoriais com o Japão (no Mar da China Oriental) e

<sup>18</sup>Sobre o assunto, consultar <https://media.defense.gov/2021/Nov/03/2002885874/-1/1/0/2021-CMPR-FINAL.PDF>.

<sup>19</sup>Discordâncias acerca da delimitação marítima, direitos de navegação e soberania sobre o conjunto de arquipélagos de Spratley e Paracel contextualizam a área de fricção, cujas disputas têm origem no século XIX. Atualmente, China, Vietnã, Taiwan, Brunei, Malásia e Filipinas reivindicam soberania sobre o conjunto de ilhas, evocando, cada qual com uma interpretação, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Exceto Brunei, todos os demais envolvidos estabeleceram presença nas ilhas disputadas. Reservas de petróleo, descobertas nos anos 1970, impulsionaram a rivalidade. Estima-se mais de 5,4 trilhões de metros cúbicos em reservas de gás natural e 11 bilhões de barris de petróleo na região.

com a Índia (refregas fronteiriças no Himalaia), sanções comerciais envolvendo a Austrália e a nuclearização da Península da Coreia.

A assertividade chinesa no trato das questões afetas ao seu entorno imediato, assegurada por portentosos investimentos militares, parece preocupar seus vizinhos. Nesse sentido, a arquitetura de segurança regional passa por uma revisão, tendo Washington encontrado ouvidos receptivos ao discurso de retardar a expansão da influência chinesa na AIP. Para tal, a estrutura do quadro de alianças capitaneadas pelos EUA infere reexame. Nos níveis estratégico e operacional, cabe ressaltar a predominância de um teatro de operações tipicamente naval, o que leva a inferir acerca da possibilidade de inclinação do centro de gravidade das operações navais norte-americanas para o Indo-Pacífico. A materialização de tal assertiva demandaria a realocação de capacidades militares navais (e outras necessárias para operar em ambiente multidomínio), bem como do próprio esforço diplomático, este vocacionado para otimizar arranjos securitários. Ao movimentar meios de defesa adicionais para a AIP, os EUA estariam sinalizando uma postura determinada para garantir a segurança a aliados e eventuais parceiros vacilantes.

No manejo de questões geopolíticas e (principalmente) geoestratégicas, poucas abordagens são mais sensíveis do que a Inteligência, seja na normalidade, na crise ou

na guerra. Ferramenta de apoio à tomada de decisão no mais alto nível dos Estados, quando desenvolvida para dar suporte ao conjunto de meios e ações dedicadas à consecução dos objetivos nacionais, a atividade é tradicionalmente classificada/denominada, quanto à sua finalidade, de Inteligência Estratégica. No contexto da disputa sino-estadunidense, no cenário da AIP, o alcance de atuação da aliança de inteligência conhecida como *Five Eyes* (FVEY)<sup>21</sup> se faz importante, especialmente em razão da atuação da Austrália e da Nova Zelândia<sup>22</sup>. O escopo da atuação do FVEY é ramificado, abrangendo desde o domínio marítimo, por meio do monitoramento do tráfego de embarcações por áreas marítimas estratégicas, até o domínio aeroespacial, abarcando testes de mísseis balísticos, lançamentos de satélites estrangeiros e atividades militares relevantes das Forças Aéreas de países de interesse. A aliança, uma consistente ferramenta de

<sup>21</sup> Considerada por muitos como a aliança de inteligência mais importante do mundo, a FVEY tem suas origens no compartilhamento de informações entre EUA e a Inglaterra, no contexto da II GM, tendo sido formalmente fundada em 5 de março de 1946, para oficializar a cooperação em inteligência de sinais conhecida como Acordo UKUSA, em 5 de março de 1946. Sua expansão objetivou acolher Canadá (1948) e Austrália e Nova Zelândia (1956), todos países de língua inglesa, membros da *Common wealth of Nations*, com sistemas políticos semelhantes.

