

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional

ITALO BARRETO POTY

**OS ESTADOS UNIDOS E A CHINA: COMPETIÇÃO GEOPOLÍTICA E CRISE DA
ORDEM LIBERAL INTERNACIONAL (2009-2020)**

Rio de Janeiro

Abril de 2022

ITALO BARRETO POTY

OS ESTADOS UNIDOS E A CHINA: COMPETIÇÃO GEOPOLÍTICA E CRISE DA
ORDEM LIBERAL INTERNACIONAL (2009-2020)

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI/IE/UFRJ), como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Economia Política Internacional.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Cristina Soreanu Pecequilo

Rio de Janeiro

Abril de 2022

FICHA CATALOGRÁFICA

P871 Poty, Italo Barreto.
Os Estados Unidos e a China: competição geopolítica e crise da ordem liberal internacional (2009-2020) / Italo Barreto Poty. – 2022.
214 f.; 31 cm.

Orientadora: Cristina Soreanu Pecequilo.
Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2022.
Bibliografia: f. 199 – 214.

1. Geopolítica. 2. Estados Unidos. 3. China. I. Pecequilo, Cristina Soreanu, orient.
II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 327.101

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária: Bruna Amarante Oliveira CRB 7 – 6602
Biblioteca Eugênio Gudim/CCJE/UFRJ

ITALO BARRETO POTY

Os Estados Unidos e a China: Competição Geopolítica e Crise da Ordem Liberal
Internacional (2009-2020)

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI/IE/UFRJ), como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Economia Política Internacional.

Aprovada em: 06/04/2022

Prof.^a Dr.^a Cristina Soreanu Pecequilo
(Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ)

Prof.^a Dr.^a Clarissa Nascimento Forner
(Universidade São Judas Tadeu – USJT)

Prof. Dr. Filipe Almeida do Prado Mendonça
(Universidade Federal de Uberlândia – UFU)

Prof. Dr. José Alexandre Althayde Hage
(Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP)

Prof. Dr. Raphael Padula
(Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ)

Para minha mãe, Ilma.

Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001. O apoio financeiro às atividades de pesquisa acadêmicas é fundamental para a sociedade, pois tais atividades contribuem para o desenvolvimento econômico e social do país. Num momento em que, infelizmente, há movimentos contrários à ciência e à democracia no Brasil e no mundo, é essencial que se defenda as universidades públicas, cuja produção de conhecimento contribui de maneira relevante para a construção de uma sociedade mais democrática e livre.

Agradeço à minha mãe, Ilma, e meu pai, Italo, por incentivarem meus estudos, desde as dificuldades iniciais do ensino básico em escola pública, até passar no vestibular para uma universidade federal e depois seguir no mestrado e doutorado. Minhas irmãs e meu irmão igualmente foram importantes nessa trajetória, pois serviram de exemplo ao avançarem nos estudos antes de mim. Minha família contribuiu decisivamente para que eu chegasse aqui.

Meus estudos na faculdade de História da UFRJ me despertaram para a atividade de pesquisa e me deram as bases para eu conseguir avançar para o mestrado. Passei a fazer parte de um campo diferente, no curso de Economia Política Internacional, também na UFRJ, com o qual me identifiquei e segui até o doutorado. A todos os professores, funcionários e colegas com quem tive contato desde a graduação, deixo o meu agradecimento.

Agradeço especialmente à professora Cristina Pecequilo, que me orientou durante o doutorado. Especialista no tema que escolhi para pesquisar, ela me mostrou caminhos possíveis para o meu projeto, abriu novas possibilidades que eu não conhecia e contribuiu para eu transformar a ideia que eu tinha num tema de pesquisa consistente e que pudesse contribuir de alguma maneira para os estudos na área. Além disso, sempre esteve presente para orientar a pesquisa, mesmo nos momentos mais difíceis que passamos no decurso da pandemia.

Esta tese foi escrita durante uma pandemia que abalou o mundo. Sou grato pela sorte de ter sobrevivido e presto singela homenagem aos que nos deixaram e aos que mais sofreram com suas mazelas. O Sistema de Saúde Pública do Brasil foi fundamental

para garantir as condições sanitárias possíveis e finalmente fornecer a vacina para toda a população, a despeito das forças contrárias à ciência em voga. Deixo aqui um agradecimento àqueles que lutam ao lado da ciência e em favor da vida.

"Tis the times' plague when madmen lead the blind."

King Lear, Act 4, Scene 1

William Shakespeare

POTY, Italo Barreto. **Os Estados Unidos e a China: Competição Geopolítica e Crise da Ordem Liberal Internacional (2009-2020)**. 2022. 214f. Tese (Doutorado) – Curso de Economia Política Internacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2022.

RESUMO

O tema desta tese é a competição geopolítica entre Estados Unidos e China e a crise da ordem liberal internacional entre os anos de 2009 e 2020. O objetivo geral é analisar as mudanças e continuidades na grande estratégia americana e nas táticas geopolíticas e geoeconômicas empregadas em face da ascensão da China correlacionada com a crise da ordem liberal internacional durante os governos de Barack Obama e Donald Trump. Os conceitos de ordem internacional, grande estratégia, geopolítica e geoeconomia e suas inter-relações formam a base teórica da análise proposta e serão objeto do primeiro capítulo. No segundo, serão abordadas a estratégia do Pivô Asiático lançada pela administração Obama, como instrumento de contenção da ascensão da China por meio do engajamento na ordem liberal e do rebalanceamento dos ativos militares para a região da Ásia-Pacífico, além os elementos centrais do crescimento chinês percebido como ameaça geopolítica pelos Estados Unidos e a reação de Pequim entre 2009 e 2016. No terceiro capítulo, serão analisadas as propostas de revisão da ordem liberal internacional e a mudança de tática para o enfrentamento da China, por meio da elevação do perfil protecionista dos Estados Unidos, ao mesmo tempo em que se avançou na agenda de ampliação da presença militar na região Indo-Pacífica, durante o governo Trump.

Palavras-chave: Estados Unidos; China; Geopolítica; Ordem Liberal Internacional

POTY, Italo Barreto. **The United States and China: Geopolitical Competition and the Crisis of the Liberal International Order (2009-2020)**. 2022. 214p. Thesis (PhD) - International Political Economy Program, Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ), 2022.

ABSTRACT

This thesis presents the geopolitical competition between the United States and China and the crisis of the liberal international order in the 2009-2020 period. The main objective is to analyze the changes and continuities in the American grand strategy and the geopolitical and geoeconomic tactics employed to face China's rise correlated with the liberal international order crisis during the Barack Obama and Donald Trump administrations. The concepts of international order, grand strategy, geopolitics, geoeconomics and its interrelations are the subject of the first chapter. In the second chapter, we will approach the Pivot to Asia strategy launched by the Obama administration as a way of contention of China's rise through engagement in the liberal order and the rebalancing of the military assets to the Asia-Pacific region, besides the central elements of the Chinese growth perceived as a geopolitical threat between 2009 and 2016. In the third chapter, we will analyze the agenda of revision of the liberal international order and the tactical changes for the competition with China through the elevation of the United States protectionist profile, at the same time in which the rise of the military presence in the Indo-Pacific region was advanced during the Trump administration.

Keywords: United States; China; Geopolitics; Liberal International Order

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Destacamentos navais dos Estados Unidos (2001-2007).....	82
Tabela 2 – Gastos militares dos Estados Unidos (2009-2016).....	87
Tabela 3 - Gastos militares chineses (2009-2016)	114
Tabela 4 - Investimentos públicos dos Estados Unidos em pesquisa e desenvolvimento em bilhões de dólares com valores atualizados (2009-2016).....	166
Tabela 5 - Orçamento de Pesquisa e Desenvolvimento na China por ano, em bilhões de dólares, com valores atualizados (2009-2018).....	168

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Tipos de Ordem Internacional.....	34
Quadro 2 – Comparação entre estratégias KLP e SFA.....	111
Quadro 3 - Comparação entre Plano Marshall e BRI.....	124
Quadro 4 – Contenciosos iniciados pelos Estados Unidos em relação à China na OSC.....	159

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Área de Responsabilidade do USPACOM.....	83
Mapa 2 – Entorno estratégico chinês no Leste da Ásia.....	117
Mapa 3 – Cadeias de Ilhas nos Mares do Leste da Ásia.....	118
Mapa 4 – Zonas Econômicas Exclusivas no Leste da Ásia.....	119
Mapa 5 - <i>Belt and Road Initiative</i>	128

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Déficit comercial dos Estados Unidos com a China (1985-2018).....	71
Gráfico 2 – Investimento externo direto entre Estados Unidos e China (2000-2020)....	72
Gráfico 3 – Taxa de crescimento do PIB americano (2009-2016).....	86
Gráfico 4 – Taxa de crescimento do PIB chinês (2009-2016).....	114
Gráfico 5 – Desemprego nos Estados Unidos 1990-2016).....	143
Gráfico 6 - Aumento do déficit com a entrada da China na OMC (2001-2017).....	154
Gráfico 7 – Comparação entre orçamentos de P&D da China e dos Estados Unidos (2009-2018), valores em bilhões de dólares atualizados.....	168
Gráfico 8 – Redução do déficit comercial com a China no governo Trump (2017-2020)..	190

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AD/A2 – *Anti-Access/Area Denial*

AIDP – *Next Generation AI Development Plan*

AIIB – Banco Asiático de Investimentos em Infraestrutura

APEC – *Asia-Pacific Economic Cooperation*

APEC – Cooperação Econômica Ásia-Pacífico

ASEAN – Associação de Nações do Sudeste Asiático

ASEAN – *Association of Southeast Asian Nations*

BCA – Budget Control Act

BRI – *Belt and Road Initiative*

CNUDM – Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar

COMCASA – *Communications Compatibility and Security Agreement*

COMECON – Conselho para Assistência Econômica Mútua

DARPA – Agência de Projetos de Pesquisa Avançada

DOD – Departamento de Defesa

EDCA – *Enhanced Defense Cooperation Agreement*

FED – Federal Reserve

FIRRMA – *Foreign Risk Review Modernization Act*

FMI – Fundo Monetário Internacional

IA – Inteligência Artificial

IED – Investimento Direto Externo

IHR – *International Health Regulations*

KLP – *Keeping A Low Profile*

MIC2025 – *Made in China 2025*

NAFTA – *North American Free Trade Agreement*

NAFTA – Tratado Norte-Americano de Livre Comércio

NMS – *National Military Strategy*

NSS – *National Security Strategy*

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMC – Organização Mundial do Comércio

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONG - Organização Não-governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OSC – Órgão de Solução de Controvérsias

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

P&D – Pesquisa e Desenvolvimento

PIB – Produto Interno Bruto

QDR – *Quadrennial Defense Review*

SARS – *Severe Acute Respiratory Syndrome*

SBIR – Programa de Pesquisa para a Inovação em Pequenas Empresas

SFA – *Striving For Achievements*

SNI – Sistema Nacional de Inovação

SOE – *State-owned Enterprises*

TNP – Tratado de Não-Proliferação Nuclear

TPP – Parceria Transpacífica

TPP – *Trans-Pacific Partnership*

UE – União Europeia

UNCLOS – *United Nations Convention on the Law of the Sea*

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

USINDOPACOM – *United States Indo-Pacific Command*

USMCA – *United States-Mexico-Canada Agreement*

USPACOM – Comando Militar do Pacífico

USTR – *United States Trade Representative*

VFA – *Visiting Forces Agreement*

ZEE – Zonas Econômicas Exclusivas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	19
1 UMA DISCUSSÃO CONCEITUAL E SUAS INTER-RELAÇÕES: ORDEM, GRANDE ESTRATÉGIA, GEOPOLÍTICA E GEOECONOMIA.....	27
1.1 O que é Ordem Internacional.....	28
1.2 As Grandes Potências e o Equilíbrio de Poder.....	34
1.3 A Ordem Liberal Internacional.....	42
1.4 A Grande Estratégia Americana.....	49
1.5 A Geopolítica e a Geoeconomia.....	56
Considerações Parciais: Inter-relações entre Ordem Internacional, Grande Estratégia, Geopolítica e Geoeconomia.....	64
2 A ESTRATÉGIA DO PIVÔ ASIÁTICO (2009-2016).....	67
2.1 Breve contexto histórico da relação dos Estados Unidos com a China.....	68
2.2 A relação com a China nos primeiros anos de Obama (2009-2011).....	73
2.3 O Pivô Asiático: a manutenção do equilíbrio de poder favorável na Ásia-Pacífico.....	76
2.4 O Rebalanceamento das forças militares para o Pacífico.....	82
2.5 Parceria Transpacífica: a tentativa de aprofundar o enquadramento da Ásia-Pacífico na ordem liberal internacional.....	90
2.6 A ascensão da China nas cadeias globais de valor.....	98
2.7 Do perfil baixo à luta por conquistas: a política externa chinesa de Deng a Xi.....	104
2.8 A modernização militar chinesa e a projeção de poder na Ásia-Pacífico.....	113
2.9 <i>Belt and Road Initiative</i> : projeção geoeconômica, aumento da influência geopolítica.....	121
2.10 Engajamento na ordem como meio de contenção.....	130
Considerações Parciais.....	135
3 TRUMP E A CHINA (2017-2020): MUDANÇA DE TÁTICA E CONTINUIDADE ESTRATÉGICA.....	138
3.1 As ameaças de Trump à ordem liberal internacional e seus fundamentos.....	139
3.2 Competição Geoeconômica: Elevação do Perfil Protecionista dos Estados Unidos.....	150
3.3 A natureza do conflito: uma guerra comercial-tecnológica.....	161
3.4 Trump e a geopolítica da Ásia-Pacífico.....	172

3.5 A geopolítica chinesa durante o governo Trump: avanços na modernização militar e projeção no Indo-Pacífico.....	178
3.6 A competição entre Estados Unidos e China no primeiro ano da pandemia (2020)	181
Considerações Parciais.....	189
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	193
REFERÊNCIAS.....	199

Introdução

A eleição de Donald Trump, em 2016, reacendeu o debate sobre mudança na grande estratégia dos Estados Unidos e sobre a crise da ordem liberal internacional. Trump chegou ao poder com um discurso fortemente crítico à política externa americana pregressa, marcada pelo papel superdimensionado dos Estados Unidos no mundo. A principal crítica estava centrada na relação dos Estados Unidos com a China, que vinha se beneficiando de sua integração à ordem e do engajamento com os Estados Unidos, havendo alcançado o patamar de grande potência.

Um dos objetivos principais da grande estratégia americana é impedir a ascensão de uma grande potência rival que tenha condições políticas, econômicas e militares de alcançar a hegemonia regional na Eurásia. Apesar disso, a estratégia de desenvolvimento econômico da China foi bem-sucedida, de tal modo que o país asiático passou a projetar poder militar e econômico para as regiões da Ásia-Pacífico e do Oceano Índico, sendo percebida pelos Estados Unidos como aspirante à hegemonia regional na Ásia. Considerando a ascensão da China *vis a vis* sua inclusão na ordem liberal internacional liderada pelos Estados Unidos, vários autores discutiram a possibilidade de mudança na estratégia americana de maneira correlacionada à crise da ordem, além da erosão da liderança americana.

Daalder e Lindsay (2018) propõem a tese de que os Estados Unidos, sob a presidência de Trump, teriam abdicado da liderança da ordem internacional liberal. Na perspectiva de Trump a ordem internacional liderada pelos Estados Unidos “*wasn't working at all*” (DAALDER; LINDSAY, 2018, p. 2). Para os autores, o vácuo deixado pelo recuo dos Estados Unidos seria aproveitado pela China, que criou instituições multilaterais em torno de si na Ásia, projetando-se geoeconomicamente e modernizando suas forças armadas, mirando à hegemonia regional.

Posen (2018) destacou o conjunto de visões de Trump como uma ameaça à liderança dos Estados Unidos. De acordo com o autor, apesar da dificuldade para a administração Trump em tornar a maioria de suas ideias realidade, algum efeito já pôde ser observado: o recuo dos Estados Unidos na posição de liderança internacional teria encorajado a China e outros países a se projetarem sobre seus vizinhos menores para obter lealdade econômica e levou grandes aliados dos Estados Unidos a negociarem acordos de livre comércio e de investimentos estrangeiros sem a participação americana.

Na visão de Stokes (2018), os objetivos de Trump tinham como obstáculos as estruturas consolidadas da ordem liberal internacional e o fato de setores poderosos da elite americana estarem ligados a ela. Entretanto, a agência de Trump teria sido extremamente prejudicial à legitimidade dos Estados Unidos a tal ponto que o país poderia ter perdido a vantagem da iniciativa estratégica na competição com a China e ter visto sua margem de ação ser bastante reduzida.

Brands (2018) afirma que Trump não foi capaz de demolir os pilares da grande estratégia americana, mas que os enfraqueceu de maneira significativa. Ao fazer os Estados Unidos recuarem de sua liderança nas questões globais, Trump estaria favorecendo a acomodação dos outros países, incluindo seus aliados, com outras grandes potências, como a China. Após o fim da Guerra Fria, afirma Brands (2018), a estratégia americana sofreu adaptações para se aproveitar a vantagem da posição de unipolaridade, a partir das quais se criou um ambiente global estável e vantajoso para os interesses dos Estados Unidos. Deste modo, as mudanças de política externa propostas por Trump teriam consequências desvantajosas para os Estados Unidos.

De acordo com Lissner e Rapp-Hooper (2018), a perspectiva *America First* de Trump se baseava num nacionalismo desafiador da ordem e numa visão de relações interestatais calcada numa lógica implacável de barganha e negociação, o que teria significado um abandono da visão estratégica do *mainstream* norte-americano. Segundo as autoras, a visão de Trump negava os aspectos cruciais do liberalismo internacionalista e rejeitava a posição de liderança dos Estados Unidos na ordem liberal internacional.

Acharya (2018) afirma que Trump representa não uma causa, mas uma consequência da crise da ordem liberal, que teria uma dimensão interna e externa. Sua eleição com um programa de críticas à liderança internacional americana seria um indício de que há críticas à ordem dentro dos Estados Unidos. No nível externo, a crise da ordem estaria relacionada a mudanças estruturais na distribuição de poder no sistema decorrentes da ascensão da China e de outros países fora do Ocidente. Para o autor, a era da hegemonia liberal chegou ao fim e a Ásia deverá liderar a transição para um tipo diferente de ordem internacional.

Na visão de Norrlof (2018), a revisão sistêmica proposta por Trump tinha como finalidade renovar os princípios da ordem internacional de modo que passassem a

refletir os interesses americanos. Contudo, a autora propõe que a visão de política externa *America First* representou um risco para a ordem liberal internacional e para a segurança e a economia dos Estados Unidos.

Peterson (2018) questiona se estaríamos observando a emergência de uma era pós-liberal ou pós-americana, devido à postura crítica da administração Trump aos marcos fundamentais da ordem liberal internacional. O autor argumenta que, historicamente, a continuidade tende a suplantar a mudança na política externa dos Estados Unidos e que, não obstante a ordem liberal esteja em crise, a ameaça representada por Trump seria temporária.

Ikenberry (2018) verifica a tendência à continuidade da ordem liberal internacional, a despeito da crise pela qual passa. A difusão de poder em um sistema internacional cada vez mais multipolar gerou uma necessidade de reconfiguração institucional para refletir essa realidade. Para o autor, os modelos alternativos de ordem internacional variam em torno da ideia de sistemas configurados como blocos fechados, esferas de influência ou zonas protecionistas, que seriam prejudiciais para a maioria dos países. Deste modo, os custos de revisão e, no limite, do fim da ordem liberal internacional seriam muito altos e não desejáveis pela maioria. Além disso, as duas maiores potências atrás dos Estados Unidos, a China e a Rússia, não têm um modelo político-econômico que se traduza em um amplo conjunto de ideias que possa dar sustentação a uma ordem internacional alternativa.

Mearsheimer (2019), por outro lado, aponta que a ordem internacional liberal está em crise não somente devido à retórica e políticas de Trump, mas sim em razão de problemas estruturais dela própria. Para o autor, houve uma falha central na política externa americana pós-Guerra Fria: a integração da China na ordem liberal, que minou a posição de unipolaridade americana. A ideia central de Mearsheimer é que a ordem liberal internacional traz em si as sementes de sua própria destruição, pois tal ordem só pode existir num sistema unipolar. Ao mesmo tempo, suas características favorecem o crescimento de outras potências que desafiem a hegemonia liberal, a exemplo do que faz a China no contexto atual.

A percepção da China como ameaça aos Estados Unidos já existia antes da eleição de Trump. O presidente Barack Obama, em seu primeiro mandato, lançou a estratégia *Pivot to Asia*, cujo objetivo central era restabelecer a centralidade dos Estados

Unidos na Ásia-Pacífico, confrontando a crescente projeção chinesa na região. Neste sentido, foram definidas como prioridades o reforço das relações com os países do Leste asiático, a revitalização do Japão e a aproximação com os países do Índico e Oceania, além da Índia e da Rússia, com objetivo de contenção político-militar-econômica da China. Além disso, Obama centrou seus esforços nas negociações para a entrada dos Estados Unidos na Parceria Transpacífica (*Transpacific Partnership* – TPP), com objetivo de conter a China no nível geoeconômico por meio do multilateralismo e da definição de regras e normas liberais na região da Ásia-Pacífico (PECEQUILO, 2013). Na *National Security Strategy* (NSS) de 2015, a competição com a China é colocada da seguinte maneira: “*we will manage competition from a position of strength while insisting that China uphold international rules and norms on issues ranging from maritime security to trade and human rights*” (USA, 2015, p. 24).