<sup>22</sup> Cada membro da aliança é responsável pela coleta e análise de inteligência sobre regiões específicas do mundo. A Grã-Bretanha monitora a Europa, a Rússia Ocidental, o Oriente Médio e Hong Kong. Enquanto isso, os Estados Unidos também supervisionam o Oriente Médio, além da China, Rússia, África e Caribe. A Austrália é responsável pelo Sul e Leste Asiático e a Nova Zelândia pelo Pacífico Sul e Sudeste Asiático. O Canadá monitora o interior da Rússia e da China e partes da América Latina. Em que pese haver divisão por áreas de responsabilidade, o trabalho é conjunto, podendo o 'produto final' ser resultado de mais de um de seus membros.

confiança mútua entre os cinco membros, pode ser considerada como um trunfo para os interesses norte-americanos na AIP.

Na perspectiva geográfica, quanto à distribuição de capacidades militares, os chamados extremos da AIP, conformados por Japão e Índia, são considerados elos fortes da aliança. No contexto continental, o Vietnã, robustecido por meios de sustentação à sua estratégia de Antiacesso e Negação de Área (A2/AD), e a Coreia do Sul, que abriga uma estratégica base militar norte-americana em seu território<sup>23</sup>, figuram como atores relevantes para a segurança regional. No que tange os países que conformam os arquipélagos, os EUA encontram parcerias mais vulneráveis. Quanto à economia de defesa, a movimentação comercial dos países da AIP, envolvendo equipamentos militares, tem se mostrado ativa. Ao considerar, *lato sensu*, a predominância da postura estratégica defensiva à quase totalidade dos países da região, o conceito estratégico do A2/AD acaba vindo a orientar, grosso modo, a aquisição de meios e o desenvolvimento doutrinário das forças armadas locais. Todavia, a distribuição de capacidades militares entre os diversos países da AIP é irregular, englobando desde meios convencionais (modernos e defasados), até armamentos

nucleares.

O governo Biden, desde a época da campanha eleitoral, havia deixado claro que sua estratégia de contenção à expansão chinesa não se caracterizaria pela primazia de ações unilaterais, mas sim pelo fortalecimento da musculatura dos seus aliados. Em um quadro de rivalidade crescente, a possibilidade de uma nova configuração das r.i. pender para um rearranjo binário (escolha de um dos lados) – aos moldes da Guerra Fria – acende um sinal de alerta. O que parece, sob um olhar simplista, apenas ser uma questão de escolha de lado, configura-se em um complexo dilema. A maioria dos países que conformam a AIP está comprometida com o seguinte impasse: inserir-se no contexto de alianças securitárias sintonizadas com os EUA e/ou estabelecer-se dentro do contexto amplo de parcerias comerciais robustas com a China. Assim, o seguinte questionamento perturba os Estados “habitantes locais”: quais países aliados (segurança) dos EUA teriam liberdade de ação suficiente para provocar ou se opor aos interesses nacionais de Pequim, sem sofrer consequências que produzissem perdas econômicas graves?

Nos primórdios da Guerra Fria, Washington logrou êxito na reunião de um conjunto de países com ideias semelhantes para conter a ameaça soviética. No atual contexto de “confronto” com a China, os EUA não se depararão com o mesmo quadro, o que demandará estratégias mais sofisticadas

<sup>23</sup> A política de estabelecimento de bases militares norte-americanas no leste asiático (assim como na Europa), iniciada no pós-II Guerra Mundial, não apenas protegeu os países sedes, mas também lhes propiciaram benefícios econômicos, desde a redução de investimentos diretos em capacidades militares até a abertura de empregos.

na conformação de parcerias. Não obstante, as alianças consolidadas por Washington após a 2<sup>a</sup> Guerra Mundial (II GM) com Japão, Coreia do Sul, Austrália, Filipinas e Tailândia reúnem potencial para impulsionar a estruturação de um novo modelo securitário para a AIP, muito provavelmente baseado em acordos bilaterais ou trilaterais. Embora envolvam grupos menores de países, o modelo pode contribuir para o amalgamento da conectividade diplomática e, principalmente, militar, por meio da promoção de manobras militares combinadas.