A administração Trump propôs uma mudança na lógica da política externa americana, defendendo a via do unilateralismo e uma elevação do perfil protecionista na política comercial. Na NSS de 2017, afirma-se que os Estados Unidos deveriam repensar a política externa aplicada no passado, pois ela teria propiciado que surgissem atores desafiadores no sistema internacional (USA, 2017). A China, em particular, é vista como a ameaça mais grave. O país asiático é classificado como uma ameaça à segurança nacional americana, pois teria como meta moldar o mundo de forma contrária aos valores e interesses dos Estados Unidos. Seu objetivo seria deslocar os Estados Unidos da região Indo-Pacífica e expandir o alcance do seu modelo econômico liderado pelo Estado, de modo a reordenar a região ao seu favor. Na NSS de 2017 são destacadas ameaças geopolíticas e geoeconômicas que ações chinesas representam no cenário internacional:

Although the United States seeks to continue to cooperate with China, China is using economic inducements and penalties, influence operations, and implied military threats to persuade other states to heed its political and security agenda. China’s infrastructure investments and trade strategies reinforce its geopolitical aspirations. Its efforts to build and militarize outposts in the South China Sea endanger the free flow of trade, threaten the sovereignty of other nations, and undermine regional stability (USA, 2017, p. 46).

A China pode ser classificada como o principal desafio à hegemonia americana no contexto atual. O país deu início ao seu processo de desenvolvimento, com o presidente Deng Xiaoping, no fim dos anos 1970, a partir de uma visão estratégica de perfil baixo nas relações exteriores. O objetivo era garantir um ambiente internacional

pacífico para a China desenvolver suas capacidades econômicas, evitando atritos com as grandes potências e se beneficiando do processo de abertura de mercados com a globalização. Ao alcançar altas taxas de crescimento e ascender nas cadeias globais de valor, a China buscou promover a ideia de “ascensão pacífica” para representar sua trajetória.

Entretanto, ao atingir o patamar de segunda maior economia global, ficou cada vez mais difícil manter a estratégia de perfil baixo. Em 2012, Xi Jinping assumiu a presidência da China e definiu uma estratégia assertiva para o país, que ficou conhecida como *striving for achievements*. Essa nova direção abandonou o caráter de perfil baixo em favor da demonstração das capacidades da China e da reivindicação da posição de grande potência no sistema. Para Chang-Liao (2016), a estratégia de Xi busca promover a influência chinesa por meio de instrumentos econômicos, que incluem tanto a política de investimentos externos como a aplicação de sanções econômicas a países considerados hostis. O autor aponta que o objetivo da política externa chinesa é utilizar a arquitetura multilateral da ordem liberal internacional para transformar as regras globais em benefício próprio.

Na esfera geopolítica, a China adotou uma postura assertiva em relação às disputas marítimas com o Japão e outros países do Sudeste Asiático. O governo de Xi Jinping avançou na modernização das forças armadas chinesas, criou uma zona de defesa aérea no Mar do Leste da China e intensificou suas reivindicações no Mar do Sul da China. Nessas regiões, o governo chinês entrou em disputas territoriais através da construção de infraestruturas adequadas para uso militar, além de expandir sua projeção naval para o Oceano Índico (POH; LI, 2017). Na esfera geoeconômica, Xi lançou o projeto *Belt and Road Initiative* (BRI), que consiste num grande plano de investimentos em infraestrutura para conectar a China ao seu entorno na Ásia, à África e à Europa por vias terrestres e marítimas (DEEPAK, 2018).

A questão principal para o debate sobre mudança na grande estratégia americana e crise da ordem liberal internacional é a ascensão da China. Esses temas são amplos e envolvem outros problemas, tais como questões nacionais internas, a questão ambiental, a ascensão do nacionalismo, além de outros atores que desafiam os Estados Unidos, como a Rússia. Contudo, com essa tese pretendemos contribuir para essa discussão a partir de uma análise mais aprofundada de um recorte temático específico: a competição

geopolítica e geoeconômica sino-americana, a partir da perspectiva dos Estados Unidos. Como a estratégia americana deslocou seu foco para a China a partir do primeiro governo de Obama, nosso recorte temporal vai do início do primeiro mandato, em 2009, até o fim do governo Trump, em 2020. Assim, pretendemos responder à seguinte questão: em que medida houve mudanças e continuidades na estratégia americana em relação à China entre 2009 e 2020? Nos concentraremos na análise das medidas dos governos de Obama e de Trump nos campos da geopolítica e da geoeconomia em relação à China, pensando-as a partir de suas relações com as estruturas da ordem liberal internacional, com base no exame da literatura produzida sobre o tema, documentos estratégicos oficiais e dados econômicos e militares dos Estados Unidos e da China.

A tese está dividida em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo faremos uma discussão sobre os principais conceitos que formam a base teórica de nossa análise. Analisaremos o conceito de ordem internacional, seus componentes e seus mecanismos de formação e funcionamento. Daremos ênfase aos conceitos de grande potência e equilíbrio de poder, que são fundamentais para entender a dinâmica da competição interestatal dentro de uma ordem. A partir desses fundamentos, discutiremos especificamente a ordem liberal internacional, em vigência desde 1945 e liderada pelos Estados Unidos, de modo a compreender seus elementos estruturais. Por fim, debateremos os conceitos de geopolítica e geoeconomia, que são basilares para entendermos as formas de atuação das grandes potências e suas estratégias. O objetivo é demonstrar as inter-relações entre esses conceitos, que consistem nos fundamentos teóricos para análise do objeto deste estudo.

O foco do segundo capítulo é a estratégia do pivô asiático lançada pela administração Obama em 2011. Analisaremos as táticas empregadas pelos Estados Unidos nos níveis geopolítico e geoeconômico visando conter a ascensão da China. Ao mesmo tempo, também examinaremos os fatores econômicos e geopolíticos que levaram a China a ser observada como uma ameaça à primazia americana na Ásia. Nosso propósito é verificar como a política externa de Obama visava conter a China através do engajamento na ordem liberal, principalmente por meio das negociações da

Parceria Transpacífica, além da contenção geopolítica a partir do rebalanceamento militar das forças americanas para a região da Ásia-Pacífico.

No terceiro capítulo, será examinada a mudança de tática empregada pelo governo Trump, a partir de suas críticas à liderança dos Estados Unidos na ordem liberal internacional. Daremos ênfase à guerra comercial-tecnológica deflagrada por Trump, que deixou de lado a abordagem de engajamento através do multilateralismo de seu antecessor. Analisaremos como as medidas protecionistas executadas a pretexto do argumento do crescente déficit comercial com a China tinham como objetivo estratégico frear o desenvolvimento tecnológico chinês. Além disso, vamos analisar como o governo Trump avançou na agenda de redirecionamento geopolítico para a Ásia-Pacífico, ampliando o escopo para o Oceano Índico.

Também serão abordadas as reações da China às iniciativas de Trump. Com isso, busca-se demonstrar como houve continuidade na estratégia de contenção da China, com as seguintes nuances: no nível geoeconômico, houve mudança de tática, ao se adotar medidas unilaterais de elevação do perfil protecionista americano e deixar de lado a abordagem multilateralista em relação à China; no nível geopolítico, houve não só continuidade na tática de aumentar a projeção de poder e alianças na da região da Ásia-Pacífico, como se avançou nessa agenda com a inclusão do Oceano Índico.

A competição entre os Estados Unidos e a China, a crise da ordem liberal internacional e a discussão sobre a mudança da grande estratégia americana são temas de grande interesse para o debate atual nos campos da Economia Política Internacional, da Ciência Política e das Relações Internacionais. Há produção significativa de literatura acadêmica acerca desses temas. O debate sobre a competição sino-americana a partir do conceito de ordem na produção acadêmica fora do Brasil tem trazido contribuições relevantes para sua compreensão. A maioria das abordagens sobre o período que estamos analisando vai no sentido de apontar uma mudança radical de estratégia dos Estados Unidos e uma crise aguda da ordem internacional a partir de Trump, que teria levado a uma erosão da liderança dos Estados Unidos. Outros autores, minoritariamente, apontaram que Trump não seria capaz de realizar as mudanças radicais propostas.

Este trabalho pretende oferecer uma contribuição para essa discussão, a partir de uma análise sobre o período 2009-2020, em que observamos continuidade no nível

estratégico, a despeito da retórica disruptiva de Trump. No nível tático, contudo, houve mudanças na esfera geoeconômica e continuidade na geopolítica, ambas com o objetivo de atingir os objetivos de longo prazo da grande estratégia americana. Neste processo, a ordem liberal internacional entrou em crise, com a mudança na distribuição de poder no sistema causada pela ascensão da China e pela mudança de tática dos Estados Unidos. Não obstante, suas estruturas se mantiveram de pé.

Capítulo 1

Uma Discussão Conceitual e suas Inter-relações: Ordem, Grande Estratégia, Geopolítica e Geoeconomia

Neste capítulo iremos abordar os principais conceitos que são os pilares desta pesquisa: ordem internacional, grande estratégia, geopolítica e geoeconomia. O objetivo é aprofundar estes conceitos e demonstrar como eles se relacionam de maneira fundamental. Ao analisarmos o conceito de ordem, além da definição do termo e dos seus componentes *per se*, daremos ênfase especificamente à ordem liberal internacional, construída e liderada pelos Estados Unidos desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Neste sentido, também trataremos da grande estratégia americana, de como os objetivos de longo prazo da política externa americana se alteram e se mantêm ao longo do tempo e como se relacionam com as instituições e regras da ordem.

Tanto a ordem internacional quanto a grande estratégia de uma potência dizem respeito às relações interestatais, às correlações de poder existentes dentro do sistema e aos interesses nacionais, de tal modo que a projeção de poder para além das fronteiras, seja pela via econômica ou pelo poder militar, é um fator crucial. Sendo assim, os conceitos de geopolítica e geoeconomia são úteis para compreender estes fenômenos, pois tratam como os Estados influenciam e são influenciados pelas ações dos outros, além de ajudarem a compreender como uma ordem internacional e uma grande estratégia são construídas levando em conta estes dois fatores.

Este capítulo está dividido em cinco seções. Na primeira, analisaremos o conceito de ordem, seus componentes e sua dinâmica complexa de formação e funcionamento. Na segunda, serão abordados os conceitos de grandes potências e de equilíbrio de poder, que são dois elementos fundamentais para entender o funcionamento de uma ordem internacional.

Na terceira seção, analisaremos especificamente a criação e as características da ordem liberal internacional, criada após 1945 pelos Estados Unidos a partir de seus valores liberais. Na quarta seção, o tema é a grande estratégia americana, que se caracteriza por objetivos de longo prazo e por mudanças táticas conforme as transformações que se passam no sistema internacional. Por fim, trataremos dos conceitos de geopolítica e de geoeconomia, que são dois componentes fundamentais nas relações de poder entre os Estados e ajudam a entender a formação da ordem internacional e a grande estratégia da potência hegemônica, os Estados Unidos.

1.1 O que é Ordem Internacional

De acordo com Hedley Bull (1977), uma ordem internacional existe quando se observa um padrão de atividades que sustenta objetivos básicos de um grupo de Estados. Tal grupo, que tem alguns objetivos primários em comum, é classificado por Bull como uma sociedade internacional, que consiste num grupo de Estados que possuem certos interesses e valores em comum, formando uma sociedade, no sentido de que se concebem como conectados por um conjunto de normas e compartilham instituições em comum, que medeiam suas relações:

If states today form an international society (...), this is because, recognising certain common interests and perhaps some common values, they regard themselves as bound by certain rules in their dealings with one another, such as that they should respect one another's claims to independence, that they should honour agreements into which they enter, and that they should be subject to certain limitations in exercising force against one another. At the same time they cooperate in the working of institutions such as the forms of procedures of international law, the machinery of diplomacy and general international organisation, and the customs and conventions of war (BULL, 1977, p. 13).

Dentro deste arcabouço teórico, os Estados são entendidos como comunidades políticas independentes dotadas de governo e que afirmam soberania em relação a um território e população em particular. Por um lado, o Estado exerce soberania internamente, tendo supremacia sobre outras autoridades internas contidas no seu território e na sua população. Por outro, o Estado exerce uma soberania externa, que significa independência em relação aos demais Estados (BULL, 1977).

É importante se fazer a distinção entre a sociedade de Estados, que tem interesses elementares e instituições em comum, formando uma ordem, e o sistema internacional, que não necessariamente tem tais características. Um sistema internacional é formado quando dois ou mais Estados possuem relações em tal nível que impactam suas decisões mutuamente, de modo que passam a se comportar, em maior ou menor medida, como partes de um todo. Num sistema internacional, deve haver contato regular e interação suficiente entre os Estados de tal modo que cada um se torne um elemento necessário no cálculo das ações do outro, o que ocorre de modo variado ao longo do tempo. Há também de se considerar as interações indiretas, como consequências da interação de Estados entre si que podem impactar um Estado ou o sistema como um todo.

A interação entre os Estados pode ocorrer sob a forma de cooperação, conflito, neutralidade e indiferença. Pode haver interações complexas que envolvem vários níveis – político, estratégico, econômico, social – ou somente algum ou alguns desses níveis. Sendo assim, escreve Bull (1977), uma sociedade internacional pressupõe a existência de um sistema internacional, porém o inverso não é verdadeiro: pode haver sistema internacional sem que haja sociedade internacional. Ou seja, para que exista uma sociedade internacional, é necessário que haja o nível de interações que constituem um sistema internacional. Porém, tal sistema com alto nível de interações diretas e indiretas pode existir sem que haja interesses básicos compartilhados nem instituições em comum.

Considerando os conceitos de Estado, sistema e sociedade internacional, Bull define as metas elementares, primárias e universais que sustentam uma ordem internacional. Quais são elas? A preservação do sistema e da sociedade internacional; a preservação da independência externa e soberania dos Estados; e a preservação da paz. Esta última não significa ausência de guerras, mas sim a manutenção de um estado de paz entre os membros da sociedade internacional como a condição normal de seu relacionamento, a ser quebrado somente em circunstâncias especiais e com base em princípios estabelecidos que sejam aceitos em geral. A paz pode ser entendida nesta definição também como segurança, isto é, segurança estatal no sentido de manutenção de soberania e independência. Então, a paz é base para um sistema internacional. Outras metas primárias de uma ordem internacional consistem na limitação da violência, manutenção de promessas e estabilidade relativa à propriedade. Tais conceitos estão em consonância com características da vida social, só que aplicados aos Estados.

Na análise clássica de Robert Gilpin sobre transição hegemônica, uma ordem internacional se estabelece quando os vencedores de guerras hegemônicas têm a oportunidade de organizar o sistema criando uma ordem da qual serão líderes. Na teoria das guerras hegemônicas de Gilpin, os Estados que detêm a hegemonia constroem uma ordem internacional e a governam até enfraquecerem e serem desafiados por potências em ascensão. Deste modo, os Estados Unidos, ao vencerem a Segunda Guerra Mundial como Estado mais poderoso, lideraram a construção de uma nova ordem internacional, que atendesse seus interesses, a partir de seus valores liberais. Gilpin (1981, p. 9) afirma que

actors enter social relations and create social structures in order to advance particular sets of political, economic, or other types of interests. Because the interests of some of the actors may conflict with those of other actors, the particular interests that are most favored by these social arrangements tend to reflect the relative powers of the actors involved.

Para que uma ordem internacional seja perene e consiga se expandir, John Ikenberry (2014) define três características gerais: capacidades materiais de coerção e de angariar outros Estados para participarem da ordem; certo grau de legitimidade das normas e instituições da ordem; e o Estado hegemônico deve ter, em certa medida, a aprovação dos demais Estados participantes. Além disso, a ordem deve entregar retornos funcionais aos Estados membros, solucionar problemas coletivos e prover serviços e bens coletivos para os demais Estados. Em suma: ordens devem ser construídas, em maior ou menor grau, da seguinte forma: em torno de uma potência hegemônica, baseada num consenso normativo e com capacidade de prover benefícios funcionais e serviços aos seus partícipes. Na visão de Ikenberry, as características realistas da política internacional, como poder estatal, anarquia e insegurança nunca estão longe do debate central. Entretanto, o foco da construção de uma ordem reside em como os Estados criam regras e arranjos para as relações de cooperação e conflito.

John Mearsheimer (2019) analisa as ordens internacionais considerando também as relações com os Estados que ficam de fora delas. Ele define que uma ordem consiste num grupo organizado de instituições internacionais que dá suporte às interações entre os Estados membros, assim como também ajudam na interação com os Estados não-membros, considerando que uma ordem não necessariamente inclui todos os países do mundo. Deste modo, ordens podem ter instituições que compreendem uma região em particular ou ter escala global. São as grandes potências que criam e administram as ordens, nas quais as instituições internacionais são as regras que as grandes potências criam e concordam em seguir, acreditando inicialmente que tais regras estão de acordo com seus interesses.

As grandes potências criam as regras *a priori* para atender seus interesses: entretanto, quando tais regras não funcionam de acordo, os próprios criadores das regras as ignoram ou as reescrevem, como o autor aponta. Dentro de uma ordem, pode haver diferentes tipos de instituições, por exemplo: no campo de segurança, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), de 1949; o Pacto de Varsóvia, de 1955, e o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), de 1968; na economia, o Fundo Monetário

Internacional (FMI), de 1944; o Banco Mundial, de 1944, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de 1961, e o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), de 1994; no meio ambiente, o Protocolo de Kyoto (1997) e o Acordo de Paris (2015); e instituições multifacetadas, como Liga das Nações (1919), Organização das Nações Unidas (ONU), de 1945, e a União Europeia (UE), de 1993.

No sistema internacional moderno, na visão de Mearsheimer (2019), as ordens são indispensáveis por dois motivos. Em primeiro lugar, a administração de relações interestatais num mundo altamente interdependente demanda um nível alto de concertação entre os Estados. Não só pelo alto grau de interdependência econômica que o sistema capitalista alcançou, mas também pelo fato de várias questões terem impacto de escala internacional. Problemas de meio ambiente de um país podem ter impacto global, assim como problemas de saúde pública. Tais questões demandam ações multilaterais e a cooperação entre vários Estados. Assim como no campo de defesa e segurança internacional, que leva os Estados a formarem alianças e definirem regras de operação da guerra, considerando as disparidades de tecnologia bélica entre os países, e como coordenar a ação militar em conjunto. Na Guerra Fria, ambas as superpotências mantiveram alianças fortemente institucionalizadas – dentro de ordens igualmente institucionalizadas, o bloco americano e o bloco soviético.

Em segundo lugar, as ordens são necessárias para adequar o comportamento dos Estados fracos aos interesses das grandes potências, que criam instituições para constranger a atuação dos Estados menores e pressioná-los a entrar nas instituições e obedecer às normas da ordem internacional. Deve-se notar que frequentemente tais normas também beneficiam, em alguma medida, os Estados mais fracos.

Contudo, as instituições de uma ordem internacional não têm força para compelir grandes potências a obedecer às regras caso elas percebam que isto irá contra seus interesses. Para Mearsheimer (2019), instituições não têm vida própria, pois são instrumentos das grandes potências. Ao mesmo tempo, as regras, que são a essência de uma instituição, ajudam a gerenciar o comportamento dos Estados e são úteis às grandes potências, que acabam por obedecê-las na maior parte do tempo. Ikenberry (2014), por outro lado, analisa a ordem internacional pós-1945 como um complexo político-econômico de escala global mais amplo e profundo do que as ordens internacionais

anteriores, de tal modo que não é totalmente dependente do poder da potência hegemônica e tem um caráter estrutural *per se*. No contexto atual, por exemplo, mesmo que a China ultrapasse os Estados Unidos em capacidades econômicas e geopolíticas, isto não quer dizer necessariamente que estará apta a derrubar a ordem liberal em favor da construção de uma nova ordem. Ikenberry propõe que há uma tendência à continuidade da ordem liberal internacional. Ou seja, diferentemente de Mearsheimer, para Ikenberry a ordem internacional liberal tem em certa medida vida própria.

Mearsheimer (2019) afirma que há basicamente dois tipos de ordens: *international orders* – ordens internacionais – e *bounded orders* – ordens limitadas. Para ser internacional, uma ordem deve incluir pelo menos todas as grandes potências, e idealmente todos os países do sistema. Uma ordem limitada não inclui todas as grandes potências: são ordens regionais, que no geral são dominadas por uma única grande potência, embora possa haver mais de uma. Ordens internacionais têm como foco facilitar a cooperação interestatal, principalmente entre as grandes potências e virtualmente entre todos os Estados. Ordens limitadas são concebidas não para permitir a cooperação, mas para que a competição interestatal entre grandes potências se dê no nível de segurança e defesa. As grandes potências que lideram este tipo de ordem tentam promover a cooperação interna à ordem, havendo coerção se necessário, por razões de defesa em relação às outras potências que lideram outras ordens limitadas concorrentes.

Utilizando estes conceitos, Mearsheimer afirma que durante a Guerra Fria existiram duas ordens limitadas em competição de segurança: uma liderada pelos Estados Unidos e a outra pela União Soviética. Deste modo, para o autor, a ordem liberal internacional teve início apenas em 1991, quando ela se tornou a única ordem vigente e começou a se expandir em escala global, incluindo todas as grandes potências. Esta visão é contrária à maioria dos autores que estudam este tema, a exemplo de Ikenberry, que vê o marco inicial da construção da ordem em 1945.

Há diferentes tipos de ordens que as grandes potências podem organizar, de acordo com Mearsheimer (2019): realista, agnóstica ou ideológica – nesta última se inclui a ordem liberal. E o tipo de ordem que se estabelece depende da distribuição de poder: unipolar, bipolar ou multipolar. Somente no primeiro caso, de uma ordem unipolar, a ideologia importa, pois a ideologia do hegemom acaba determinando as

regras e normas da ordem. Na bipolaridade e na multipolaridade, a ideologia das grandes potências, escreve Mearsheimer, é irrelevante:

The international order—and the institutions that make it up—will be realist if the system is either bipolar or multipolar. The reason is simple: if there are two or more great powers in the world, they have little choice but to act according to realist dictates and engage in security competition with each other. Their aim is to gain power at the expense of their adversaries, but if that is not possible, to make sure that the balance of power does not shift against them. Ideological considerations are subordinated to security considerations in these circumstances (MEARSHEIMER, 2019, p. 12).

O que está escrito na citação acima ocorre mesmo com grandes potências liberais. Devido à grande interdependência existente no mundo contemporâneo, potências rivais podem até cooperar, quando há interesses em comum, como se observou na aproximação diplomática entre Estados Unidos e China nos anos 1970.