No tocante à configuração das alianças minilaterais na AIP, o robustecimento do fórum Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD)<sup>24</sup>, envolvendo EUA, Japão, Índia e Austrália, e o estabelecimento do pacto de segurança tripartite AUKUS, composto por EUA, Reino Unido e Austrália, demonstram o interesse norte-americano na tonificação de sua estratégia para a região. Ainda que, de forma explícita, não sejam comunicadas referências diretas a Pequim, ambos os instrumentos concertativos têm como objeto a contenção da influência chinesa na região (a mensagem “por um Indo-Pacífico aberto,

livre e inclusivo” tem endereço certo).

A Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), organização regional que abriga 10 países<sup>25</sup> e vocacionada para a discussão de temas afetos à economia, é um fórum estratégico no contexto da competição sino-estadunidense. Na história recente, a ASEAN foi instada a se posicionar em assuntos de segurança<sup>26</sup>, sofrendo influência de posicionamentos distintos e de trocas de acusações entre as duas grandes potências. Em outubro de 2021, ao participar (virtualmente) da reunião de cúpula da organização, o presidente Biden anunciou a pretensão dos EUA de investir US\$ 102 milhões como forma de expandir a parceria estratégica do país com o bloco. Em comunicado oficial, a Casa Branca afirmou que “os EUA desejam trabalhar com nossos aliados e parceiros na defesa contra ameaças à ordem baseadas em regras internacionais e na promoção de um Indo-Pacífico livre e aberto”.

Conforme analisa o *Changing Alliance Structures* (2021), embora o governo da China tenha, historicamente, “desdenhado amplamente das alianças formais”, Pequim tem trabalhado na edificação de um significativo leque de parcerias estratégicas. A pesquisa indica a possibilidade de a China estar avançando na conformação da sua própria “comunidade de segurança”, não

<sup>24</sup>Criado no contexto da cooperação regional surgida em decorrência do tsunami de 2004, somente em março de 2021 presidentes e primeiros-ministros participaram de uma reunião de cúpula, promovida sob o convite do presidente Biden. Efetivado no contexto maior da materialização dos movimentos de reconexão dos EUA com seus aliados, o encontro do QUAD ocorreu no giro dos secretários de estado e de defesa pela AIP. Na ocasião de sua visita ao Japão, Antony Blinken, secretário de estado, afirmou que os EUA lutariam contra qualquer tipo de avanço chinês baseado em coerção e agressão, destacando como objetivo estratégico de seu país para a região o estabelecimento de um Indo-Pacífico “livre e aberto”.

Disputa Hegemônica, fatores ideacionais e reconfiguração do tabuleiro internacional

<sup>25</sup>Indonésia, Malásia, Filipinas, Cingapura, Tailândia, Brunei, Vietnã, Mianmar, Laos e Camboja.

<sup>26</sup>O exemplo mais recente foi o pedido de condenação, por parte da ASEAN e encaminhado pelo governo dos EUA, sobre o golpe militar em Mianmar.

obstante o presidente Xi Jinping venha, reiteradamente, condenando os EUA em razão dos esforços despendidos para a formação de “pequenos círculos” securitários na AIP. Sobre a postura do Estado chinês, é possível inferir uma intenção de empreender e projetar movimentos que se contraponham à tradicional (entenda-se desde o final da II GM) influência norte-americana no trato dos assuntos de segurança no Indo-Pacífico. Dessa forma, Pequim busca criar melhores condições para a proteção dos seus interesses no seu “entorno imediato” – e aí se destacam Taiwan e o Mar do Sul da China – e pavimentar o caminho para a consecução de seus objetivos estratégicos mais amplos.