As ordens internacionais e limitadas podem operar simultaneamente, caso em que a ordem internacional é realista. As grandes potências organizam ordens internacionais para facilitar a cooperação mútua ao mesmo tempo em que criam ordens limitadas para garantir aliados na competição com as demais grandes potências. O que está por trás desta dinâmica é a lógica de equilíbrio de poder. Até nos momentos de cooperação entre as grandes potências, a lógica de equilíbrio de poder está nos cálculos dos Estados. Nenhuma grande potência irá assinar um acordo que reduza seu poder.

Em uma ordem realista, as instituições podem ter caráter liberal, mas isto não torna a ordem liberal. Por exemplo, a abertura econômica, se for considerada vantajosa por alguma potência, será promovida por meio de instituições de livre comércio para os membros da ordem. Por outro lado, se uma grande potência considera que deve fechar sua economia como uma tática mais eficiente na competição com outras potências, isso será feito.

A seguir, podemos observar um quadro esquemático com os tipos de ordem internacional construídas desde 1648, quando ocorreram os Tratados de Vestfália após a Guerra dos Trinta Anos. Este é o marco inicial da concertação entre as potências europeias no período moderno, quando se criou regras básicas para as relações internacionais como a soberania, a territorialidade e o equilíbrio de poder.

Quadro 1 – Tipos de Ordem Internacional

Tipos de ordem internacional desde 1648 até o presente					
Período	Grandes Potências	Configuração	Distribuição de poder	Conflito Originário	Marco inicial
1648-1701	França, Suécia, Espanha, Províncias Unidas, Sacro Império Romano Germânico	Equilíbrio de poder complexo	multipolar	Guerra dos 30 anos	Tratados de Vestfália
1713-1803	França e Espanha/Áustria (Habsburgos)	Equilíbrio de poder simples	bipolar	Guerras de Sucessão Espanhola	Tratado de Utrecht
1815-1914	Grã-Bretanha, Áustria, França, Rússia, Prússia	Equilíbrio de poder complexo	multipolar	Guerras Napoleônicas	Congresso de Viena
1919-1938	Estados Unidos, União Soviética, Grã-Bretanha, França, Alemanha e Japão	Equilíbrio de poder complexo	multipolar	1ª Guerra Mundial	Tratado de Versailles
1945-1990	Estados Unidos e União Soviética	Equilíbrio de poder simples	bipolar	2ª guerra mundial	Conferência de Yalta
1991-2010	Estados Unidos	Assimetria de poder	unimultipolar	Guerra Fria	Fim da URSS
2011-presente	Estados Unidos, Rússia e China	Equilíbrio de poder complexo	multipolar	-	Ascensão de China e Rússia

Fonte: Elaboração própria.

1.2 As Grandes Potências e o Equilíbrio de Poder

A definição mais básica de grandes potências foi elaborada pelo historiador oitocentista alemão Leopold von Ranke: são países que não dependem de outros para se defenderem. Apesar de vaga, tal definição se aplicaria aos Estados Unidos e à URSS durante a Guerra Fria. Embora não abram mão de países aliados, em última instância ambos tinham capacidade de se defenderem sozinhos, principalmente devido ao poderio nuclear de que dispunham. Para Bull (1977), as grandes potências sempre são um conjunto de países, nunca um só, e estes países, basicamente, possuem um nível de poder militar superior aos demais.

Além disso, as grandes potências têm certos direitos especiais e também responsabilidades relativas ao sistema internacional, pois suas decisões afetam a paz e a estabilidade do sistema como um todo. Nessa interpretação, a França napoleônica e a Alemanha nazista não teriam sido grandes potências, apesar de possuírem poder militar

superior, pois não assumiram responsabilidades na manutenção do sistema. É o fato de assumir responsabilidades que concede direitos especiais a uma grande potência dentro do sistema:

Recognition of the special rights and duties of great powers by the accord to them of permanent membership of the Council of the League of Nations or the United Nations Security Council is not the source of these rights and duties, but has rather been made possible by the fact that such rights and duties are in any case recognized (BULL, 1977, p. 196).

Neste sentido, a definição de grande potência, na visão de Bull, está relacionada ao seu conceito de sociedade internacional, na qual há um corpo independente de comunidades políticas conectadas por regras e instituições em comum assim como por suas relações e interações costumeiras e o objetivo desta sociedade de Estados, em primeiro lugar, é a sua manutenção em si.

Como então as grandes potências contribuem para a manutenção da ordem? Devido ao seu poder superior, elas simplificam as relações internacionais – que seriam muito complexas, afirma Bull (1977), se todos os Estados fossem equiparados em poder – podendo desempenhar um papel crucial na construção da ordem internacional buscando políticas que a sustentem. Obviamente que as grandes potências, em decorrência disso, resolvem conflitos internacionais, de modo geral, deixando as demandas dos Estados fracos de lado e levando em conta as demandas dos Estados mais fortes. Assim, certos temas, que envolvem as grandes potências, são centrais na política internacional, enquanto outros, relativos aos países mais fracos, têm menor relevância ou são ocultados.

De um ponto de vista funcional e potencial, as grandes potências contribuem para a ordem internacional de duas maneiras gerais: administrando as relações entre si e usando sua preponderância para dar uma direção central às relações internacionais como um todo. De modo específico, tais contribuições podem ser: manutenção do equilíbrio de poder geral; atuar para evitar crises e guerras entre si; explorar unilateralmente sua preponderância regional; respeitar as zonas de influência de outras potências; e agir em conjunto, num concerto de grandes potências, através da cooperação. Bull (1977) não quer dizer que as grandes potências sempre agem assim, mas que podem agir e o fazem de um modo que varia, no sentido de sustentar a ordem internacional.

Durante a Guerra Fria, segundo Kissinger (1994), os conceitos tradicionais de poder para definir as grandes potências sofreram uma transformação significativa. Na

maior parte da História, os poderes político, econômico e militar sempre caminharam juntos para determinar o nível de poder geral de um país. Na Guerra Fria, entretanto, a URSS era superpotência militar, porém fraca economicamente. O Japão, forte economicamente, porém irrelevante do ponto de vista militar. No mundo pós-Guerra Fria, tal simetria teria a tendência de deixar de existir, segundo Kissinger. O autor afirma que a operação do sistema internacional tenderia ao equilíbrio de poder, com o declínio econômico e militar dos Estados Unidos e crescimento de outras potências. Isto pode ser compreendido em parte como efeito colateral da condição de unipolaridade nos anos 1990. Sem outra superpotência na arena internacional, os Estados Unidos teriam maior pressão interna para redução de gastos militares e maior atenção às questões internas do país.

Apesar de os Estados Unidos permanecerem como única superpotência após a Guerra Fria, isso não significa necessariamente que o mundo se tornou unipolar naquele momento. Huntington (1999) afirma que um sistema unipolar consistiria na seguinte configuração: uma única superpotência, nenhuma grande potência significativa e muitas potências menores. Em tais circunstâncias, a superpotência poderia resolver as questões internacionais de maneira efetiva, não havendo possibilidade de outros Estados combinarem suas forças em contraposição a seus interesses. A unipolaridade, segundo Huntington (1999), pode ser observada, de modo aproximado, durante o Império Romano e em alguns períodos do Império Chinês.

A bipolaridade consiste na existência de duas superpotências que lideram um grupo de Estados aliados e competem entre si pela influência nos Estados não alinhados, como ocorreu na Guerra Fria. Um sistema multipolar, por sua vez, contém várias grandes potências comparáveis em poder que, em padrões que variam, competem e cooperam entre si. O autor aponta que o sistema pós 1991 não se enquadra em nenhuma destas configurações de poder, definindo-o como "unimultipolar". Isto é, um sistema híbrido, no qual há uma superpotência e várias grandes potências operando simultaneamente. Deste modo, a resolução das questões internacionais passa pelas ações da superpotência em conjunto com algum nível de combinação entre as demais grandes potências (HUNTINGTON, 1999).

Kissinger, em 1994, apontou uma tendência paradoxal para o século XXI: haveria fragmentação, por um lado, e globalização crescente, por outro. A fragmentação

está relacionada à tendência da política internacional a ser pautada pela lógica de equilíbrio de poder, como ocorreu na Europa dos séculos XVIII e XIX, onde havia várias grandes potências operando no sistema. Ao mesmo tempo, o autor apontou que as relações internacionais se tornariam realmente globais pela primeira vez na história, com os avanços tecnológicos que possibilitaram a comunicação instantânea e o funcionamento da economia global em todos os continentes simultaneamente. Muitas questões atuais só podem ser tratadas em nível global: a não proliferação nuclear, problemas ambientais, a explosão demográfica e a interdependência econômica. Considerando as duas tendências apontadas por Kissinger, o conceito de equilíbrio de poder é fundamental para entendermos o sistema interestatal contemporâneo.

Na definição clássica de Vattel (2008)[1758], no século XVIII, o equilíbrio de poder consiste em um estado de coisas no qual nenhuma potência é capaz de se impor sobre as outras de modo preponderante. Não só do ponto de vista militar, mas também do ponto de vista econômico, político e cultural. Bull aponta para a distinção entre dois tipos de balança de poder: simples e complexa. Nos sistemas de equilíbrio simples há duas grandes potências na arena internacional: como nos séculos XVI e XVII, onde havia a França absolutista contra a dinastia dos Habsburgos governando Espanha e Áustria; e durante a Guerra Fria inicialmente, onde havia somente as duas superpotências, os Estados Unidos e a União Soviética. Num sistema complexo, há diversas grandes potências operando no sistema internacional, como na Europa em meados do século XIX, quando havia França, Áustria, Inglaterra, Rússia e Prússia com status de grandes potências, e na Guerra Fria a partir dos anos 1970, quando observou-se a China, o Japão e a União Europeia emergindo como grandes potências possíveis.

Todavia, deve-se deixar claro que nenhum equilíbrio de poder observado na história foi perfeitamente simples ou complexo. Situações de equilíbrio simples podem se tornar complexas com a influência de outras potências menores, que mesmo sem tanto poder podem influenciar o curso da história; sistemas de equilíbrio complexos podem ser simplificados através de combinações diplomáticas, como na dinâmica anterior à Primeira Guerra, que contava com seis potências, e que depois foi reduzida a duas alianças durante o conflito, a Tríplice e a Entente. O equilíbrio de poder simples demanda que as duas grandes potências tenham um nível de poder equiparado. O

complexo, por sua vez, pode ocorrer com variados níveis de poder, que podem se combinar para contrapor ou suplantar o mais forte.

De acordo com Bull, o equilíbrio de poder tem como função fundamental não a preservação da paz em primeiro lugar, mas a preservação do sistema de Estados em si. A guerra é importante, nesta linha de raciocínio, como único meio de se checar o potencial de preponderância de determinado Estado, mostrando o real status do equilíbrio entre as potências. A preservação da paz é um objetivo subordinado à preservação do sistema de Estados, pois um equilíbrio de poder estável tende a reduzir os motivos para uma guerra preventiva. Além disso, o equilíbrio de poder sempre foi favorável aos Estados mais fortes, pois sempre foi mantido à custa da divisão ou absorção dos Estados menores. A lógica do equilíbrio de poder contribuiu de modo crucial para a manutenção das ordens internacionais historicamente.

Um ponto importante para pensar a ordem internacional e sua manutenção é o paradoxo do equilíbrio de poder, conforme apontado por Bull: ao mesmo tempo em que o equilíbrio é necessário para que haja lei internacional, os passos necessários para preservar o equilíbrio frequentemente envolvem a violação das determinações da lei internacional:

Wars initiated to restore the balance of power, wars threatened to maintain it, military interventions in the internal affairs of another state to combat the encroaching power of a third state, whether or not that state has violated legal rules, bring the imperatives of the balance of power into conflict with the imperatives of international law. The requirements of order are treated as prior to those of law, as they are treated also as prior to the interests of small powers and the keeping of peace (BULL, 1977, p. 105).

A lei internacional, nas palavras de Grotius (2005)[1625], somente permite o uso da força de forma reativa contra quem violou o direito de determinado Estado. Bull afirma que a preservação do equilíbrio de poder, contudo, demanda o uso de poder ou ameaça contra o poder “invasor” de outro Estado, percebido como ameaça à segurança, mesmo que este ainda não tenha violado normas internacionais.

Ikenberry (2014) classifica o equilíbrio de poder como uma das três fontes de estabilidade no funcionamento de uma ordem internacional. Além dele, o autor aponta o comando, quando há assimetria de poder e o Estado mais forte se impõe sobre os demais, criando-se uma hierarquia, e o consentimento, quando há regras definidas em acordos multilaterais e instituições internacionais que garantem direitos e limites ao exercício do poder. Uma ordem não é simplesmente criada pelo Estado líder, mas há

arranjos em relação aos outros Estados de acordo com a estratégia do hegemon. Por exemplo, em uma hegemonia liberal, como é o caso dos Estados Unidos, deve haver construção de consenso em torno de regras e instituições multilaterais. O conceito de sociedade internacional de Bull (1977) ajuda a compreender esse fenômeno do consenso em torno dos Estados que formaram a ordem liberal internacional em sua fase inicial – os Estados Unidos e os países da Europa Ocidental –, pois eles compartilhavam de certos valores e interesses em comum.

Historicamente, os Estados Unidos nunca foram acostumados a operar em sistemas de equilíbrio de poder. Um dos momentos que deixou isso claro foi a Conferência de Paz de Paris de 1919, quando os europeus defenderam a reconstrução do sistema existente com seus métodos familiares de equilíbrio, enquanto que, para os americanos, teria sido exatamente esse sistema que causou a guerra. Em seus 14 pontos, Wilson defendeu que o sistema deveria ser baseado em autodeterminação dos povos, não em equilíbrio de poder. Que a segurança deveria ser baseada em acordos de segurança coletiva e não em alianças militares. E que a diplomacia deveria ser baseada em acordos abertos e não em acordos conduzidos secretamente por especialistas. Os 14 pontos de Wilson não se destinavam a encerrar a guerra ou restabelecer a ordem internacional, mas visavam à reformulação de todo o sistema de relações internacionais praticadas por quase três séculos (KISSINGER, 1994).

Cada abordagem de relações internacionais é produto da experiência e de circunstâncias específicas. Os americanos não enfrentaram nenhuma potência com recursos similares, que demandasse equilíbrio de poder, até que participaram da Primeira Guerra Mundial. Diferente dos países europeus, que sempre conviveram com problemas de segurança devido à pressão competitiva da guerra com vizinhos de poder equiparável. De um grupo de Estados em competição podem derivar duas situações: um Estado mais poderoso conquista os demais e estabelece um Império; ou nenhum Estado tem poder suficiente para tal. Na segunda circunstância, as pretensões de um Estado mais agressivo e poderoso que os outros são contidas por uma combinação dos demais, ou seja, pelo funcionamento da lógica de equilíbrio de poder. Um sistema de equilíbrio de poder não tem como propósito evitar crises ou guerras, mas sim limitar a capacidade de Estados de dominarem outros e limitar o alcance dos conflitos. Tal sistema, quando em bom funcionamento, não mantém todos os membros satisfeitos, porém mantém a

insatisfação abaixo de um nível que levaria algum Estado ou grupo de Estados a buscar a destruição da ordem internacional (KISSINGER, 1994).

Segundo Kissinger (1994), os sistemas de equilíbrio de poder foram raros ao longo da história. Na maior parte do tempo, em todos os lugares do mundo, o império foi o típico modelo de governo internacional. Impérios aspiram a ser, eles mesmos, o sistema internacional. Um império não necessita de equilíbrio de poder. Os Estados Unidos no continente americano e a China na Ásia sempre conduziram sua política externa dentro desse modelo imperial. No Ocidente, os únicos sistemas de equilíbrio de poder que existiram teriam sido observados nas cidades-estados gregas antigas e da Itália renascentista e no sistema de Estados europeus após a Paz de Vestfália. Estas experiências levaram um fato da realidade a se tornar um princípio norteador da ordem internacional, qual seja, a existência de vários Estados vizinhos com poder equiparável.

A ideia de equilíbrio de poder também está presente no pensamento dos iluministas: a esfera do poder operaria de tal modo em que princípios racionais se equilibrariam entre si. Adam Smith defendeu que uma “mão invisível” distribuiria bem-estar econômico a partir das ações individuais egoístas de cada um; James Madison, nos Artigos Federalistas, argumentou que várias facções políticas buscando seus próprios interesses resultariam, como se fosse um mecanismo automático, na harmonia doméstica. A separação de poderes para evitar o despotismo, num sistema de pesos e contrapesos, foi proposta por Montesquieu. Cada poder do governo buscando seus interesses restringiria os excessos dos outros, resultando no bem comum. Estes mesmos princípios foram aplicados às relações internacionais. Ao buscar seus próprios interesses, cada Estado estaria contribuindo para o progresso, como se houvesse uma mão invisível guiando o processo (KISSINGER, 1994).

Por um século, após as guerras napoleônicas, este princípio funcionou, com a restauração do equilíbrio de poder no Congresso de Viena em 1815. No fim do século XIX, observou-se um retorno à política de poder, na qual o enfrentamento aos adversários se tornou a prática comum da diplomacia. Com a Primeira Guerra Mundial, o equilíbrio finalmente deixou de operar e a Europa nunca recuperou sua posição central nas relações internacionais desde então. Os Estados Unidos emergiram como principal ator internacional, porém recusando-se a jogar pelas regras europeias de equilíbrio. De acordo com Kissinger (1994, p. 6),

em período nenhum de sua história, os Estados Unidos tomaram parte num sistema de equilíbrio de poder. Antes das duas guerras mundiais, beneficiaram-se do equilíbrio de poder sem se envolverem em suas manobras e desfrutando do luxo de vergastá-lo à vontade.

Para Kissinger (1994), não houve uma dinâmica de equilíbrio de poder durante a Guerra Fria, diferente das interpretações de Bull, Ikenberry e Mearsheimer. Kissinger afirma que a bipolaridade daquele período não permitia o sistema de equilíbrio no qual uma potência pode se aliar a outra momentaneamente para se contrapor a uma terceira mais forte. Num sistema bipolar, cujo conflito é caracterizado pelo autor como ideológico, político e estratégico, os princípios da disputa seriam diferentes do sistema de equilíbrio. Contudo, nos anos 1970, em que o próprio Kissinger participou do governo de Richard Nixon como conselheiro de segurança nacional e depois como Secretário de Estado, os Estados Unidos operaram na lógica de equilíbrio de poder ao reataram laços diplomáticos com a China com a finalidade de enfraquecer o bloco socialista. Nesse processo, a visão realista de relações internacionais suplantou a competição ideológica. Ao mesmo tempo em que os Estados Unidos propagavam suas visões e valores liberais, frequentemente faziam vista grossa para os problemas de países menores dentro do seu bloco que não seguiam tais valores, mas cujo apoio era necessário no enfrentamento à URSS. Tais países deveriam estabelecer metas menores e persegui-las aos poucos, passo a passo.

A construção de uma ordem internacional, o sistema de equilíbrio de poder e a relação entre as grandes potências são essenciais para o funcionamento do sistema internacional, uma vez que o mesmo não dispõe de um governo acima de todos os Estados. A ideia de que a sociedade internacional é anárquica, no sentido de que os Estados não estão submetidos a um governo internacional, como os indivíduos numa sociedade estão submetidos a um governo nacional, está fundamentada numa analogia doméstica. Ou seja, Estados entendidos como se fossem indivíduos vivendo sem governo. A principal crítica de Bull a esta ideia é que não se pode comparar Estados com indivíduos, pois tal analogia é muito limitada. Além do fato de indivíduos poderem alcançar algum grau de ordem mesmo sem governo, Estados possuem uma maior capacidade de formar uma sociedade anárquica, ou sociedade sem governo, a partir dos elementos que possibilitam a existência de uma ordem internacional, conforme foram discutidos acima.

1.3 A Ordem Liberal Internacional

O debate clássico sobre ordem internacional, que se deu na época do Iluminismo, é importante para pensarmos na ordem construída pelos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial. Alguns dos principais autores neste debate foram Hobbes, Kant e Grotius, cada um com uma visão diferente sobre a natureza das relações interestatais. De modo resumido, na visão de Hobbes (1996)[1651], o que se observa é um jogo de soma zero entre os Estados, no qual cada um tem sua moral própria e busca seus próprios interesses, refletindo sua visão sobre o estado de natureza do homem, de conflito permanente em um cenário de anarquia. Kant (1970)[1795], no extremo oposto, defende a existência de uma moral universal, a partir de uma visão cosmopolita, em que tal moral se estabeleceria em escala internacional ocasionando a paz perpétua entre todas as nações. No meio termo entre ambos, Grotius (2005)[1625] defende que os Estados não estão reduzidos somente a uma situação de conflito permanente simplesmente, mas que tais conflitos são limitados pelas regras e instituições compartilhadas entre os Estados. Ao mesmo tempo, para Grotius, os Estados soberanos são os atores fundamentais da política internacional: *“International politics, in the Grotian understanding, expresses neither complete conflict of interest between states nor complete identity of interest; it resembles a game that is partly distributive but also partly productive”* (BULL, 1977, p. 25).

De acordo com Bull (1977), no século XX, houve um retorno das ideias de Grotius, com ambiguidade e imprecisão em relação à sociedade internacional ter como membros Estados ao mesmo tempo em que indivíduos e grupos não-estatais. Ou seja, o Estado sendo entendido como portador de direitos e deveres, legais e morais, em conjunto com organizações internacionais, grupos não-estatais de vários tipos operando além de fronteiras nacionais, como o tribunal de crimes de guerra de Nuremberg e Tóquio, normas como a Declaração Universal de Direitos Humanos, e indivíduos. Ou seja, abandonou-se a visão clássica de Vattel sobre a sociedade internacional como entidade formada apenas por Estados. As relações internacionais passaram a se basear então em princípios idealistas, de como a sociedade internacional deve funcionar, como no pacto da Liga das Nações, no Pacto de Paris – Kellogg-Briand, renunciando à guerra como instrumento de política nacional – e na Carta das Nações Unidas.

Ou seja, deixou-se de lado a ideia de sociedade internacional típica dos séculos XVIII e XIX, caracterizada pelo positivismo histórico e jurídico, que tomava por base a experiência prática dos países como fonte das normas de conduta internacional, em favor do retorno à ideia que remonta ao período da história moderna, de que haveria princípios de lei natural ou algo equivalente que orientasse as relações internacionais. Neste sentido, após a Primeira Guerra Mundial, se observa o idealismo de Wilson ganhando espaço na arena internacional, com a rejeição do sistema de equilíbrio de poder, que por sua vez era base prática das relações interestatais europeias. Deste modo, passou-se a dar muita importância às instituições multilaterais cooperativas como Liga das Nações e Nações Unidas, enquanto negou-se a importância de instituições centrais para a manutenção da ordem internacional, como o equilíbrio de poder e a diplomacia, que se tentou substituir por uma espécie de administração internacional.

A influência americana nas relações internacionais, segundo Kissinger (1994), tem um caráter ambivalente. Por um lado, trouxe à tona a defesa da autodeterminação dos povos, segundo a qual não deveria haver intervenção em assuntos internos de outros países e, por outro, a ideia de que os valores liberais americanos seriam universais. Deste modo, há uma série de contradições que se observaram na política externa americana ao longo da história: o pragmatismo no dia a dia diplomático ao mesmo tempo em que havia a ideologia de busca de convicções históricas morais; a relutância em se engajar nas relações internacionais e o fato de ter firmado alianças e compromissos de alcance e escopo inéditos.

Isto pode ser entendido a partir das singularidades da história americana, que produziram duas atitudes contraditórias em sua política externa. Uma delas, que os Estados Unidos deveriam aperfeiçoar a democracia domesticamente, servindo de farol para a humanidade. E a outra, que os valores americanos impõem ao país a obrigação de fazer uma “cruzada” pelo mundo para promovê-los. Assim, os Estados Unidos oscilaram entre o isolacionismo e o internacionalismo, embora, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, o mundo viva uma realidade de interdependência, que torna difícil a defesa do antigo isolacionismo do século XIX. As duas visões de política externa têm a mesma perspectiva sobre as bases que devem sustentar a ordem internacional: democracia, livre comércio e lei internacional. Entretanto, nunca existiu antes de 1945 um sistema internacional com tais bases, de modo que isso pareceu a outras sociedades

uma visão utópica ou ingênua. O ceticismo externo, contudo, nunca enfraqueceu o idealismo de nenhum presidente americano do século XX desde Wilson (KISSINGER, 1994).

Ambas as visões de mundo têm base na experiência americana e tinham como fundamento a crença de que os Estados Unidos têm o melhor sistema de governo e que o resto do mundo pode atingir a paz e prosperidade abandonando a diplomacia tradicional e adotando a democracia e a lei internacional. De acordo com Kissinger, (1994, p. 2), “a passagem americana pela política internacional demonstra o triunfo da fé sobre a experiência”. Desde que os Estados Unidos entraram na arena internacional, na Primeira Guerra Mundial, sua presença tem sido tão forte e preponderante que os maiores acordos internacionais do século XX têm como base os valores americanos, como a Liga das Nações, o Pacto Kellogg-Briand, a Carta das Nações Unidas e o Acordo de Helsinki, para citar alguns exemplos. Entretanto, a primeira iniciativa de construção da ordem pelos Estados Unidos falhou, após a Primeira Guerra Mundial. No trecho abaixo escrito por Ikenberry (2014, p. 93), podemos ver quais eram as concepções e metas de Wilson e o seu desfecho no período entreguerras:

After World War I, Woodrow Wilson and other liberals pushed for an international order organized around a global collective security body in which sovereign states would act together to uphold a system of territorial peace. Open trade, national self-determination, and a belief in progressive global change also undergirded the Wilsonian world view – a “one world” vision of nation-states that trade and interact in a multilateral system of laws creating an orderly international community. “What we seek,” Wilson declared at Mount Vernon on July 4, 1918, “is the reign of law, based on the consent of the governed and sustained by the organized opinion of mankind.” Despite its great ambition, the Wilsonian plan for liberal international order entailed very little in the way of institutional machinery or formal great-power management of the system. It was a “thin” liberal order in which states would primarily act cooperatively through the shared embrace of liberal ideas and principles. In the end, this experiment in liberal order building failed and the world soon entered an inter-war period of closed economic systems and rival imperial blocs.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o governo americano retomou a ideia de construção da ordem liberal que o presidente Woodrow Wilson havia tentado criar após a Primeira Guerra Mundial, com base na ideia de livre comércio e de cooperação entre as grandes potências. Com o aprendizado do fracasso wilsoniano, a estratégia americana internacional do pós-guerra incorporou as ideias econômicas domésticas do

*New Deal*¹, que avançaram em termos de cooperação política e econômica a partir do acordo de Bretton Woods, de 1944. Devido ao enfraquecimento europeu no pós-guerra e ao aumento de tensões com a União Soviética, os Estados Unidos assumiram o comando da organização e operação do sistema. Sendo assim, nos campos de segurança e economia internacional, os Estados Unidos assumiram responsabilidades e papéis funcionais na nova ordem internacional.

Para Ikenberry (2014), a ordem internacional pós-1945 é significativamente diferente das ordens anteriores. É mais profunda e mais ampla, se comparada às ordens do passado, podendo ser definida como ordem hierárquica com características liberais ou ordem liberal internacional com características hegemônicas, não se tratando nem de uma ordem tradicional somente pautada no equilíbrio de poder, nem de uma ordem imperial. Indo além, o autor afirma que no sistema internacional atual a relação entre poder e ordem se reduziu, de tal forma que a ordem liberal tende a se manter mesmo que outro Estado se torne mais poderoso que o hegemom:

With the advent and maturation of post-WWII liberal international order, this logic of power and order seems to have weakened. Liberal states may rise and decline but the order itself goes on. The sources of durability, as we have seen, are multiple and mutually reinforcing. With the rise of nuclear weapons and the potential end of hegemonic wars, the bias in favor of continuity over change is further reinforced (IKENBERRY, 2014, p. 105)

A ordem pós-1945 liderada pelos Estados Unidos, segundo Ikenberry (2014), é híbrida: parcialmente construída sob a estrutura do equilíbrio de poder da Guerra Fria, que envolveu alianças militares como OTAN e Pacto de Varsóvia; parcialmente fundamentada na ideia de comando, com uma estrutura hierárquica de relações entre aliados, relações especiais e Estados clientes que formaram o sistema; e é uma ordem baseada no consentimento, o qual se deu nas relações com as democracias ocidentais numa relação difusa de reciprocidade na qual se buscou agendas mutuamente benéficas de comércio e cooperação institucional. Estes três elementos que constituem a ordem liberal são dinâmicos e configuram-se em arranjos que variam no espaço e no tempo.

As duas bases principais da ordem liberal internacional, escreve Ikenberry (2014), são: o liberalismo internacionalista – baseado nos direitos humanos, na

¹ O *New Deal* foi um conjunto de políticas de intervenção do Estado na economia lançadas pelo Presidente Franklin D. Roosevelt, entre 1933 e 1939, com objetivo de alcançar alívio econômico imediato após a crise de 1929. Tal plano consistiu na ampliação do papel do governo federal nas atividades econômicas, contando com reformas nos setores da indústria, agricultura, finanças, energia, trabalho e moradia.

declaração universal na Assembleia Geral da ONU, e nas convenções e tratados decorrentes disso; e a lógica vestfaliana, na qual são reconhecidas a soberania e a autodeterminação, sendo estabelecidas regras para acomodação e restrição da atuação das grandes potências no cenário internacional. Considerando estes aspectos, o autor afirma que o projeto liberal internacionalista foi construído sob uma base realista de sistema interestatal.

Em 1991, o colapso do socialismo soviético legitimou os valores americanos e colocou os Estados Unidos face a face com o mundo do qual vinha tentando escapar historicamente: na nova ordem pós-1991, o nacionalismo ganhou novo fôlego, países buscaram seus próprios interesses mais frequentemente e passaram a competir mais do que cooperar. O que é novo da ordem mundial emergente pós-Guerra Fria é que os Estados Unidos nem podem se retirar nem dominar a ordem completamente. Quando entraram na política internacional, na Primeira Guerra, os Estados Unidos conseguiram impor seus valores em termos de relações internacionais. Após 1945, os Estados Unidos eram tão poderosos que pareciam destinados a moldar o mundo de acordo com seus valores. Após 1991, entretanto, os norte-americanos teriam estado em uma posição menor para impor a realização de seus objetivos na arena internacional. Outros países alcançaram o status de grande potência e os Estados Unidos então passaram a ter que encarar o desafio de alcançar seus objetivos de modo paulatino. Tais objetivos somados formam a totalidade dos valores e das necessidades geopolíticas americanas, afirma Kissinger (1994).

Mearsheimer (2019), por outro lado, viu os Estados Unidos numa posição privilegiada para impor seus objetivos após o fim da Guerra Fria, em consonância com a análise de Krauthammer sobre o momento de unipolaridade. Com somente uma grande potência no sistema, não há competição de segurança entre grandes potências, por uma razão lógica, pois só existe uma. Num mundo unipolar, de acordo com Mearsheimer, não pode haver ordem de base realista. Assim, não há necessidade para a criação de uma *bounded order* em contraposição a outra liderada por uma potência concorrente. Nessa circunstância, pode haver instituições regionais, porém submetidas às regras da ordem internacional.

Na condição de unipolaridade, a ordem pode ser agnóstica ou ideológica, dependendo da ideologia no Estado líder (MEARSHEIMER, 2019). A questão central

para definir isso é: o hegemom tem uma ideologia universalista? Acredita que seu sistema político e valores fundamentais devem ser exportados para o resto do mundo? Neste caso, temos uma ordem ideológica, e a potência líder está em posição especial para avançar em sua agenda política no exterior, pois não há outra grande potência capaz de competir e oferecer resistência.

A ordem liberal se enquadra nesta hipótese acima, devido ao caráter universalista do liberalismo. Sua base está nos direitos individuais que em teoria se aplicam a qualquer indivíduo de qualquer país. Logo, a democracia deve ser expandida para que se garanta a todos tais direitos. Em uma ordem liberal, além do hegemom, há vários outros Estados liberais e uma economia aberta de grande escala. O grande objetivo então é expandir este sistema para todo o mundo, aumentando o nível de interações econômicas e construindo instituições internacionais fortes e efetivas:

In essence, the aim is to create a world order consisting exclusively of liberal democracies that are economically engaged with each other and bound together by sets of common rules. The underlying assumption is that such an order will be largely free of war and will generate prosperity for all of its member states (MEARSHEIMER, 2019, p. 14).

O comunismo se enquadra nesta mesma tipologia de Mearsheimer, pois também consiste em uma ideologia universalista, na qual seu modelo deve ser expandido e adotado por todo o mundo. Ao invés de direitos individuais, para o comunismo o conceito de classe é o que transcende a esfera nacional e tem caráter universal.

Se o hegemom não possui uma ideologia universalista, então a lógica de expansão e conversão dos demais não se observaria. Isso não significa que a potência líder não teria ingerência sobre assuntos de outros países que o desafiassem ou não iria construir instituições que servissem aos seus interesses. Isto ocorreria, mas não haveria uma política de moldar o sistema político de outras regiões de acordo com o seu, nem impor seus valores a outrem. O hegemom seria mais tolerante e pragmático nas interações com outros países. Para Mearsheimer, tanto Rússia quanto China se enquadrariam nesta tipologia de ideologia agnóstica, pois ambos não seguiriam a ideia de converter outros povos aos seus valores.

Com o fim da Guerra Fria, os Estados Unidos restaram como o país mais poderoso do mundo. Nesta circunstância, os constrangimentos decorrentes da competição de segurança com grandes potências deixaram de existir. A *bounded order* realista americana remanesceu intacta, enquanto a ordem soviética desmoronou, com a

dissolução do Pacto de Varsóvia, do Conselho para Assistência Econômica Mútua (COMECON) e finalmente da União Soviética. O presidente George H. W. Bush então deu início ao processo de expansão em escala global da ordem ocidental realista, tornando-a de fato, segundo Mearsheimer, uma ordem liberal internacional, que ele chamou de “nova ordem mundial”.

Para Mearsheimer, havia três tarefas na perspectiva dos Estados Unidos na criação da ordem liberal internacional pós-1991. Primeiro, expandir as instituições ocidentais para os não-membros e criar novas instituições quando julgassem necessário. As instituições deveriam ter um caráter universal, que garantiriam participação a qualquer país ao mesmo tempo em que dariam o retorno de maior influência sobre o comportamento dos mesmos. Segundo, criar uma economia internacional aberta e inclusiva, orientada para o livre comércio e para a abertura de mercados de capital. Seria então uma economia hiper globalizada, muito maior e ambiciosa que a existente no Ocidente durante a Guerra Fria. Terceiro, espalhar a democracia liberal pelo mundo, algo que era frequentemente deixado de lado quando se competia com a União Soviética, haja vista as alianças com os regimes ditatoriais da América Latina durante a Guerra Fria. As democracias europeias aliadas, em geral, concordaram com esta ideia de promoção da democracia no pós-Guerra Fria.

Estas três tarefas acima estão ligadas às principais teorias liberais da paz: institucionalismo liberal, teoria da interdependência econômica e teoria democrática da paz. Neste sentido, era fundamental integrar a China e a Rússia na ordem, pois eram os Estados mais poderosos depois dos Estados Unidos. A ideia então era incorporá-los ao máximo de instituições possíveis, integrá-los totalmente à economia internacional e ajudá-los a se tornarem democracias liberais:

Secretary of State Albright maintained that the key to sustaining peaceful relations with a rising China is to engage with it, not try to contain it the way the United States had sought to do with the Soviet Union during the Cold War. Engagement, Albright claimed, would lead to China's active membership in some of the world's major institutions and help integrate it into the U.S.-led economic order, which would inevitably help turn China into a liberal democracy (MEARSHEIMER, 2019, p. 24).

No início dos anos 1990, pareceu a muitos que os Estados Unidos estavam em posição privilegiada para a construção da ordem liberal internacional. Havia a experiência pregressa da ordem ocidental capitalista durante a Guerra Fria, a China estava ainda nos primeiros passos de seu crescimento e a Rússia estava em severa crise

decorrente da transição para economia de mercado. Este contexto fez com que os Estados Unidos deixassem de lado os princípios realistas e adotassem com mais intensidade a agenda liberal internacionalista. De acordo com Mearsheimer:

This huge power advantage meant that the unipole could largely ignore realist dictates and act according to liberal principles, which was impossible during the Cold War. It also meant that the United States could coax or coerce other states into following its edicts. And of course, there was always the possibility that Washington would use force to get its way (MEARSHEIMER, 2019, p. 25).

Além disso, a liderança americana gozava de legitimidade internacional. Tanto a vitória sobre a União Soviética sem recorrer à guerra convencional quanto o seu sistema político doméstico, a democracia liberal, deram margem à impressão de que não havia alternativa ao modelo norte-americano, o que ficou consagrado na tese de Francis Fukuyama acerca do “fim da história”. Durante os anos 1990 e início dos anos 2000, os Estados Unidos e seus aliados pareciam estar sendo bem-sucedidos na construção da ordem liberal internacional. Havia certos problemas, porém em geral a ordem parecia funcionar bem, de modo que poucos esperavam que ela entrasse em crise alguns anos após o novo milênio. Era forte nas elites políticas americanas a ideia de que a liderança internacional americana seria indispensável. Para citar alguns exemplos, George H. W. Bush afirmou que a liderança americana é insubstituível, e Madeleine Albright e Barack Obama declararam que os Estados Unidos são a nação indispensável (MEARSHEIMER, 2019).

1.4 A Grande Estratégia Americana

É importante definirmos, primeiramente, o conceito de estratégia e diferenciá-lo do de tática, que é outro conceito empregado nesta pesquisa. Tomando como base o pensamento militar de Carl von Clausewitz (1989)[1832], a estratégia tem um caráter sistêmico e de longo prazo – se destina a alcançar a vitória na guerra como um todo –, enquanto a tática tem um caráter de curto prazo, pois está relacionada às batalhas específicas que em conjunto compõem a guerra. Ou seja, são utilizadas diferentes táticas para alcançar os objetivos definidos por uma única estratégia. Adaptando esses conceitos para a Economia Política Internacional, um país se vale de táticas diferentes

no curto ou médio prazo para alcançar a finalidade de longo prazo de sua grande estratégia.

Christopher Layne (2006) analisa a grande estratégia dos Estados Unidos desde os anos 1940 e o seu papel no mundo, definindo as relações internacionais no período desde então como marcado pela hegemonia americana. O autor parte das seguintes hipóteses: que os Estados Unidos definiram uma estratégia de hegemonia global desde o fim da Segunda Guerra Mundial e que há um caráter de longo prazo na grande estratégia americana, de modo que a estratégia pós-1991 representa uma continuidade com a estratégia pós-1945. A partir da análise de Layne sobre o governo de George W. Bush, podemos observar alguns elementos que sustentam sua hipótese.

Episódios internacionais que deram forma à estratégia de Bush, como o 11 de Setembro, a “guerra ao terror”, a invasão e ocupação do Iraque e as tensões com Irã e Coreia do Norte, ao serem colocados dentro de uma perspectiva histórica, podem ser entendidos como parte de um padrão recorrente na política externa americana desde os anos 1940. O autor então critica as análises que à época afirmavam que a estratégia de Bush, de manter a supremacia geopolítica americana e o idealismo com base na força, rompia com os princípios anteriores que guiavam os *policymakers* dos Estados Unidos. Para Layne, a administração Bush reafirmou a política externa adotada por seus antecessores.

A invasão do Iraque em 2003 para derrubar Saddam Hussein guarda continuidade com a estratégia dos anos 1980, de estabelecer a supremacia militar e ideológica no Golfo Pérsico e no Oriente Médio, tratando-se então de uma “guerra de hegemonia”, segundo Layne. Deste modo, a invasão de 2003 está menos relacionada ao 11 de Setembro ou as armas de destruição em massa, que serviram como justificativa para a ação militar naquela conjuntura, porém tinham motivos estratégicos de longo prazo por trás.

Desde os anos 1980, os Estados Unidos realizaram uma série de intervenções militares: Panamá (1989), Haiti (1994, 2004), Iraque (1991, 2003), Bósnia (1995), Kosovo (1999), Afeganistão (2001). A primeira guerra do Iraque projetou hegemonia americana no Golfo; a Guerra nos Bálcãs fortaleceu o controle americano sobre a OTAN e projetou poder no Leste do Mediterrâneo, que tem a função de auxiliar na projeção de poder no Oriente Médio; a guerra contra o Afeganistão proporcionou uma

posição estratégica no Oriente Médio e um melhor alcance à Ásia Central, desafiando a Rússia em uma antiga área de influência.

Sem o fim da Guerra Fria, seria improvável que os Estados Unidos travassem todas estas guerras, devido ao equilíbrio de poder que havia com a União Soviética. Após o colapso soviético, os Estados Unidos ficaram numa situação de enorme assimetria em termos militares, econômicos e tecnológicos. Assim, os americanos tiveram a oportunidade de usar suas capacidades para moldar o sistema internacional de acordo com seus interesses – objetivo que já existia durante a Guerra Fria, mas que, sem a URSS, encontrou o caminho livre para ser realizado.

Layne (2006) critica a ideia de que os ataques da Al Qaeda causaram uma grande mudança na estratégia americana. Na verdade, o 11 de Setembro forneceu uma justificativa para a implementação de políticas que já eram objetivos estratégicos americanos: projeção de poder no Oriente Médio e na Ásia Central; aumento expressivo do orçamento militar americano, que se tornou maior que o de todos os demais Estados somados; alcançar superioridade em armamentos nucleares e garantir que potências regionais não tenham capacidade de deter intervenções militares americanas. Em suma, o governo Bush buscou segurança expandindo o poder americano e buscando hegemonia, em consonância com a grande estratégia de longo prazo dos Estados Unidos.

A história da grande estratégia dos Estados Unidos desde os anos 1940, segundo Layne, é uma história de expansão, e esta lógica estratégica inexoravelmente levou o país a tentar estabelecer sua hegemonia nas três regiões mais importantes do ponto de vista geopolítico fora da América do Norte: Europa Ocidental, Leste Asiático e Golfo Pérsico. Ou seja, os Estados Unidos buscaram uma estratégia extrarregional. Layne faz um contraponto a Barry Posen (2003), segundo o qual os Estados Unidos seriam um *hegemon* global “por acidente”.

A ascensão hegemônica dos Estados Unidos foi propiciada por uma extraordinária fortuna – no sentido dado por Maquiavel – geopolítica, segundo Layne, devido a sua posição geográfica, situando-se distantes e protegidos por dois oceanos das duas grandes guerras do século XX. Mas, ao mesmo tempo, Washington trabalhou ativamente para conquistar a hegemonia desde a década de 1940. A tese de Layne, de que o objetivo da grande estratégia americana era a busca da hegemonia extrarregional,

é um contraponto crítico à tese de Mearsheimer em *Tragedy of Great Power Politics* (2001), na qual o autor argumenta que os Estados Unidos são um *hegemon* regional, cujo domínio é restrito à sua principal área de influência no hemisfério ocidental, que são as Américas, e que na Europa e no Leste asiático os Estados Unidos atuam como *offshore balancer*. Até certo ponto, argumenta Layne, Mearsheimer está correto: os americanos são hegemônicos no continente americano. Porém, a hegemonia americana não se restringiu somente a isso. No século XX, a partir de sua posição hegemônica regional, os Estados Unidos estavam preparados para usar essa posição para expandir seu poder para outros continentes e buscar a hegemonia global.