Ademais, cabe uma superficial abordagem sobre a intensificação da ocorrência de exercícios militares (combinados ou singulares) na AIP. A presença militar mais constante de atores incomuns àquele teatro é algo que chama a atenção, induzindo à confirmação incontestável da importância do Indo-Pacífico para o atual contexto geoestratégico internacional. A participação de países-membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)<sup>27</sup>, assim como da Rússia, em manobras e demonstrações na região, destacadamente empregando suas Marinhais e meios aéreos, reforçam a percepção geral de tensionamento das relações envolvendo EUA e China (e seus respectivos aliados) naquele

tabuleiro, caracterizando a potencialidade de tal situação interferir sobre o futuro da arquitetura global de segurança.

Em 11 de fevereiro de 2022, Washington publicou a *Indo-Pacific Strategy of the United States*<sup>28</sup>. O documento busca traduzir a visão do presidente Biden de ancorar mais firmemente a presença dos EUA no Indo-Pacífico, privilegiando o fortalecimento da região neste processo. O foco central da estratégia seria a colaboração “sustentada e criativa” com aliados, parceiros e instituições, de dentro e fora da região. O documento sumariza em cinco condições desejáveis o que pode ser traduzido como os pilares do conjunto de objetivos dos EUA (e talvez de seus aliados) para o Indo-Pacífico: livre e aberto; conectado; próspero; seguro; e resiliente. O texto define o entendimento dos EUA sobre cada condição, cabendo aqui sublinhar o destaque da interpretação estratégica acerca da conectividade, contextualizada pelo fortalecimento das cinco alianças estabelecidas em prol dos interesses comuns dos EUA e aliados para a região.

#### 4. Conclusão

A crise da *Pax Americana*, construída sobre pilares liberais no pós-II GM, parece agudizar. Após os desencantos gerados com o “fim do fim da história”<sup>29</sup>, os EUA parecem

<sup>27</sup>Sobre o assunto, consultar <https://diplomatique.org.br/otan-vai-a-asia/>.

<sup>28</sup>Sobre o assunto, consultar <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy>.

<sup>29</sup> Referência ao artigo “*End of History?*”, de Francis Fukuyama (1989). Sobre o assunto, consultar

sentir o peso da hegemonia. Até muito recentemente, as condições de maior economia do mundo (por enquanto) e de superpotência militar lastrearam a navegação do país por águas turbulentas. O domínio das técnicas, a posse das ferramentas, a tecnologia disponível e recursos humanos coesos e capazes fizeram Washington conduzir o transatlântico com apropriada segurança. As tormentas, ao que parece, intensificaram-se, em número e em grau.

O robusto processo que marca a ascensão da China, fenômeno econômico, político e militar, desencadeia reações e gera incertezas quanto ao futuro da ordem internacional capitaneada, até o presente tempo, pelos EUA. O *hegemón*, cuja preocupação maior é a manutenção do *status quo*, ajusta suas estratégias em face dos desafios ora descortinados. À nação desafiante, detentora de recursos de poder que parecem ter fôlego e planejamento para continuarem a expandir, atribui-se a adoção de uma postura política de potência, assertividade diplomática crescente e apetite na consecução de seus objetivos. De Washington e de Pequim espera-se dinamismo e anseio na defesa de seus interesses, sabendo-se que a balança de poder está em tênue equilíbrio.

Visões de mundo distintas emprestam complexidade aos debates em torno da defesa dos modelos econômicos, políticos e sociais

<https://pages.ucsd.edu/~bslantchev/courses/pdf/Fukuya ma%20-%20End%20of%20History.pdf>.

Disputa Hegemônica, fatores ideacionais e reconfiguração do tabuleiro internacional

de cada potência. A crescente influência de fatores ideacionais na construção da retórica de política externa, tanto dos EUA quanto da China, emoldura o processo de competição pela hegemonia. Revivendo um fragmento do “filme” passado no período da Guerra Fria, a atual disputa entre uma democracia liberal e uma autocracia socialista parece alimentar, de forma menos apaixonada, o debate sobre qual modelo de ordem internacional gostaríamos de viver. Apostando na reconhecida perspicácia estratégica de Kissinger, minha aposta é de que a “ideologia pragmática” tende a ser subjugada pelo “pragmatismo ideológico”.