A definição de hegemonia de Layne (2006), tomando como base o realismo e o debate da Economia Política Internacional, é formada por um conjunto de fatores. Em primeiro lugar, o *hard power*: as capacidades militares de um hegemon devem ser de tal ordem que nenhum outro país conseguiria enfrentá-lo seriamente numa guerra. Economicamente, o hegemon ocupa uma posição de supremacia econômica no sistema internacional e possui preponderância no acesso a recursos materiais, não só porque isso lhe possibilita superioridade militar, mas o poder econômico em si é um fator chave no impulso para expansão hegemônica. Um hegemon age em interesse próprio para criar uma ordem internacional que irá garantir sua segurança e seus interesses econômicos e ideológicos. Devido às vantagens assimétricas em termos de poder militar e econômico, o hegemon é a única grande potência no sistema internacional, que deste modo é unipolar. Por fim, o hegemon deve exercer seu poder para impor ordem ao sistema internacional.

A hegemonia está relacionada a uma mudança estrutural sistêmica, pois uma vez que um Estado a alcança, o sistema tende a se tornar menos anárquico e a ser mais hierárquico. Deve-se levar em conta que a hegemonia não é um conceito absoluto, mas sim relativo. Gilpin (1981) afirma que nunca houve um Estado que houvesse controlado o sistema internacional de maneira total. O que os Estados Unidos fizeram na Europa ocidental no pós-guerra tornou o sistema mais hierárquico e menos anárquico do que o seria na ausência de um poder hegemônico. Apesar de os Estados Unidos manterem uma posição de hegemonia extrarregional, não se trata de um “império universal”. Os Estados Unidos não são onipotentes. Alguns exemplos ilustram o argumento acerca dos

limites da hegemonia: derrota americana no Vietnã, fracasso em conter insurgência no Iraque e os programas nucleares da Coreia do Norte e do Irã.

Tais limites significam que os Estados Unidos não são uma potência global ou extrarregional? O conceito de poder, segundo Kenneth Waltz (2010)[1979], não diz respeito a possuir a habilidade de ter sua vontade feita todo o tempo, mas de se conseguir isso mais vezes que os outros. Fazendo referência aos estrategistas militares, Layne afirma que “o inimigo tem voto”, no que concerne à definição de em que medida seus objetivos estratégicos serão alcançados. Sendo assim, na política internacional, os Estados Unidos não conseguem o que querem todo o tempo, mas conseguem atingir a maioria dos seus objetivos na maior parte do tempo, e afetam outros Estados mais do que são afetados pelos outros.

Considerando todos os argumentos acima, os Estados Unidos buscaram, e em grande medida conseguiram, alcançar a hegemonia extrarregional; desde 1940 desfrutam de poder militar e econômico dominante e vêm buscando a unipolaridade; e mantêm nas três regiões geopolíticas cruciais – Europa Ocidental, Leste Asiático e Golfo Pérsico – presença militar permanente, com o objetivo de prevenir a ascensão de potências regionais e mantendo paz e estabilidade regional para sustentar sua posição hegemônica no sistema internacional.

Em linha com os argumentos de Layne (2006), Hal Brands (2018) afirma que houve continuidade na estratégia americana após o fim da Guerra Fria. Os Estados Unidos não se retiraram do mundo após o fim da URSS, ou se tornaram um país “comum”, como alguns observadores defenderam na época. Manteve-se a busca por uma agenda de poder global do mesmo modo que ocorreu durante o período bipolar.

Na visão de Brands (2018), há três enganos na discussão sobre a grande estratégia americana após 1991: que os Estados Unidos romperam com tradição estratégica anterior adotando uma abordagem radicalmente nova; que a estratégia do pós-Guerra Fria não tem sido efetiva e seria até mesmo “quixotesca”, o que fez com que perdessem a preeminência alcançada com o colapso soviético; e que a primazia americana chegou ao fim, não restando escolha que não seja recuar e restringir seu papel no mundo. Brands refuta estes três pontos: os Estados Unidos não adotaram uma grande estratégia radicalmente nova após 1991, apenas a adaptaram à nova era de primazia americana; a postura americana após a Guerra Fria tornou o mundo mais

estável, mais liberal e mais convergente com seus interesses nacionais; e a grande estratégia que os Estados Unidos vêm buscando, desde 1945, tem sido relativamente bem-sucedida, pois tem mantido o país em posição hegemônica no sistema. A ascensão de ameaças em nível global, como a China, não significa, para o autor, que se deva mudar de estratégia, mas sim readaptá-la a esta nova situação.

A ideia de que a grande estratégia pós-1991 é uma extensão da abordagem pós-1945 está relacionada à definição de segurança nacional em termos globais a partir da visão de que há uma forte interdependência interestatal em escala global. Desta forma, o ativismo da política externa americana se deu no sentido de moldar o ambiente externo de modo favorável aos seus interesses, ao construir uma ordem internacional que convergisse com sua segurança nacional e com seus valores liberais. Isso resultou na promoção da economia liberal, da abertura econômica e de valores como a democracia e os direitos humanos.

Os Estados Unidos trabalharam para alcançar a primazia em regiões chave, como o Oriente Médio e o Leste asiático, buscando ligar países importantes nessas regiões aos Estados Unidos em termos geopolíticos e econômicos, para prevenir que outras potências ganhassem influência na região. O objetivo estratégico americano era manter o equilíbrio de poder favorável a si mesmo e aos aliados ocidentais, incluindo Israel, Arábia Saudita, Japão, Coreia do Sul, Taiwan, entre outros, no sentido de conter e evitar o crescimento da influência de países com valores contrários aos americanos, como a antiga URSS e posteriormente a Rússia, a China e o Irã. Como isso foi feito? Principalmente via instrumentos multilaterais, tais como acordos globais de segurança e comércio e construção de instituições multilaterais (BRANDS, 2018).

Deste modo, após 1991, não foi necessário reconstruir de modo radical a grande estratégia americana para o mundo, argumenta Brands, mas sim adaptá-la ao novo momento de supremacia americana e ocidental. Neste cenário favorável, os Estados Unidos dobraram a aposta nos valores da construção da ordem pós-1945, adaptando sua grande estratégia após o colapso soviético. O objetivo de longo prazo de manter balanças de poder favoráveis em escala global e em regiões cruciais converteu-se no objetivo de manter a grande vantagem estratégica alcançada com a vitória americana na Guerra Fria. Criar um ambiente internacional favorável ao surgimento de democracias tornou-se uma política ativa de promoção de instituições democráticas no mundo. A

promoção da economia liberal no mundo não-comunista expandiu-se para o antigo bloco soviético. E a contenção da União Soviética converteu-se na prevenção de novas ameaças, como terrorismo, proliferação nuclear, agressões advindas de “*rogue states*”, assim como o potencial ressurgimento de tensões em zonas geopolíticas chave, como Oriente Médio e Leste Asiático. Aqui se pode acrescentar que o objetivo americano era impedir também a ascensão de novas potências regionais e principalmente aspirantes a potência global.

Brands afirma que a estratégia pós-Guerra Fria esteve centrada na preservação da primazia geopolítica conseguida pela construção da ordem pós-1945, expansão da ordem liberal e supressão de riscos existentes ou prospectivos que ameacem o ambiente internacional benigno aos interesses americanos. Tal estratégia foi explicitada no documento *Defense Planning Guidance* divulgado pelo Pentágono em 1992, e foi seguida, com algumas variações, pelas administrações seguintes. Neste sentido, do ponto de vista da projeção geopolítica, observou-se a manutenção das alianças da Guerra Fria com a finalidade de manter a influência extrarregional americana, bem como expandi-la, como se deu com o crescimento da OTAN em todos os governos desde George H. W. Bush a Barack Obama. Do ponto de vista geoeconômico, avançou-se na agenda de integração global por meio da liberalização econômica, da globalização financeira, da liberalização das moedas e fluxos de capital e de acordos de livre comércio, como NAFTA, durante o governo Clinton e a TPP durante o governo Obama.

Embora haja continuidade estratégica, Brands chama a atenção para o fato de que houve algumas iniciativas novas no momento unipolar, destacando as intervenções militares humanitárias, como na Somália e na Líbia. Com o 11 de Setembro, tal política mais assertiva se intensificou, pois os ataques terroristas legitimaram essa prática perante a comunidade internacional. É importante assinalar que houve variações retóricas e alterações nas abordagens militares de governo para governo. Não obstante, Brands (2018, p. 9) reforça a ideia de continuidade, defendendo que, mesmo com certas mudanças, a estratégia pós-1991 tem raízes na estratégia pós-1945:

Yet focusing on these differences obscures the basic continuity of purpose running through U.S. post-Cold War grand strategy, as well as the extent to which that grand strategy and many of its specific manifestations have been rooted in the broader tradition of postwar statecraft. In 1950, the authors of NSC-68 stated that efforts “to foster a world environment in which the American system can survive and flourish” constituted “a policy which we would probably pursue even if there were no Soviet threat.” The trajectory of

American grand strategy after the Cold War, as well as during it, illustrates the truth of this statement.

O NSC-68² foi um documento oficial secreto datado de 1950, relativo à militarização da política externa americana durante a Guerra Fria. Seus autores, como Brands (2018) destacou acima, afirmaram que a política de promover um ambiente internacional favorável aos interesses americanos após a Segunda Guerra era algo que seria buscado mesmo que não houvesse ameaça soviética.

1.5 A Geopolítica e a Geoeconomia

A construção da ordem liberal internacional está relacionada à capacidade da potência hegemônica, neste caso os Estados Unidos, de projetar poder para além do seu território, ou seja, sua capacidade de projeção geopolítica. Pode-se definir a geopolítica como um campo na prática de política externa dos Estados em que se pensa a “relação entre o espaço e a expansão do poder, antecipando e racionalizando as decisões estratégicas dos países que exercem poder fora de suas fronteiras nacionais” (FIORI, 2007, s/p). No pensamento geopolítico clássico de Halford Mackinder (1904), a Eurásia tem um papel central, pois em sua área central se encontraria o pivô geopolítico do mundo, o *heartland*. Para Mackinder, a grande massa territorial do *heartland*, com potencialidades em termos de recursos naturais e população enormes, poderia tornar-se uma vasta economia mais ou menos autônoma, cuja configuração geográfica a fazia inacessível às rotas comerciais marítimas e ao poder naval. As ideias de Mackinder faziam contraposição à tese da primazia do poder naval de Alfred Mahan (1889), segundo a qual o comando dos mares seria o fator determinante para o sucesso militar e econômico das grandes potências, o que se confirmava pela hegemonia britânica observada durante o século XIX.

Tomando como base a teoria do *heartland*, Nicholas Spykman (1942) desenvolveu sua teoria do *rimland*, que desloca a importância fundamental da área pivô para o seu entorno. Ou seja, mais importante do que conquistar o *heartland* seria obter o controle do *rimland*, que é exatamente o conjunto das áreas do seu entorno, que

²NSC-68, “United States Objectives and Programs for National Security,” April 14, 1950 (<http://fas.org/irp/offdocs/nsc-hst/nsc-68.htm>).

Mackinder havia nomeado como crescente marginal. De acordo com José Luís Fiori, Spykman

(...) partiu das idéias de Halford Mackinder, mas modificou sua tese central: para Spykman, quem tem o poder mundial não é quem controla diretamente o “coração do mundo”, é quem é capaz de cercá-lo, como os Estados Unidos fizeram durante toda a Guerra Fria, e seguem fazendo até os nossos dias (FIORI, 2007, s/p).

O *rimland* era mais importante para Spykman, porque tanto favorecia o domínio da Eurásia quanto permitia o contato com outras regiões do mundo através dos mares (KAPLAN, 2012). Além disso, era mais rico em recursos naturais que o *heartland* e, devido às condições geográficas, estava sujeito à disputa tanto pelo poder terrestre eurasiático quanto pelas potências navais. No cenário contemporâneo, a China é uma grande potência situada no *rimland*, tendo características híbridas, de potência terrestre e potência naval. Os Estados Unidos, por sua vez, é uma potência naval por excelência, com acesso aos oceanos Atlântico e Pacífico.

O pensamento geopolítico clássico tem influência significativa até os dias atuais. Em sua análise geopolítica, Brzezinski (2012), reafirma a importância da Eurásia como objetivo estratégico de longo prazo dos Estados Unidos no período contemporâneo: “*Such a longer-term geostrategic effort has to focus on Eurasia as a whole. Its combination of competitive geopolitical motivations, political might, and economic dynamism make that huge trans-Eurasian continent the central arena of world affairs*” (BRZEZINSKI, 2012, p. 124-125).

De acordo com Brzezinski (2012), a ideia de uma potência dominante em escala global é recente em termos históricos. Os Estados europeus do Atlântico Norte foram os primeiros a se expandir para o mundo de modo consciente, tendo sido impulsionados por uma mistura de avanços tecnológicos marítimos, paixão proselitista, visões monárquicas de glória pessoal e ganância material. Controlaram territórios para além de seus domínios continentais por quase meio milênio, considerando as colonizações das Américas, Caribe, África, Ásia, ilhas no Oceano Pacífico e no Índico. O poder naval europeu teve um papel chave neste processo, fazendo com que se conquistasse territórios para além apenas de áreas contíguas, como faziam o Império Russo e o Otomano.

Os conflitos intra-europeus, que culminaram nas duas grandes guerras do século XX, enfraqueceram a posição geopolítica das potências da Europa em relação à

potência ascendente da Eurásia – a União Soviética – e da América do Norte – os Estados Unidos. Os norte-americanos passaram o século XIX desenvolvendo suas capacidades industriais e militares em isolamento geográfico relativo à Europa, que nesse contexto vivia um momento de crescentes rivalidades imperialistas. As intervenções militares americanas foram decisivas nas grandes guerras para prevenir a preponderância alemã na Europa. Os Estados Unidos estavam protegidos da destruição gerada pelos conflitos distantes do seu território, o que possibilitou o alcance de uma posição geopolítica e geoeconômica de proeminência global após 1945.

A Guerra Fria redefiniu o Ocidente atlântico como região dependente e dominada pelos Estados Unidos. A Europa ocidental e os Estados Unidos estavam conectados pelos modelos econômicos e políticos similares, pela ideologia em comum e pela preocupação de defesa contra o bloco sino-soviético. Tal conexão se institucionalizou com a criação da OTAN. Avançando neste argumento, Brzezinski afirma que

(...)Western Europe, seeking to accelerate its postwar recovery, integrated economically through the adoption of the European Economic Community, which later evolved into the European Union. But, still vulnerable to Soviet power, Western Europe became almost formally America's protectorate and informally its economic financial dependency. (BRZEZINSKI, 2012, p. 16)

De acordo com Brzezinski, os Estados Unidos foram capazes de institucionalizar sua posição dominante por meio de uma rede de organizações internacionais baseadas na cooperação, como o Banco Mundial, o FMI e a ONU, consolidando as bases para uma preeminência duradoura, ou seja, através da construção da ordem liberal internacional, como vimos na seção anterior. O autor destaca o apelo ideológico dos Estados Unidos em relação ao mundo. A defesa de direitos humanos e liberdade política foram uma vantagem na disputa com os soviéticos. Com o fim da Guerra Fria, os Estados Unidos e o Ocidente estavam associados ao mesmo conjunto básico de princípios ideológicos do liberalismo político e econômico.

A hegemonia americana, de acordo com Brzezinski (1997), emprega a tática de cooptação de potências rivais num nível muito maior do que ocorreu em impérios do passado. Desta forma, sua projeção de poder se dá em grande medida pela influência em elites estrangeiras dependentes dos Estados Unidos:

the American global system emphasizes the technique of co-optation (as in the case of defeated rivals—Germany, Japan, and lately even Russia) to a much greater extent than the earlier imperial systems did. It likewise relies

heavily on the indirect exercise of influence on dependent foreign elites, while drawing much benefit from the appeal of its democratic principles and institutions (BRZEZINSKI, 1997, p. 25).

Brzezinski destaca também o apelo dos princípios democráticos americanos e suas instituições para outros países, ou seja, a influência americana se dá também por seu sistema que outros países desejariam emular. Este viés da hegemonia americana tem como base concreta a dominação em larga escala dos meios de comunicações globais, entretenimento popular, cultura de massas, por um lado, e o domínio das tecnologias de ponta e do alcance militar global dos Estados Unidos, por outro.

O autor destaca que a dominação cultural é uma faceta da hegemonia americana que acaba sendo subestimada, em geral. Filmes, músicas, programas de televisão, hábitos de alimentação, vestuário, a língua inglesa, em suma, a cultura americana se tornou dominante em escala global. Os ideais democráticos, que estão associados à tradição americana, se expandiram como forma de governo pelo mundo, como a centralidade da constituição, da supremacia da lei, entre outros instrumentos da democracia contemporânea. A adoção, nos antigos países comunistas, da supremacia dos setores civis sobre os militares também foi produto da influência dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria. Sobre a influência global do sistema americano, Brzezinski escreve que

As the imitation of American ways gradually pervades the world, it creates a more congenial setting for the exercise of the indirect and seemingly consensual American hegemony. And as in the case of the domestic American system, that hegemony involves a complex structure of interlocking institutions and procedures, designed to generate consensus and obscure asymmetries in power and influence. American global supremacy is thus buttressed by an elaborate system of alliances and coalitions that literally span the globe. (BRZEZINSKI, 1997, p. 27)

A estrutura na qual a influência americana se materializou, nas relações internacionais, reside principalmente no sistema de alianças e instituições multilaterais. A OTAN faz dos Estados Unidos um participante chave com influência nos assuntos europeus. O acordo bilateral político e militar com o Japão garantiu influência na economia mais forte da Ásia no pós-Guerra Fria. As organizações multilaterais do Pacífico, como a Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC), garantiram maior influência por meio da cooperação econômica na região da Ásia-Pacífico. O programa *Partnership for Peace* teve o papel de aumentar a influência americana no entorno da Rússia, ao firmar acordos nas ex-repúblicas soviéticas com a OTAN. As instituições de Bretton Woods, como o FMI e o Banco Mundial, ambas com forte influência dos

Estados Unidos, garantiam sua influência nos assuntos econômicos globais num cenário de crescente interdependência.

Diferente de antigos impérios, segundo Brzezinski, o vasto e complexo sistema global americano não é uma pirâmide hierárquica: os Estados Unidos têm uma posição central no sistema, no qual o poder é exercido de maneira geral por meio de barganhas, diálogo, difusão e a busca pelo consenso formal. Não obstante, a fonte deste poder, em última instância, reside nos Estados Unidos. Sendo assim, o jogo das relações internacionais na hegemonia americana é jogado de acordo com as regras americanas. Considerando esse fato, o autor destaca inclusive como outros países tentam fazer lobby interno nos Estados Unidos em busca de seus interesses.

A ordem internacional liderada pelos Estados Unidos replica e institucionaliza muitas das características do sistema doméstico americano. As principais características desta ordem incluem: um sistema de segurança coletivo, com forças e comando integrado, como a OTAN e o Acordo de Segurança entre Estados Unidos e Japão; a cooperação econômica regional, como a APEC e o NAFTA, e global, como o Banco Mundial, o FMI e a OMC; procedimentos que buscam a decisão consensual, como no Conselho de Segurança da ONU, mesmo que em última instância os Estados Unidos possam agir unilateralmente em defesa do seu interesse nacional; a preferência por parceiros democráticos nas principais alianças; e a existência de uma estrutura jurídica e constitucional global rudimentar, como o Tribunal Penal Internacional e o Tribunal especial para os crimes da Guerra da Bósnia (BRZEZINSKI, 1997).

A maior parte deste sistema foi criado durante a Guerra Fria, como parte do esforço americano para conter a União Soviética, ao mesmo tempo em que também foi preparado para aplicação em escala global. Brzezinski (1997) afirma que, após o fim da Guerra Fria, a Eurásia manteve sua importância geopolítica. A Europa, ainda mantendo uma alta concentração de poder político e econômico, se encontra desde 1945 dentro da estrutura econômica e de segurança coletiva de modo subordinado aos Estados Unidos.

A Ásia, por outro lado, desde os anos 1970 se tornou um centro vital de crescimento econômico e vem aumentando sua influência geopolítica desde então. Mesmo que a região tenha forte influência americana em certos países, como no Japão, e nos tigres asiáticos, Brzezinski, escrevendo em 1997, afirmou que era fundamental para os Estados Unidos lidar com a complexa relação de poder na Eurásia, com o

objetivo primordial de impedir a ascensão de uma potência eurásiana dominante e antagônica aos Estados Unidos. Tanto para Brzezinski quanto para Kissinger, é fundamental que os Estados Unidos promovam o equilíbrio de poder na Eurásia, direcionando o foco da política externa americana para regiões específicas da Eurásia de acordo com a conjuntura (PADULA, 2018).

A partir de 2011, o foco da estratégia americana na Eurásia foi deslocado especificamente para a Ásia-Pacífico, com o objetivo de contenção do crescimento da influência chinesa na região. De acordo com Mearsheimer (2001), uma grande potência tende a buscar a hegemonia em sua própria região. Deste modo, pode-se argumentar que a China estaria buscando a hegemonia regional na Ásia-Pacífico, dada sua posição geográfica, pois dispõe de um grande território no continente asiático, ao mesmo tempo em que possui um grande litoral no Oceano Pacífico. Dentro desta perspectiva, a estratégia americana para a região deve estar concentrada em prevenir a ascensão da China como potência regional. Brzezinski, escrevendo em 2012, afirmou que os Estados Unidos deveriam prevenir o surgimento de um único Estado ou de uma coalizão de Estados hostis que contestem a primazia americana na região, onde a China tenderia cada vez mais a ter uma posição central:

In the short run, the United States should consolidate and perpetuate the prevailing geopolitical pluralism on the map of Eurasia. This strategy will put a premium on political maneuvering and diplomatic manipulation, preventing the emergence of a hostile coalition that could challenge America's primacy, not to mention the remote possibility of any one state seeking to do so. (...) A Greater China becoming a regionally dominant power is another matter. A de facto sphere of Chinese regional influence is likely to be part of Eurasia's future. (BRZEZINSKI, 2012, s/p).

Considerando o provável aumento da influência chinesa, Brzezinski fala na necessidade de haver um consenso sino-americano, que na perspectiva americana diz respeito à busca pelo enquadramento completo da China na ordem liberal internacional, em que o país asiático deve buscar reformas domésticas no sentido de maior liberalização econômica e democratização do sistema político. Assim, a China poderia cooperar com os Estados Unidos para manter a estabilidade na Eurásia em relação a outras ameaças, como a Rússia. Para o autor, a China estaria emergindo como uma potência dominante em sua região, porém ainda levaria pelo menos duas décadas para alcançar condições de projeção militar em escala global, caso mantivesse resultados econômicos ótimos e conseguisse desenvolver tecnologia militar de ponta.

Não obstante, evitar que outro Estado alcance a hegemonia regional é um objetivo central na estratégia americana, sobretudo na região Ásia-Pacífico, que concentra grande parte da produção econômica e dos recursos naturais do mundo, sendo a região com economia mais dinâmica no tempo presente. Neste sentido, um dos principais instrumentos que os Estados Unidos empregam para exercer sua influência e enquadrar outros países na ordem liberal internacional é a projeção do seu poder econômico em outras regiões do mundo, que podemos entender melhor a partir do conceito de geoeconomia. O primeiro a utilizá-lo foi Luttwak (1990), segundo o qual o fim da Guerra Fria teria levado a uma tendência de que a competição interestatal se desse cada vez mais por meio de métodos comerciais e cada vez menos pela via da projeção de poder militar. Ou seja, os Estados passariam a se concentrar no uso de instrumentos econômicos para projetar seu poder no sistema internacional, como taxaço e definição de *quotas* para produtos estrangeiros, subsídios para exportação, suporte a pesquisa e desenvolvimento de alto risco e promoção ativa da penetração de empresas nacionais em mercados estrangeiros.

De certa maneira, Luttwak propôs que a geoeconomia substituiria a geopolítica no sistema internacional pós-Guerra Fria. Contudo, apesar de a geoeconomia ter se fortalecido neste contexto, a geopolítica não deixou de existir, como se observou na expansão da OTAN para o entorno da Rússia, na Guerra da Bósnia de 1995, nas guerras travadas pelos Estados Unidos no Oriente Médio, na guerra russo-georgiana de 2008, entre vários exemplos. Além disso, ainda durante a Guerra Fria houve importantes ações no campo da geoeconomia, como o Plano Marshall, a criação das instituições econômicas internacionais de Bretton Woods, como FMI e Banco Mundial, e as negociações de um acordo de livre comércio em escala global, como o GATT.

Scholvin e Wigell (2018) separam a geoeconomia em dois campos: como uma estratégia política dos Estados e como um conceito analítico para relações internacionais. No primeiro caso, geoeconomia significa a aplicação de meios de poder econômico por Estados com o intuito de alcançar objetivos estratégicos. Como conceito analítico, os autores relacionam a geoeconomia ao campo do realismo nas relações internacionais. Neste sentido, a geoeconomia lida com bases de poder que têm claramente uma dimensão geográfica e diz respeito a como os Estados utilizam

instrumentos econômicos para controlar regiões geográficas específicas, como a área de influência de uma potência regional ou grande potência em escala global.

De acordo com a definição de Blackwill e Harris (2016), geoeconomia consiste na utilização de instrumentos econômicos para promover e defender interesses nacionais com objetivo de produzir resultados geopolíticos benéficos, assim como os efeitos das ações econômicas de outros países nos objetivos geopolíticos de determinado país. Eles definem sete instrumentos geoeconômicos que podem ser utilizados pelos Estados: política de comércio internacional, investimento externo, sanções econômicas, esfera cibernética, ajuda internacional, política monetária e políticas para energia e *commodities*.

Para os autores, assim como para Scholvin e Wigell (2018), este mesmo conceito serve tanto como um método de análise como uma forma de política de Estado. O Plano Marshall é um típico exemplo de ação de Estado no campo geoeconômico, ao ter oferecido ajuda econômica a uma região estratégica, a Europa, para a reconstrução e recuperação econômica devido às mazelas da Segunda Guerra, com a finalidade de alcançar influência geopolítica em contraposição à presença soviética.

De acordo com Blackwill e Harris (2016), os Estados Unidos foram deixando a geoeconomia de lado em sua política externa, desde o presidente Lyndon Johnson, e hoje em dia a China é o país que mais recorre à geoeconomia no sistema internacional. A principal ação chinesa neste campo é a *Belt and Road Initiative*, lançada em 2013, que consiste num grande programa de investimentos nos campos de infraestrutura, comércio, fluxos financeiros, coordenação política e intercâmbio cultural que abarca a Eurásia, a África e a Oceania. Tal projeto tem o potencial de garantir à China forte influência na principal zona geopolítica do sistema internacional na perspectiva americana, que é a Eurásia.

A geoeconomia é um conceito importante para pensarmos a competição entre Estados Unidos e China no recorte temporal delimitado, sendo pensado como parte importante do acirramento da disputa geopolítica entre os dois países.

Considerações Parciais: Inter-relações entre Ordem Internacional, Grande Estratégia, Geopolítica e Geoeconomia

A grande estratégia americana está diretamente relacionada à construção da ordem internacional liberal, que espelha os valores domésticos americanos e reflete os interesses nacionais do país. Neste sentido, o objetivo estratégico – portanto, de longo prazo – da política externa americana é sustentar a posição de liderança dos Estados Unidos, manter e expandir as características liberais no campo político e econômico e prevenir o surgimento de potências regionais, que possam reduzir a influência americana em regiões estratégicas ou mesmo aspirar a desafiar a hegemonia americana.

Mantendo sua posição de poder assimétrica no sistema, os Estados Unidos asseguram que a ordem se mantenha estável atendendo seus interesses, ao mesmo tempo em que tal estabilidade e certas condições podem ser relativamente benéficas para os demais países que se encontram em correlação desfavorável de poder. Entretanto, essa característica da ordem liberal, de fornecer bens e serviços públicos ao sistema, que confere legitimidade ao hegemom, acabou abrindo a possibilidade de crescimento de outros países à condição de grande potência que ameaçassem em alguma medida a posição americana, como ocorreu com o Japão nos anos 1980 e com a China no tempo presente.

A geopolítica, dentro desta perspectiva, tem um papel essencial, pois a partir dela se define as regiões estratégicas principais na política externa americana a depender do contexto. As ações geopolíticas de um Estado têm por objetivo garantir sua liderança regional ou no sistema como um todo, bem como conter e prevenir o crescimento de ameaças ao seu poder. Isto está em consonância com os objetivos estratégicos e com o funcionamento da ordem liberal internacional. A realidade geopolítica tem um caráter de longo prazo, devido à perenidade da posição geográfica e à capacidade de projeção de poder dos países, que estão associadas à acumulação de capital, desenvolvimento tecnológico e ao poder bélico.

A Eurásia tem um papel central na estratégia americana, considerando sua importância geopolítica e econômica no longo prazo. Na conjuntura atual, o foco reside mais especificamente na região da Ásia-Pacífico. Isto se dá, basicamente, devido a dois

fatores: essa é a região economicamente mais dinâmica do mundo atualmente, concentrando grande parte dos recursos naturais e do Produto Interno Bruto (PIB) global; nela existe um país com condições de projeção geoeconômica e militar na região, a China, o que é percebido pelos Estados Unidos como uma ameaça a sua primazia na Ásia-Pacífico.

Durante a existência da ordem liberal, além da projeção geopolítica, a geoeconomia tem sido um instrumento primordial na política internacional, garantindo o aumento de influência e alcance de objetivos geopolíticos através de ações no campo da economia internacional. Isso aumenta a influência dos países que têm muita ou alguma vantagem econômica em determinado contexto, para usá-la como alavanca e conseguir garantir seus interesses em algum país, região estratégica ou em escala global. Os países mais desenvolvidos e com economia em maior ritmo de crescimento têm maiores condições de fazer valer seus interesses pela via geoeconômica, devido à capacidade que podem ter de investimento externo e de aplicar sanções econômicas significativas para atingir outros países. A economia global interdependente da ordem liberal favorece o uso destes instrumentos, inclusive para enquadrar os países dentro das normas e instituições do sistema, sob a pena de terem grandes prejuízos econômicos, que podem gerar instabilidade social, política e econômica interna, compelindo-os a seguir as regras da ordem.

Tanto a geopolítica quanto a geoeconomia são fatores fundamentais dentro da grande estratégia americana, que prescreve as providências que o país deve tomar em relação às regiões que considera mais importantes do ponto de vista geoestratégico, para atingir seu objetivo principal que é manter sua posição hegemônica. Esta dinâmica de poder, ao mesmo tempo, se dá dentro de um sistema de normas e instituições que igualmente dão suporte a este objetivo central. De modo que os Estados Unidos possam exercer seu poder hegemônico, na maior parte do tempo, num cenário de estabilidade e paz, em que tenham sua liderança reconhecida como legítima pela maior parte dos membros do sistema.

Uma ordem internacional é criada de tal modo que os interesses dos países mais fortes sejam atendidos, em detrimento dos demais, devido exatamente ao fato de haver assimetria de poder. Quando há uma única potência hegemônica, é ela que tem a primazia na construção da ordem, suas instituições e normas, a partir de seus valores e

com a finalidade de atender seus interesses nacionais. Contudo, com o passar do tempo é possível que haja mudanças na distribuição de poder no sistema internacional, observando-se a ascensão de novas potências. Assim, pode haver a necessidade de se criar um sistema de equilíbrio de poder ou mesmo pode surgir uma contestação à potência hegemônica.

No contexto atual, observamos o crescimento expressivo da China nos campos econômico, tecnológico e militar, que é lido por muitos analistas na academia como uma possível ameaça, em última instância, à posição hegemônica dos Estados Unidos, que outrora gozava de enorme assimetria de poder favorável no sistema, após o fim da Guerra Fria. Então, é importante tomar como base estes conceitos para pensarmos se a mudança que estamos observando no sistema internacional, com a ascensão da China, está indo na direção do equilíbrio de poder ou de uma contestação mais direta à hegemonia americana. Ambas as possibilidades, apesar de diferentes, implicariam numa transformação da ordem liberal internacional tal como existe desde o fim da Guerra Fria.

No próximo capítulo iremos analisar a estratégia do pivô asiático lançada pelo presidente Barack Obama em seu primeiro mandato, como forma de contenção da ascensão da China por meio da geoeconomia, com as negociações da Parceria Transpacífica e da projeção militar (2009-2016). Foi a partir desse momento que os Estados Unidos passaram a tratar a China como uma ameaça geopolítica e geoeconômica de maior importância, de tal modo que redirecionaram o foco de sua política externa, anteriormente mais concentrada no Oriente Médio, para a Ásia-Pacífico.

Capítulo 2

A Estratégia do Pivô Asiático (2009-2016)

A partir do primeiro mandato do presidente Barack Obama, o foco da estratégia americana se deslocou para a região da Ásia-Pacífico. Essa mudança ficou conhecida como *Pivot to Asia* – pivô asiático – ou rebalanceamento para a Ásia. O principal motivo para essa mudança foi a ascensão da China, que na primeira década do século XXI alcançou níveis de crescimento econômico, desenvolvimento tecnológico e capacidades militares que a transformaram em uma grande ameaça, do ponto de vista dos Estados Unidos, à sua primazia na Ásia. A mudança da visão estratégica do governo chinês, do perfil baixo para um padrão assertivo, anunciada pelo presidente Xi Jinping (2012 em diante) durante o primeiro governo de Obama (2009-2012), indicou que a China aspira, no curto prazo, a alcançar a hegemonia regional no continente asiático.

Este capítulo tem como objetivo principal analisar as táticas empregadas pelo governo Obama, em nível diplomático, militar e geoeconômico, centradas no esforço de contenção da ascensão chinesa. Além disso, serão analisados os fatores econômicos, estratégicos, militares e geoeconômicos que levaram a China a ser percebida pelos Estados Unidos como ameaça para a ordem regional asiática, com potencial de alcançar a hegemonia na região.

O capítulo está dividido em dez seções. As cinco primeiras estão centradas nos Estados Unidos: na primeira seção, será feito um pequeno histórico das relações sino-americanas; na segunda, será analisada a relação com a China nos dois primeiros anos de Obama na presidência, antes do anúncio do rebalanceamento para a Ásia; na terceira, serão examinadas as ações diplomáticas do governo americano com objetivo de manter o equilíbrio de poder favorável na região; na quarta, o deslocamento das forças militares para a Ásia-Pacífico; e na quinta, a tentativa de projeção geoeconômica por meio das negociações da *Trans-Pacific Partnership* (TPP) – Parceria Transpacífica.

As quatro seções seguintes têm o foco direcionado à China: na sexta seção, será analisada a ascensão da economia chinesa nas cadeias globais de valor; na sétima, a mudança de visão estratégica do perfil baixo à assertividade; na oitava, a modernização de suas capacidades militares e projeção naval; na nona, a iniciativa geoeconômica *Belt and Road Initiative*. Por fim, na décima seção, se analisará a estratégia americana de engajamento com seus adversários como forma de contenção, como ocorre no contexto

atual com a China, de modo a manter o objetivo da grande estratégia dos Estados Unidos de preservar sua posição de liderança global.

2.1 Breve contexto histórico da relação dos Estados Unidos com a China

Desde 1832, os Estados Unidos mantêm a presença do seu poder naval na região da Ásia-Pacífico, por meio da criação do *U.S. Navy's East Asia Squadron*. Na época da Guerra Hispano-americana (1898), a marinha americana já havia estabelecido base para o *Dewey's Asiatic Squadron* na então colônia britânica de Hong Kong. Com o fim da guerra, os Estados Unidos ganharam posições em Guam e total controle sobre as Filipinas, Havaí e Ilha Wake. Estas ilhas na região da Ásia-Pacífico estão localizadas em posições privilegiadas, por onde passavam várias rotas de tráfego marítimo, o que facilitaria um dos objetivos centrais da expansão americana para aquela região, que era a penetração no mercado chinês. Tal expansão se deu a partir da *Open Door Policy*, criada em 1895, que preconizava a abertura de mercados estrangeiros e a garantia de regras comerciais liberais. No século XIX, os interesses econômicos constituíam a principal motivação para a presença militar americana no Pacífico, pois havia o objetivo de manter a estabilidade para que os comerciantes americanos pudessem acessar os mercados da região (MCCORMICK, 1963).

A China, que após a revolução comunista de 1949 havia se convertido em adversária dos Estados Unidos no início da Guerra Fria, mais tarde tornou-se parceira dos americanos por razões geopolíticas, dentro do objetivo estratégico de contenção da URSS naquele contexto. Aproveitando-se da crise das relações sino-soviéticas, que se iniciou no fim dos anos 1950 e perdurou pelos anos 1960, resultando no isolamento da China em relação tanto ao bloco socialista quanto o capitalista, a administração de Richard Nixon (1969-1974) tomou a iniciativa de reatar as relações diplomáticas sino-americanas, o que foi negociado por seu conselheiro de segurança nacional, Henry Kissinger. Operando numa lógica de equilíbrio de poder, o governo Nixon defendia que a aproximação com a China forçaria a União Soviética a adotar uma postura moderada, o que de fato ocorreu, no período que ficou conhecido como *détente*, nos anos 1970. A China, por sua vez, obteve o reconhecimento americano de que a ilha de Taiwan fazia parte de seu território, por meio da *One China Policy*, e se beneficiou da reabertura das relações comerciais com o Ocidente. De acordo com Medeiros (1999, p. 391):

Na primeira etapa, o movimento principal por parte dos Estados Unidos foi a abertura do mercado ocidental para as exportações chinesas. (...) a China trilhou, seguramente pela última vez, uma via comum de desenvolvimento na Ásia do pós-guerra, uma via que em um contexto bastante distinto Wallerstein (1979) denominou de “desenvolvimento a convite”.

Após a reaproximação diplomática promovida pelo governo Nixon, a China passou a ter condições internacionais bastante favoráveis a seu desenvolvimento econômico. Em 1972, encerrou-se o embargo comercial ao país, que tornou possível a retomada da importação de grãos dos Estados Unidos, bem como o comércio de outros produtos. No fim da década de 1970, os Estados Unidos eram o terceiro maior parceiro comercial da China, atrás apenas do Japão e de Hong Kong. As importações chinesas foram beneficiadas pelo acesso ao crédito internacional em condições bastante favoráveis, em comparação com o que os países em desenvolvimento conseguiam à época. Em 1980, os americanos concederam à China o status de Nação Mais Favorecida, que também foi reconhecida como nação em desenvolvimento, o que resultou na redução de tarifas para os produtos chineses.

Tais condições, incluindo o câmbio desvalorizado, favoreceram a expansão das exportações e, com acesso facilitado ao crédito, possibilitaram o processo de modernização industrial da China, a partir da importação de maquinário para a indústria de base. Entretanto, com o fim da Guerra Fria, a postura dos Estados Unidos em relação à China mudou. A partir da repressão do governo chinês aos protestos da praça Tiananmen, em 1989, os Estados Unidos, valendo-se de sua posição de veto no Banco Mundial e no Banco de Desenvolvimento Asiático, passaram a recusar pedidos de empréstimos chineses, sob a alegação de que havia desrespeito aos direitos humanos no país (MEDEIROS, 1999).

Do ponto de vista geopolítico, começou-se a debater dentro dos Estados Unidos a arquitetura de segurança na Ásia pós-Guerra Fria, sem a presença da União Soviética, e a necessidade de aumentar sua projeção militar na Ásia-Pacífico em face do crescimento da China no início dos anos 1990. Em 1995, foi lançada a *Nye Initiative* pelo Departamento de Defesa americano (DOD), formalizada no relatório intitulado *United States Security Challenge for the East Asia-Pacific Region* (MAYBORN, 2014). De acordo com Joseph Nye (2001, p. 98), idealizador do relatório, houve debate sobre a alternativa de iniciar a contenção da China naquele momento e foram definidos quatro objetivos principais:

the new security strategy report outlined a four part strategy: (i) maintain the forward presence of American troops; (ii) try to develop multilateral institutions as a reinforcing mechanism; (iii) put our alliances, particularly with Japan, on a firm basis after the Cold War; and (iv) from that position of strength, encourage China to define its interests in ways that could be compatible with ours.

Nos anos 1990, pode-se afirmar que a China já havia alcançado o patamar de potência regional, sendo o segundo maior país destinatário de investimentos externos diretos, apenas atrás dos Estados Unidos, e era o quarto colocado no ranking de países com maiores reservas em moeda internacional (NATHAN; ROSS, 1997). Nesse contexto, muitas grandes empresas americanas já estavam instaladas na China e, em conjunto com setores importadores e exportadores americanos que tinham como alvo o mercado chinês, faziam pressão na Casa Branca para que se reduzissem as restrições para a inclusão da China na ordem liberal. Pecequilo (2013) analisa como administração Clinton atuou nos anos 1990 para engajar a China na ordem liberal internacional como meio de contenção, ao mesmo tempo em que reduzia a pressão sobre as questões domésticas do país:

Somente a partir de 1997, a administração Clinton passou a evitar o excesso de pressões políticas sobre a China, mesmo que isso estivesse gerando inúmeros protestos internos de grupos pró-Tibet, pró-Taiwan e pró-direitos humanos em geral. Essa mudança faz parte da transformação geral da política externa de Clinton no sentido de adaptar as prescrições do E&E [*Engagement and Enlargement*] à realidade do crescimento das potências regionais e a necessidade de engajá-las ao núcleo de poder norte-americano. (...) essa ação tática visa “engajar para conter” e “dividir para conquistar” as potências regionais, mesmo que não se enquadrassem como a China na definição plena de democracia pretendida pelos Estados Unidos (PECEQUILO, 2013, p. 112).

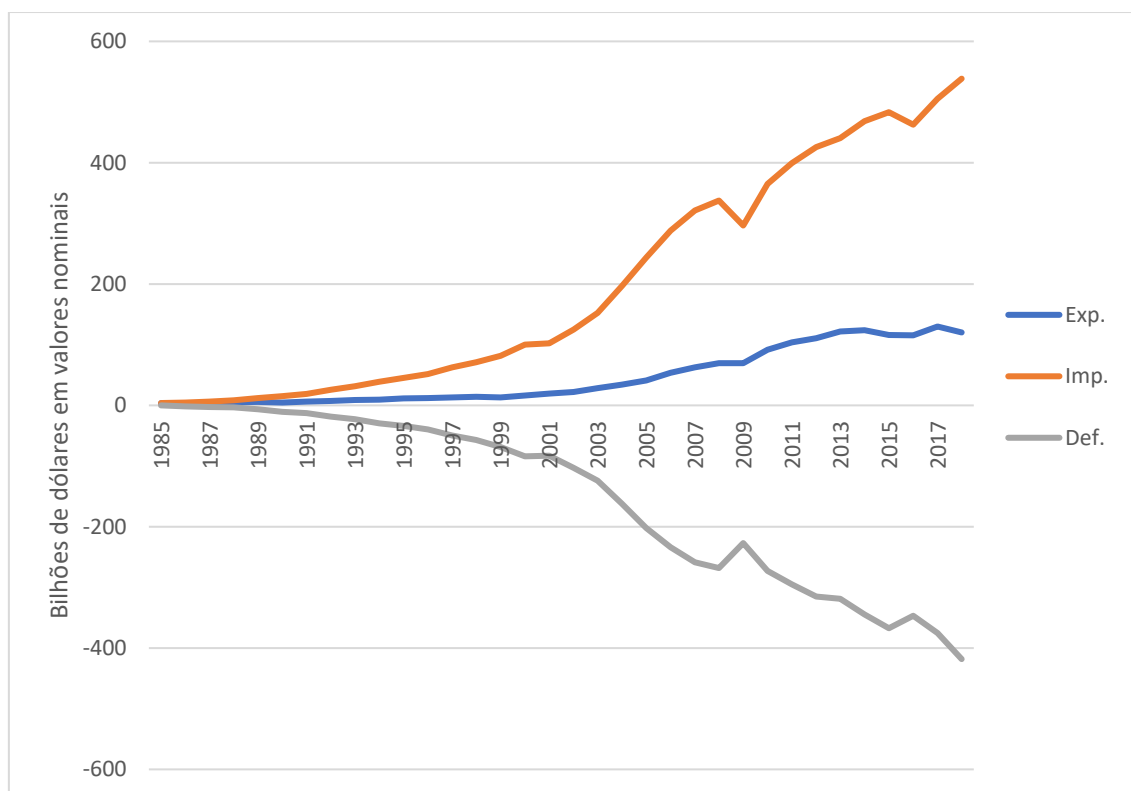
A ideia de incluir antigos adversários debaixo de sua liderança pode ser lida como uma tática para conter o crescimento de potências que possam alcançar hegemonia regional, o que é um dos objetivos estratégicos dos Estados Unidos. No caso da China, dada sua posição na economia internacional, em crescente interdependência com a economia americana, e o seu dinamismo econômico com altas taxas de crescimento, o seu enquadramento nas regras da ordem internacional liberal se tornou mais complexo. O poder de barganha chinês era tanto que, mesmo após difíceis negociações, os Estados Unidos consentiram com sua entrada na Organização Mundial do Comércio (OMC).