Simbolizando o que denominei de pragmatismo ideológico, a aliança de inteligência FVEY é um bom exemplo da efetividade e da eficácia da conjugação de interesses nacionais comuns (pragmatismo) com princípios e valores (democráticos liberais) alicerçados por interesses e culturas nacionais semelhantes (ideologia). É bem provável que a conformação de uma aliança em torno de um tema tão sensível e complexo como a Inteligência não se efetivasse caso a convergência entre seus membros não fosse construída pela sobreposição dos fatores anteriormente descritos.

No jogo das grandes potências, questões geopolíticas são tratadas em termos de correlação de forças. Em períodos de paz (ou não guerra), as ferramentas institucionais colocadas à disposição da governança global

exerceram papel importante na história recente. A paz liberal foi suficientemente crível. Todavia, o crescente desgaste do multilateralismo como modelo de concertação parece adquirir resiliência, inferindo a incidência de um natural desequilíbrio na capacidade dos Estados defenderem seus interesses. No grande coral das nações, as vozes mais fortes tendem sempre a dissonar.

Nesse contexto, questões geoestratégicas, inerentes ao emprego de recursos do poder militar para afiançar o poder político (e por vezes o econômico), dão mostra que volveram à cena política internacional. A competição hegemônica ora instalada, ao transbordar suas refregas para os diversos tabuleiros internacionais, tensiona as r.i. e provoca a movimentação de outros atores, que, a fim de garantir melhores condições de defender seus interesses, buscam o melhor e mais vantajoso enquadramento nas estruturas concertativas, regionais e globais.

A arquitetura de segurança global está em movimento. Ajustes nas relações de segurança, com impactos nos quadros de parcerias e alianças militares estão em andamento. Nesse diapasão, as regiões estratégicas mais importantes são as que alojam movimentações mais dinâmicas. No quadro de competição EUA x China, a AIP é o espaço geográfico que concentra maior tensão. A Casa Branca, ao publicar a mais recente estratégia norte-americana para o

Indo-Pacífico (11 Fev 22), classificou a região da seguinte forma: “o Indo-Pacífico é a região mais dinâmica do mundo e seu futuro afeta pessoas em todos os lugares” (*tradução nossa*).

Ao destacar o esforço bipartidário como parte da estratégia, no nível doméstico, o documento do governo dos EUA ressaltou que, simultaneamente, “aliados e parceiros, em todo o mundo, estão aumentando, cada vez mais, o seu próprio envolvimento no Indo-Pacífico” (*tradução nossa*). O texto transmite a ideia de que os EUA pretendem seguir moldando o ambiente estratégico em que a China opera, objetivando construir um equilíbrio de influência que lhe seja mais favorável, assim como aos seus aliados e parceiros, com os quais compartilham valores e interesses comuns. Atores locais, por conseguinte, são instados a se enquadrarem e a participar (mesmo involuntariamente) do jogo das grandes potências.

A realidade enfrentada pelos atores regionais da AIP, alguns constrangidos pelos interesses estratégicos de Pequim, aponta para o compartilhamento das preocupações estratégicas de Washington sobre a China. Nesse contexto, um grupo de países tende a ser atraído para a esfera de influência norte-americana, aderindo a arranjos de coalizão com os EUA, muito provavelmente baseados em acordos bilaterais ou trilaterais. É o modelo minilateral sendo colocado à prova na AIP. Por outro lado, existe a possibilidade de

outros Estados, na busca por autonomia, adotarem uma postura de não alinhamento, formando outros pequenos grupos com objetivo de promoverem seus interesses, sem a participação dos EUA. À China, as opções parecem se delinear de forma mais restrita.

Em que pese o cenário se configurar da forma descrita, a complexidade estrutural das relações locais empresta dramaticidade aos movimentos de alinhamento, ou não. Pragmatismo e ideologia, eventualmente, se chocam ou se unem. A dependência econômica da China, materializada por relações comerciais consistentes, constitui-se em óbice para a formação de um grande bloco militar na AIP. Segurança e economia não dividem a mesma opção de parceria estratégica, cada qual apontando para uma potência diferente, o que faz erigir um dilema quase paradoxal. Dessa forma, o vigor da conformação de alianças multilaterais mais amplas, nos moldes da OTAN, parece muito improvável. A abordagem país a país parece indicar o caminho para o futuro da arquitetura de segurança regional, podendo ser replicada para outros tabuleiros, de acordo com as conveniências instaladas.

## Referências

ALLISON, G. **A caminho da guerra**. Rio de Janeiro: Ed. Intrínseca, 2020.

ARON, R. **Paz e guerra entre as nações**. Brasília: Ed. UnB, 2002.

BLACKWILL, R. ; HARRIS, J. **War by other means: geoeconomics and statecraft**. Cambridge,

Disputa Hegemônica, fatores ideacionais e reconfiguração do tabuleiro internacional

Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 2016.

BUZAN, B.; WÆVER, O. **Regions and powers: the structure of international security**. New York: Cambridge University Press, 2003.

CLARK, I. **Legitimacy in a global order**. Review of international studies, Vol. 29, Nr S1, 2003. Disponível em <https://www.cambridge.org/core/journals/review-of-international-studies/article/abs/legitimacy-in-a-global-order/E7B1BCCDD37347EE88A2D97825EF54F7>. Acessado em 5 fev. 2022.

GRAY, Colin S. **Estratégia moderna**. Tradução Geraldo Alves Portilho Júnior. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2016.

HOBSON, J. **The eurocentric conception of world politics: western international theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

**CHANGING ALLIANCE STRUCTURES**. Research paper, 22 Dez 2021. International Institute for Strategic Studies (IISS). Disponível em <https://www.iiss.org/-/media/files/research-papers/2021/alliances-report.pdf?la=en&hash=75DD36ECCE2C8396E0A0B163>. Acessado em 6 fev. 2022.

KISSINGER, H. **World order: reflections on the character of nations and the course of the history**. New York: Penguin Press, 2014.

\_\_\_\_\_. **Sobre a China**. Tradução de Cássio de Arantes Leite. 1ª edição. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

LAKE, D. A. **Relational authority and legitimacy in international relations**. American behavior scientist, Vol. 53, Nr 3, 2009. **Hierarchy in international relations**. Itacha, NY: Cornell University Press, 2009.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. Como as democracias morrem. Rio de Janeiro: Ed Zahar, 2018.

MAHBUBANI, K. **A China venceu?: o desafio chinês à supremacia americana**. Tradução de Bruno Casotti. 1ª edição. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021.

MEAD, Walter Russel. **Uma orientação especial**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2006.

**MILITARY EXPENDITURE**. SIPRI research. Disponível em: <https://www.sipri.org/research/armament-and-disarmament/arms-and-military-expenditure/military-expenditure>. Acessado em 28 de janeiro de 2022.

MOISI, D. **A geopolítica das emoções**. Como as culturas do Ocidente, do Oriente Médio e da Ásia estão remodelando o mundo. Tradução de Patrícia Sá. Rio de

Janeiro: Elsevier, 2009.

MORGENTHAU, H. J. **A política entre as nações. A luta pelo poder e pela paz.** Brasília: Editora UnB, 2003.

SCHLESINGER, A. A faith-based presidency. **New Perspectives Quarterly, Volume 22, Issue 1.** Acessado em 6 fev. 2022.

WALT, Stephen M. **The origins of alliances.** Ithaca: Cornell University, 1987.

# INTEGRAÇÃO COM A SOCIEDADE



Ação permanente do Exército Brasileiro por meio da qual se busca o desenvolvimento da mentalidade de defesa e a ampliação das ações da Força, entrelaçando os valores e interesses legítimos da instituição com os da sociedade, proporcionando uma interlocução harmônica com as demais instituições do País, bem como a proteção do meio ambiente, a contribuição com a paz social e o desenvolvimento nacional, visando a fortalecer as entregas feitas à Nação, bem como os laços históricos que unem o EB à sociedade brasileira.