A expectativa americana era, além da inclusão mais efetiva de um enorme mercado na economia global, enquadrar a China nas regras liberalizantes de comércio

da OMC, que se aplicam através da negociação de normas e supervisão. Por outro lado, havia o receio de que o governo chinês, contando com o poder de barganha decorrente da atratividade de seu vasto mercado, se beneficiasse da participação na OMC ao não ter suas exportações discriminadas sem efetivamente cumprir as regras da organização (THORSTENSEN, 2010).

De acordo com Zhao e Liu (2010), o grau de interdependência entre a China e os Estados Unidos supera em alguns aspectos as relações entre os Estados Unidos e seus parceiros ocidentais nos anos 1970 e 1980. Sobretudo, se observarmos os dados de comércio e investimento estrangeiro entre os dois países. No comércio, na década de 2010, os Estados Unidos foram destino de 19% das exportações chinesas, enquanto exportaram 8% de sua produção para a China. No longo prazo, desde 1985, a economia americana vem acumulando um déficit de aproximadamente 418 bilhões de dólares com a chinesa, até 2018, conforme se pode observar no gráfico 1.

Gráfico 1 – Déficit comercial dos Estados Unidos com a China (1985-2018)



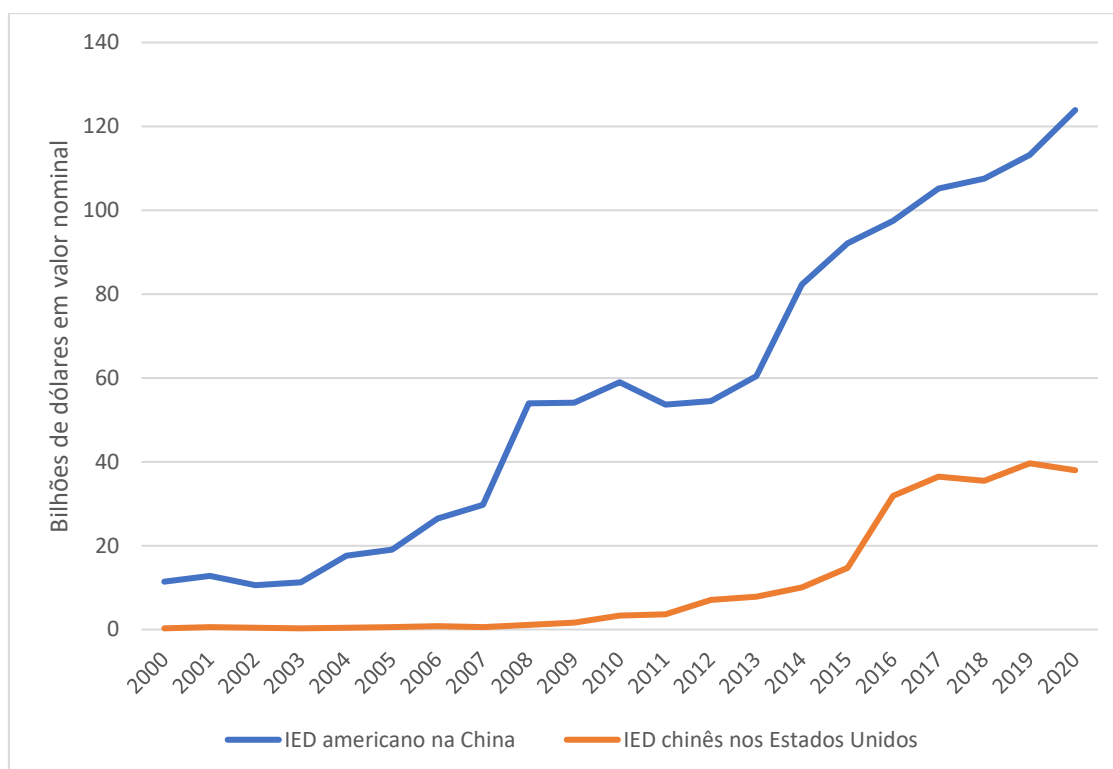
Fonte: Elaboração própria com base em Census (2021).

Deste modo, os Estados Unidos podem causar mais perdas comerciais à China impondo barreiras e aumento de tarifas comerciais do que o contrário. Mesmo assim, a

China é um grande mercado consumidor e os Estados Unidos também teriam perdas significativas caso a China fizesse o mesmo. Ao mesmo tempo, a população americana depende de produtos fornecidos pela China que não poderiam ser substituídos no curto prazo (NYE JR, 2020).

O nível de investimento direto americano na economia chinesa é significativo desde a reaproximação nos anos 1970, tendo aumentado significativamente no século XXI, sobretudo desde 2003. A China, a partir de 2009, passou a aumentar consideravelmente o nível de investimento da economia americana, chegando a um pico de quase 40 bilhões de dólares em 2019, conforme o gráfico abaixo.

Gráfico 2 – Investimento externo direto entre Estados Unidos e China (2000-2020)



Fonte: Elaboração própria com base em Statista (2021)

O investimento externo direto interessa a ambos e é representativo da simbiose que as duas maiores economias do mundo passaram a ter, devido à capacidade de investimento e atratividade mútuas. Além disso, os Estados Unidos e a China desenvolveram uma série de interesses em comum, cada um a partir de sua perspectiva estratégica: os Estados Unidos, interessados em engajar a China na ordem liberal internacional sob sua liderança; a China, interessada num ambiente internacional de paz e estabilidade para desenvolver suas capacidades econômicas com suas características

próprias, porém sem questionar a ordem vigente. Neste sentido, ambos os países vêm cooperando, de modo variável a depender do contexto, na área de segurança internacional, na gestão de crises financeiras, na promoção de comércio e investimento, na proteção do meio ambiente e no enfrentamento da mudança climática.

Tanto a China quanto os Estados Unidos operam, em última instância, com o objetivo de alcançar aquilo que seus governos definem em nível estratégico como interesses nacionais. De modo concomitante, dada a interdependência entre os dois e a complexidade do sistema internacional contemporâneo, e considerando os interesses dos demais Estados, é necessário um nível elevado de concertação sino-americana para que ambos não coloquem em risco seus próprios interesses. Neste sentido, Kissinger (2011, p. 460) afirma que:

A questão em última instância se resume ao que Estados Unidos e China podem pedir um ao outro sem deixar de ser realistas. Um projeto americano explícito de organizar a Ásia com base na contenção da China ou na criação de um bloco de Estados democráticos para uma cruzada ideológica tem pouca chance de sucesso — em parte porque a China é um parceiro comercial indispensável para a maioria de seus vizinhos. De modo similar, uma tentativa chinesa de excluir os Estados Unidos dos assuntos econômicos e de segurança asiáticos encontrará forte resistência de quase todos os demais Estados asiáticos, que temem as consequências de uma região dominada por uma única potência.

É nesta configuração complexa que se dá a competição entre os Estados Unidos e a China, em que as duas maiores potências atuais veem seus interesses entrelaçados, devendo cooperar na medida do possível, para reduzir a possibilidade de conflito. Entretanto, nenhum dos dois concorda com todos os objetivos do outro e ambos buscam avançar seus próprios interesses, porém tentando não pôr em risco a estabilidade do sistema.

2.2 A relação com a China nos primeiros anos de Obama (2009-2011)

Quando assumiu a presidência dos Estados Unidos, em 2009, Barack Obama tinha como objetivo principal, no campo das relações internacionais, pôr em prática uma agenda de refundação da hegemonia americana (PECEQUILO, 2011). Isto é, o novo governo democrata pretendia alterar significativamente a política externa em relação a seu predecessor, o presidente republicano George W. Bush (2001-2008), que ficou marcada pela tendência ao unilateralismo e intervencionismo militar. A ideia central era

retomar a ênfase nos conceitos de multilateralismo e engajamento típicos do governo democrata liderado pelo presidente Bill Clinton (1993-2000), porém adaptando-os ao novo momento.

Nos primeiros anos de Obama no poder, dentre as principais questões do cenário internacional, havia dois grandes desafios: solucionar a Grande Crise Financeira de 2008, que teve impacto global; e conter a ameaça que representava a veloz ascensão da China, que já estava prestes a ultrapassar o Japão e se tornar a segunda maior economia do mundo, o que veio a ocorrer em 2010 (LIPING, 2013). Os dois problemas estavam inter-relacionados, pois a crise de 2008 gerou a necessidade de cooperação entre as grandes potências, para evitar o colapso do sistema financeiro internacional, o que poderia ter consequências negativas para todos os lados, em que se pese a interdependência econômica existente entre Estados Unidos e China. Ao mesmo tempo, o aumento da capacidade de projeção geopolítica da China gerava a necessidade de uma política de contenção, considerando seu impacto na arquitetura de segurança da região da Ásia-Pacífico.

Neste sentido, a administração Obama tentou aprofundar a iniciativa de cooperação bilateral com a China, chamada de *China-U.S. Strategic Economic Dialogue* (SED), que havia sido iniciada no segundo mandato de Bush³. O objetivo era criar um espaço para que Estados Unidos e China discutissem temas econômicos de escala regional e global relativos a ambos os países. Com Obama, a sigla foi alterada para S&ED, para demarcar claramente dois eixos do diálogo, um econômico e outro estratégico, relacionado a questões geopolíticas. Entretanto, não se observou mudança efetiva com a iniciativa de Obama, pois os pontos de tensão entre China e Estados Unidos permaneceram os mesmos.

No campo econômico, as prioridades eram solucionar a crise de 2008 e ajustar a parceria com a China em organismos multilaterais como o G20. Duas questões centrais eram a política cambial chinesa e o papel dos países emergentes no enfrentamento à crise. Os Estados Unidos demandavam que a China assumisse maiores responsabilidades em relação à economia internacional, argumentando que sua moeda desvalorizada por intervenção estatal tinha efeito negativo no crescimento econômico

³ No segundo mandato de Bush houve certo recuo em relação ao unilateralismo, podendo ser caracterizado como “multilateralismo assertivo” (PECEQUILO, 2011, p. 472).

global e americano. A moeda desvalorizada favorece as exportações chinesas e conseqüentemente a expansão de seu mercado, sendo um dos vários fatores que explicam seu dinamismo econômico (PECEQUILO, 2011).

No campo estratégico, destacam-se as ações americanas de promoção da democracia e direitos humanos relativas à China. Historicamente, os Estados Unidos apoiam Taiwan – incluindo o fornecimento de material bélico –, o Tibet, o Dalai Lama, além de pressionarem os chineses em relação a seu sistema político fechado de partido único comunista. Há, dentro dos Estados Unidos, protestos da sociedade civil e pressões de grupos de interesse que cobram a Casa Branca a respeito desses temas. A China, por sua vez, sempre acusou ingerência norte-americana em seus assuntos internos, o que levou sua diplomacia a enfatizar a defesa da soberania e autonomia, enquanto buscava parcerias alternativas aos Estados Unidos (PECEQUILO, 2011).

Com a ascensão da China como segunda maior potência no sistema e o diálogo bilateral estabelecido com a potência hegemônica, passou a haver nos Estados Unidos um debate sobre multipolaridade *versus* bipolaridade, com a perspectiva de formação de um G2, seja de coordenação do sistema internacional ou de competição estratégica sino-americana. De acordo com Kissinger (2011), historicamente os Estados Unidos têm uma visão de que seus valores são universais, enquanto a China, pelo contrário, se expandiu com base na ideia de que seus valores são singulares, de modo que é mais difícil o caminho da cooperação: “para essas duas sociedades representando diferentes versões de excepcionalismo, a estrada para a cooperação é inerentemente complexa” (KISSINGER, 2011, p. 462).

O governo chinês, entretanto, optou por seguir a estratégia de perfil baixo e procurou recusar a posição de contraparte dos Estados Unidos no G2, o que significaria assumir a condição de grande potência e renunciar à identidade de terceiro mundo nos organismos multilaterais. A política externa da China visava, pelo contrário, equilibrar a relação com os Estados Unidos e as relações com os países do Sul global. Ao se distanciar da ideia de G2, a China buscava evitar que aumentasse a interdependência já existente com os Estados Unidos, o que poderia ser desvantajoso, deixando sua economia vulnerável às ações norte-americanas. No campo da segurança, o governo chinês considerou que a transparência demandada pelos Estados Unidos poderia ser prejudicial: “*Beijing deemed increased transparency on this topic to be unhelpful by*

potentially increasing the United States' confidence in its ability to put Chinese strategic assets at risk" (ROBERTS, 2017, p. 57).

Em 2011, os Estados Unidos lançaram um projeto de rebalanceamento de sua projeção geopolítica e geoeconômica na Ásia, visando à contenção da China. A estratégia do pivô asiático, como ficou conhecida inicialmente, visava a reaproximar os Estados Unidos dos países do Leste Asiático, Oceano Índico e da Oceania, além de ter como objetivo dinamizar a economia do Japão, que é um dos seus principais aliados na região.

Posteriormente, a administração Obama passou a chamá-la de rebalanceamento para a Ásia, considerando que o termo “pivô” soaria agressivo. Tal estratégia se caracterizou por dois movimentos: por um lado, a utilização de instrumentos multilaterais de natureza econômica com a finalidade de aumentar sua influência na região da Ásia-Pacífico, para aprofundar o enquadramento dos países da região nas regras da ordem liberal internacional; por outro, redirecionar os ativos militares americanos para o Comando do Pacífico – USPACOM⁴ – e reforçar as alianças militares com os países da região, para aumentar sua projeção geopolítica.

2.3 O Pivô Asiático: a manutenção do equilíbrio de poder favorável na Ásia-Pacífico

A estratégia do pivô asiático veio a público durante o discurso do presidente Barack Obama no Parlamento australiano, em 17 de novembro de 2011. Obama anunciou o redirecionamento da política externa americana, concentrada nas guerras do Oriente Médio devido à Guerra Global contra o Terrorismo (Afeganistão e Iraque) até então, para a região da Ásia-Pacífico:

I'd like to address the larger purpose of my visit to this region -- our efforts to advance security, prosperity and human dignity across the Asia Pacific. For the United States, this reflects a broader shift. After a decade in which we fought two wars that cost us dearly, in blood and treasure, the United States is turning our attention to the vast potential of the Asia Pacific region (OBAMA, 2011, s/p).

⁴ A partir de 2018, o USPACOM passou a se chamar USINDOPACOM – *United States Indo-Pacific Command*. Esta atualização teve como objetivo deixar claro que o comando passava a abranger toda a região ampliada do Indo-Pacífico em resposta às alterações de poder relativo dos Estados locais como a China, a Índia, a Austrália e a Nova Zelândia, e será analisada no próximo capítulo.

Sendo a região com economia mais dinâmica do mundo, a Ásia-Pacífico é descrita pelo presidente como uma região crítica para alcançar a maior prioridade de seu governo, que seria a geração de empregos dentro dos Estados Unidos. Nesta parte, pode-se entender a conexão entre o dinamismo da Ásia-Pacífico e os empregos nos Estados Unidos sob a chave da competição com a China. Desde a entrada na China na Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1999, observa-se um efeito de aumento do desemprego nos Estados Unidos, devido ao deslocamento de fábricas para a China e à competição com os produtos mais baratos chineses, decorrentes do menor custo da mão de obra e da moeda desvalorizada por intervenção do Estado chinês, dentre outros fatores (MEDEIROS, 2008). O estudo de Autor, Dorn e Hanson (2013, p. 2159) demonstrou como a importação de produtos chineses afetou o mercado de trabalho americano, em relação aos níveis de emprego e salários:

Our analysis finds that exposure to Chinese import competition affects local labor markets not just through manufacturing employment, which unsurprisingly is adversely affected, but also along numerous other margins. Import shocks trigger a decline in wages that is primarily observed outside of the manufacturing sector. Reductions in both employment and wage levels lead to a steep drop in the average earnings of households.

O discurso de Obama explicitou os principais aspectos da nova política externa americana, como a promoção do respeito às leis e normas internacionais, o livre comércio e a transparência, além da relação com a China, mais diretamente. Todos estes temas estão interligados, pois um dos principais objetivos do pivô asiático tratava-se exatamente de fazer com que a China seguisse as normas internacionais e realizasse maior abertura econômica, ou seja, se enquadrasse de modo mais aprofundado na ordem liberal internacional.

Ikenberry (2014) afirma que, naquele contexto, a região da Ásia-Pacífico estava migrando para um ordem pós-hegemônica, sendo cada vez mais pautada pela lógica de equilíbrio de poder. A estratégia americana para a região tinha como objetivo contrabalançar a ascensão chinesa, porém não somente através do equilíbrio de poder e da construção de alianças: *“the United States seeks to pull China into the liberal international order at the same time, that is, seeks to restrain China’s power and influence in the region”* (IKENBERRY, 2014, p. 44). Deste modo, Obama (2011) coloca a relação com a China em termos de cooperação no nível geopolítico, com a finalidade de enquadrá-la no sistema de leis e normas da ordem liberal internacional:

Meanwhile, the United States will continue our effort to build a cooperative relationship with China. (...) We've seen that China can be a partner from reducing tensions on the Korean Peninsula to preventing proliferation. And we'll seek more opportunities for cooperation with Beijing, including greater communication between our militaries to promote understanding and avoid miscalculation. We will do this, even as we continue to speak candidly to Beijing about the importance of upholding international norms and respecting the universal human rights of the Chinese people (OBAMA, 2011, s/p).

A proposta de maior comunicação entre as forças armadas de ambos os países é outro tema importante para os Estados Unidos, que já havia sido tentado no S&ED. Entretanto, como vimos anteriormente, a China se posiciona de maneira contrária a dar maior transparência acerca de seu setor militar, com receio de assim se tornar vulnerável estrategicamente. O grande crescimento econômico chinês permitiu uma rápida expansão e modernização de seu poderio militar, além de o país ter ampliado sua agenda de diplomacia regional e global. Deste modo, Obama enfatizou em seu discurso que sua pauta de redução nos gastos com defesa estava relacionada ao objetivo de encerrar as guerras no Oriente Médio, porém isto não incluía a região da Ásia-Pacífico, que, pelo contrário, era considerada uma área de alta prioridade para presença militar americana (OBAMA, 2011).

De acordo com Lin (2015), os Estados Unidos tinham a preocupação de que a modernização das forças armadas chinesas teria como objetivo principal deslocar e deter a presença militar americana de locais estratégicos, como o Mar do Sul e do Leste da China e o estreito de Taiwan. Além disso, a China alcançou capacidades de marinha de alto mar, isto é, tornou-se capaz de operar em águas internacionais, aumentando sua capacidade de projeção de poder naval, o que é percebido pelos Estados Unidos como desafio a suas forças marítimas que patrulham a região da Ásia-Pacífico rotineiramente.

Em relação a países mais fracos, desde 2011, a China não teria hesitado em empregar meios de diplomacia coercitiva, como sanções econômicas de modo unilateral. Neste sentido, Lin (2015, p. 8) afirma que, para os Estados Unidos, a China ainda não estaria decidida a integrar a ordem liberal internacional:

At the diplomatic level, China is adept at playing claimants against each other and engaging them bilaterally, allowing it to make use of its many leveraging tools including economic sanctions. China's penchant for aggressive unilateralism over multilateral arbitration in these regions provides another justification for the pivot in addition to its military buildup and modernization and its defiance to US military seniors. Its behaviour has certainly endangered the credibility of its "peaceful rise" intentions. It is no

surprise that the US sees China as a rising challenger state that is still undecided about integrating into the US-led international order.

Os Estados Unidos, visando a conter este avanço da projeção chinesa, buscaram reforçar antigas alianças na região com o Japão, Coreia do Sul, Austrália, Filipinas e Tailândia. Em 2014, foi firmado acordo com a Austrália para estacionar 2.500 fuzileiros navais americanos em Darwin, no norte do país, pelo período de 25 anos. No mesmo ano, foi firmado com as Filipinas o *Enhanced Defense Cooperation Agreement* (EDCA), que concedia aos Estados Unidos o direito de conduzir operações e estacionar tropas temporariamente em território filipino. Havia 25 anos que os Estados Unidos estavam ausentes militarmente das Filipinas (LOFFLMANN, 2016).

Um dos focos principais do pivô asiático foi o fortalecimento da aliança com o Japão. No campo econômico, o Japão tornou-se em 2013 um participante pleno nas negociações da Parceria Transpácífica (TPP). Uma disputa antiga entre Estados Unidos e Japão acerca das tropas americanas estacionadas em Okinawa foi resolvida e o Primeiro-Ministro japonês Shinzo Abe tomou uma série de medidas para aumentar o perfil de segurança nacional do país e aprofundar a cooperação com os americanos. Foi criado um Conselho de Segurança Nacional japonês e, em dezembro de 2013, o Japão lançou sua primeira Estratégia de Segurança Nacional, na qual se estabeleceu como prioridade o aprofundamento da aliança nipo-americana. O objetivo japonês de aumentar a cooperação com os Estados Unidos tinha a ver com a intensificação dos exercícios militares navais e aéreos das forças chinesas, o que era visto como o maior desafio de segurança na região da Ásia-Pacífico (LIFF, 2018).

O governo de Abe também criou condições legais para que a Japão pudesse empregar diretamente suas forças de defesa em apoio aos Estados Unidos, ao reinterpretar o artigo 9 de sua Constituição, que renunciava à guerra como direito soberano do país de resolver conflitos interestatais e determinava que o Japão não manteria forças terrestres, navais, aéreas ou quaisquer outros meios permanentes com potencial bélico. Para Lofflman (2016), esta ação do governo japonês demonstra como a estratégia do pivô asiático também refletia em parte uma demanda dos aliados e parceiros americanos por um maior engajamento dos Estados Unidos na região. Por outro lado, a aliança com o Japão dificultava a possibilidade de engajamento estratégico com a China como parte da política externa de Obama.

Desde 2011, os Estados Unidos passaram a integrar a arquitetura institucional da região do Leste asiático, ao se tornarem membros formais do *East Asia Summit*, que reúne anualmente os líderes de 16 países da região, incluindo a Oceania (CAMROUX, 2012). No mesmo ano, houve aproximação maior com a *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN), ao se indicar o primeiro embaixador americano permanente na organização. Esse processo se aprofundou com o estabelecimento do encontro anual das lideranças dos Estados Unidos e dos países da ASEAN, o que culminou no acordo de parceria estratégica realizado em novembro de 2015.

De acordo com Lofflmann (2016), a estratégia americana de tentar conter a crescente influência da China, ao evitar o confronto direto e apostar no multilateralismo, favoreceu o desenvolvimento de cooperação econômica e militar com os países da ASEAN. Tais países estariam preocupados com a maior presença da marinha chinesa nos mares do Sul e do Leste da China. Em fevereiro de 2016, aconteceu o primeiro *US-ASEAN Summit* em solo americano, na Califórnia.

Durante a administração Obama, os Estados Unidos passaram cada vez mais a se envolver em disputas territoriais de seus aliados e parceiros contra a China nos mares do Sul e do Leste da China. Uma das queixas principais era a criação de ilhas artificiais pela China para fins de reivindicação territorial. A China passou a realizar exercícios militares e a despachar tropas para postos militares avançados com o objetivo de reforçar suas reivindicações territoriais em várias ilhas da região (IISS, 2016). Tais ilhas têm o potencial de facilitar o acesso a fontes de petróleo e gás natural e a tomada de posse de zonas de pesca importantes, além da importância de sua posição geográfica estratégica do ponto de vista militar e a proximidade a rotas de navegação comercial.

Em consonância com a estratégia de engajamento, os Estados Unidos, oficialmente, não tomavam partido nas disputas territoriais envolvendo a China, Taiwan, Brunei, Vietnã, Malásia, Filipinas e Japão. Ao mesmo tempo, porém, atuavam para impedir que a China impusesse soberania e restrições à navegação sobre os Mares do Sul e do Leste da China. Em 2015, o secretário de defesa americano Ash Carter afirmou que as forças armadas americanas não permitiriam que a China impusesse restrições à liberdade de navegação. Desde então, a marinha americana passou a realizar “exercícios de liberdade de navegação” na região (TORBATI, 2015).

Além de fortalecer as alianças existentes, os Estados Unidos buscaram novas parcerias estratégicas com vários países da região, como Myanmar (Burma), Vietnã, Cingapura, Malásia, Indonésia e Índia, o que resultou em consultas diplomáticas regulares e exercícios militares conjuntos. Em 2015, Obama realizou uma visita à Índia, na qual se negociou a renovação do pacto de defesa de 10 anos entre ambos os países, incluindo a transferência de tecnologia bélica americana para as forças armadas indianas, desenvolvimento e produção conjunta de armamentos e colaboração contra o terrorismo. Àquela altura, a Índia passou a ser o país que mais realizava exercícios militares em conjunto com as forças americanas. Como resultado dessa parceria, os Estados Unidos se tornaram naquele momento o maior fornecedor de material bélico para a Índia, após as vendas aumentarem em aproximadamente 9 bilhões de dólares. Esta posição até então era ocupada pela Rússia (LOFFLMANN, 2016).

Para Lofflmann (2016), a Índia liderada por Narendra Modi aparentemente havia deixado de lado sua tradicional política externa de não-alinhamento na direção de uma tendência a maior cooperação com os Estados Unidos, principalmente devido à projeção e poder da China, dentre outras ameaças no campo da segurança. As disputas de fronteira sino-indianas se intensificaram, havendo incursões do exército chinês em território indiano nos Himalaias em 2014. Assim como na intensificação da cooperação com o Japão, a aproximação com a Índia aumentou a preocupação chinesa com o caráter da estratégia americana de redirecionamento para a Ásia-Pacífico, vista pela China como ameaça aos seus interesses regionais.

Pode-se afirmar que a tática de contenção da China da administração Obama, no curto prazo, não teria a finalidade de isolar a China em relação aos outros Estados asiáticos nem em relação aos Estados Unidos e seus aliados ocidentais, mas sim manter um equilíbrio de poder favorável na região da Ásia-Pacífico. Neste sentido, ao mesmo tempo em que galgaram o aumento da influência diplomática nos Estados menores, os Estados Unidos deram ênfase às relações com duas potências regionais: a Índia, com a qual buscavam aprofundar as relações; e o Japão, terceira maior economia do mundo, cujos laços de cooperação são profundos desde 1945.

Assim, a tática de Obama consistia, no campo da diplomacia, em fazer com que os Estados Unidos operassem dentro de uma lógica de equilíbrio de poder na Ásia-Pacífico, como parte do objetivo de manter a primazia na região.

2.4 O Rebalanceamento das forças militares para o Pacífico

A administração Obama propunha o redirecionamento estratégico de recursos diplomáticos, militares e econômicos do Iraque e Afeganistão para a região da Ásia-Pacífico. Ao examinarmos os recursos militares americanos na Ásia, no então Comando Militar do Pacífico (USPACOM), ainda no governo de George W. Bush, podemos observar a tendência de reforço da presença militar na região desde 2004, com o *Global Posture Review*⁵. A proporção de destacamentos navais para o Pacífico aumentou durante a administração Bush, apesar de o total de navios ter sido reduzido, conforme se pode observar na tabela abaixo.

Tabela 1 – Destacamentos navais dos Estados Unidos entre 2001 e 2007

Exercício Financeiro	Total de navios de guerra	Navios de guerra do PACOM	Percentual
2001	315	141	44,80%
2002	313	145	46,30%
2003	297	139	46,80%
2004	291	138	47,40%
2005	282	133	47,20%
2006	281	132	47%
2007	279	151	54%

Fonte: Elaboração própria com base em Ali (2012).

Entre os anos de 2001 e 2006, houve uma pequena tendência de aumento na proporção de navios de guerra destacados para a região da Ásia-Pacífico. Em 2007, ocorreu um aumento expressivo de aproximadamente 10% no posicionamento de navios de guerra no Pacífico, passando a perfazer mais da metade do total da frota de navios de guerra americanos em atividade.

Em artigo publicado no mesmo ano, o comandante da USPACOM, almirante Timothy Keating, delimitou a área de responsabilidade do comando, que se espalhava àquela altura por quase metade da superfície do planeta, abrangendo 43 países, com

⁵ Em 16 de agosto de 2004 o presidente Bush anunciou um programa de redistribuição de pessoal e de bases e instalações militares no exterior, chamado de *Integrated Global Presence and Basing Strategy* (IGPBS) ou *Global Posture Review* (CRITCHLOW, 2005).

mais de 100 línguas e 1000 dialetos falados por aproximadamente 60% da população global, incluindo cinco das dez maiores economias do mundo (KEATING; MCCAFFREY, 2007). No mapa abaixo, pode-se observar a área de responsabilidade do USPACOM.

Mapa 1 – Área de Responsabilidade do USPACOM



Fonte: CFE-DMHA (2021)

Além de delimitar a área de responsabilidade, o almirante Keating definiu os principais pontos da missão e visão prospectiva do USPACOM. Sobre o futuro, a perspectiva era que os Estados Unidos deveriam manter pelo menos o mesmo nível de presença e postura na região, reforçar as alianças e liderar os esforços de cooperação multilateral, pois a China continuaria a aprimorar suas capacidades militares e expandir sua influência econômica e política. A ascensão da China é tratada como um dos pontos centrais para a estratégia do USPACOM, com ênfase na cooperação e no engajamento, ao mesmo tempo em que o comando estaria preparado para a contenção militar:

China's rise will be important to USPACOM. While we must maintain our military capabilities to preserve regional security, interaction with China must also focus on what we can do to influence China's development as a responsible global stakeholder. Through continued dialogue and military-to-military initiatives, such as mid-level officer exchanges, we improve understanding and reduce the potential for miscalculation during contingencies or emergencies. Our future efforts will emphasize opportunities for cooperation with China rather than areas of competition (KEATING; MCCAFFREY, 2007, p. 59).

Para os Estados Unidos, o aumento dos recursos e capacidades do Comando do Pacífico era uma medida necessária para manter a ordem e a estabilidade na região, em função de seus interesses. Ao mesmo tempo, isso representava uma ameaça para outros atores regionais que ganharam relevância política, econômica e militar, como a China. Neste sentido, muitos estrategistas afirmavam que a liderança inquestionável dos Estados Unidos não seria mais algo sustentável.

Michael Lind (2008), para citar um exemplo, afirmou que os Estados Unidos deveriam reconhecer a perda de sua primazia, a erosão de sua posição dominante e que o momento unipolar havia passado. Neste sentido, o país deveria se preparar para um mundo multipolar no qual coexistem várias grandes potências, mesmo considerando que os Estados Unidos permaneçam sendo o país mais poderoso ainda por muito tempo. Lind destacou a necessidade de cooperação em questões de segurança dentro de uma lógica de concerto entre grandes potências, ou de participação em alianças contra alguma potência – solo ou em conjunto com outras – que adote uma postura agressiva em relação aos Estados Unidos e seus aliados. Ou seja, o autor defendia que os Estados Unidos operassem exclusivamente numa lógica de equilíbrio de poder.

No *Quadrennial Defense Review* de 2010, se mantém postura similar à expressa pelo Comandante da USPACOM em 2007, no que se refere à relação com a China. O mesmo pode ser observado na *National Security Strategy* de 2010 e na de 2015, nas quais se reforça a ideia de engajamento da China através do enquadramento na ordem liberal. A perspectiva de que o crescimento econômico e a modernização militar chinesa alteram significativamente o panorama estratégico da região da Ásia-Pacífico faz com que o Departamento de Defesa americano proponha uma postura dupla: ao mesmo tempo em que afirma o objetivo de cooperação e de expectativa de que a China tenha um papel construtivo na ordem internacional liberal – sob a liderança dos Estados Unidos – fica clara a crítica em relação à falta de transparência do governo chinês em relação a suas forças armadas e suas intenções futuras na Ásia e no mundo:

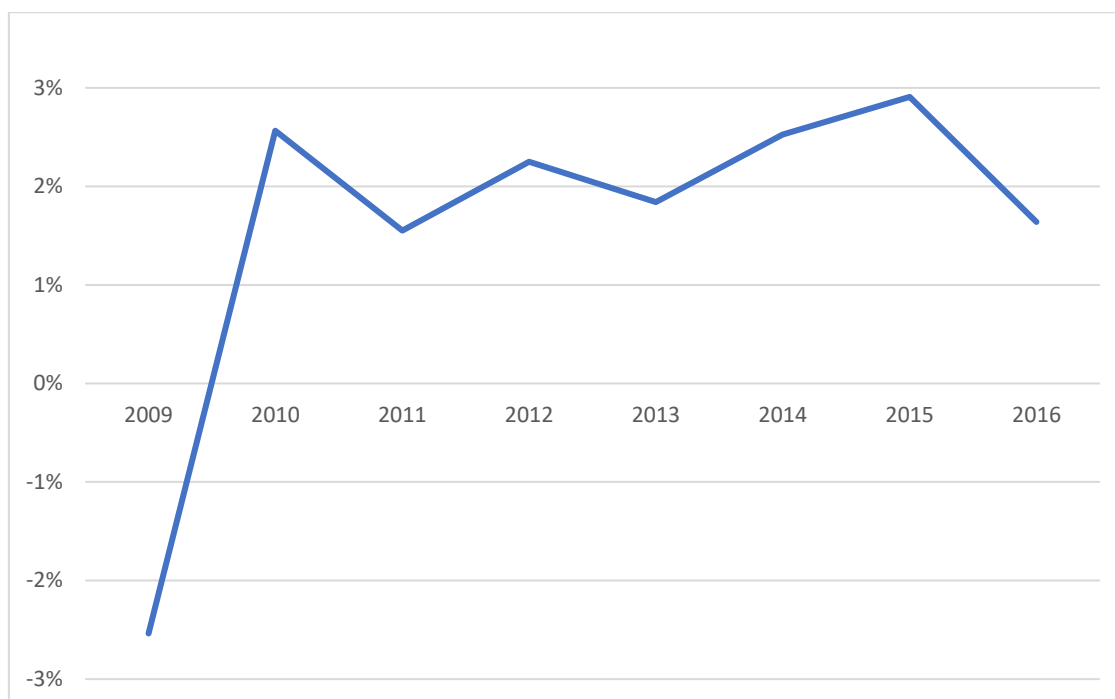
In particular, China's military has begun to develop new roles, missions, and capabilities in support of its growing regional and global interests, which could enable it to play a more substantial and constructive role in international affairs. The United States welcomes a strong, prosperous, and successful China that plays a greater global role. The United States welcomes the positive benefits that can accrue from greater cooperation. However, lack of transparency and the nature of China's military development and decision-making processes raise legitimate questions about its future conduct and intentions within Asia and beyond (DOD, 2010, p. 60).

Em discurso acerca do rebalanceamento para a região da Ásia-Pacífico, em 2012, o comandante da USPACOM, Samuel Locklear, afirmou que a chave para a integração da China num ambiente de segurança internacional estável seria a presença militar americana, sob o argumento de que a mesma vem sendo o sustentáculo da arquitetura global de segurança do mundo pós-1945. A pergunta que mais teve que responder ao assumir o Comando do Pacífico, disse Locklear, foi sobre a relação entre Estados Unidos e China no nível militar. O comandante declarou que já havia visitado a China em duas ocasiões: a primeira, num encontro da S&ED junto à Secretária de Estado Hillary Clinton; a segunda, para participar presencialmente de uma manobra conjunta entre as forças americanas e chinesas – *military-to-military engagement* –, sendo o primeiro comandante da USPACOM a fazê-la em três anos. Além disso, recebeu visitas recíprocas de comandantes militares chineses no quartel-general do comando, no Havaí. Neste sentido, o discurso de Locklear justifica a maior presença militar americana sob o argumento da necessidade de superar diferenças para construir uma relação bilateral sino-americana de caráter cooperativo:

Our two countries have a strong stake in regional peace and stability and an interest in building a cooperative bilateral relationship. We are hoping to look past our differences and to focus our relationship on our converging interests... Such as counter-piracy, counter-terrorism, protecting sea lanes of communication, and humanitarian assistance and disaster response... just to name a few (LOCKLEAR, 2012, s/p).

O rebalanceamento para a Ásia-Pacífico ocorreu num momento em que a administração Obama procurava reequilibrar as contas públicas, principalmente em razão dos gastos despendidos para solucionar a crise financeira de 2008 e dos gastos militares nas guerras do Afeganistão e Iraque. No gráfico 3, podemos observar a grande queda no PIB americano decorrente da crise de 2008. O Departamento de Defesa americano precisou lidar com um significativo corte orçamentário, em decorrência do *Budget Control Act* (BCA) de 2011, que previa uma redução de 487 bilhões de dólares nos gastos do departamento nos próximos dez anos, o que consistiria aproximadamente num corte de 50 bilhões por ano. Na figura abaixo, vejamos as taxas de crescimento do PIB:

Gráfico 3 – Taxa de crescimento do PIB americano entre 2009-2016



Fonte: Elaboração própria, com base em World Bank (2021).

Na tabela 2, podemos ver a evolução dos gastos militares dos Estados Unidos entre 2009 e 2016. Após um ano de Obama na presidência, houve uma tendência pequena de aumento dos gastos militares: embora tenha se mantido o mesmo percentual do PIB, houve aumento em valores nominais, per capita e em relação ao total dos gastos públicos. Em 2011, já se pode notar uma leve tendência de queda nos gastos militares que, apesar de aumentarem em 0,1% em relação aos gastos públicos e crescerem em valores nominais e par capita, foram reduzidos em 0,1% em relação ao PIB. No último ano do primeiro mandato de Obama e no primeiro ano do segundo, pode-se observar maior redução dos gastos militares, com todos os indicadores da tabela apresentando redução significativa.

Em 2012, a redução da parcela do PIB destinada a gastos militares foi de 0,3%, também caindo em relação aos gastos públicos, em 0,4%. Isto representou uma queda de aproximadamente 27 bilhões de dólares, resultando numa queda dos gastos per capita. No ano seguinte, ocorreu o maior corte de gastos militares do período total do governo Obama: quase 46 bilhões de dólares, o que significou uma redução de 0,5% em relação ao PIB e 0,7% em relação aos gastos públicos, o que resultou também na maior queda de gastos per capita. A partir de 2014, nota-se uma redução no corte do

orçamento militar. Nesse ano, o corte foi de aproximadamente 31 bilhões de dólares, queda de 0,3% em relação ao PIB e queda também nos gastos per capita.

Tabela 2 – Gastos militares dos Estados Unidos (2009-2016)

Exercício Financeiro	Gastos militares em milhões de USD - valores correntes	Percentual do PIB	Percentual dos gastos públicos	Gastos militares per capita
2009	705.917,00	4,9%	11,8%	2304,6
2010	738.005,00	4,9%	12,3%	2388,3
2011	752.288,00	4,8%	12,4%	2414,4
2012	725.205,00	4,5%	12,0%	2309,2
2013	679.229,00	4,0%	11,3%	2146,7
2014	647.789,00	3,7%	10,4%	2032,8
2015	633.829,64	3,5%	9,9%	1975,3
2016	639.856,44	3,4%	9,6%	1980,9

Fonte: Elaboração própria com base em SIPRI (2021).

Em relação aos gastos públicos, houve aumento ainda maior no corte, que foi de 0,9% em relação ao ano anterior. Em 2015, a tendência se manteve: redução de 13 bilhões de dólares, queda de 0,2% em relação ao PIB e de 0,5% relativo aos gastos públicos, acompanhados pela redução dos gastos per capita. No último ano de Obama, a tendência de corte do orçamento de defesa arrefeceu, havendo redução nos gastos de 0,1% em relação ao PIB e 0,3% em relação aos gastos públicos. Isso significou um pequeno aumento dos gastos militares em valores nominais e per capita (SIPRI, 2021).

Este cenário de corte orçamentário no setor militar é um fator importante para se entender o conceito de rebalanceamento aplicado pela administração Obama. O contexto em que a estratégia de Obama foi anunciada não era propício para um aumento nos gastos militares. Neste sentido, tratava-se de redirecionar recursos militares para a Ásia-Pacífico sem prejuízo da política de ajuste fiscal que respondia a problemas econômicos domésticos e externos, decorrentes do aumento dos gastos do *Federal Reserve* (FED) para fornecer liquidez para o sistema financeiro internacional em face dos desdobramentos da crise financeira de 2008 (TORRES, 2014; TOOZE, 2018).

No *Quadrennial Defense Review* de 2014, consta que o objetivo do Departamento de Defesa é alcançar o patamar de 60% de seus ativos militares navais estacionados no Pacífico, no ano de 2020. Desta maneira, seguiu-se a tendência de

aumento gradual de aumento da proporção de navios de guerra que observamos na tabela 1.

Supporting the broader U.S. rebalance to the region, the United States will maintain a robust footprint in Northeast Asia while enhancing our presence in Oceania, Southeast Asia, and the Indian Ocean. By 2020, 60 percent of U.S. Navy assets will be stationed in the Pacific, including enhancements to our critical naval presence in Japan. This will include LCSs rotated through Singapore, a greater number of destroyers and amphibious ships homeported in the Pacific, and the deployment of surface vessels such as Joint High Speed Vessels to the region. The Department is increasing the number of U.S. naval and air forces and relocating Marines to Guam as part of our distributed laydown, which will result in a force posture that is more geographically distributed, operationally resilient, and politically sustainable (DOD, 2014, p. 34.)

No *National Military Strategy* de 2015, o Departamento de Defesa americano seguiu o padrão de discurso em defesa da cooperação com a China em assuntos de segurança. Contudo, apontou criticamente que as ações chinesas estariam aumentando as tensões na região da Ásia-Pacífico. Sobre o Mar do Sul da China, as reivindicações territoriais sobre as ilhas são colocadas como incongruentes com a lei internacional e que, ao passo que os Estados Unidos estivessem tentando resolver as disputas por meio da cooperação multilateral, a China estaria respondendo com agressividade para poder posicionar forças navais e controlar uma região por onde passam rotas marítimas vitais (DOD, 2015). Vários atores além da China reivindicam territórios nas ilhas e soberania sobre zonas marítimas da região, tais como Japão, Taiwan, Filipinas, Vietnã, Malásia e Brunei (RAINE; LE MIERE, 2013).

Os Estados Unidos, além de aumentarem sua presença militar visando à contenção da atuação chinesa no Mar do Sul da China, tentaram arbitrar as tensões entre os vários países com a finalidade de promover um equilíbrio de forças a região por meio de uma interpretação da lei internacional sobre os direitos e usos legais do mar e do espaço aéreo. O Departamento de Defesa, no documento *Asia Pacific Maritime Security Strategy*, de 2015, empregou o termo “liberdade sobre os mares”, que não está definido na lei internacional, para se referir aos direitos de uso supracitados, incluindo o trânsito de embarcações e aeronaves militares (PECEQUILO; FORNER, 2017). Tanto a China quanto os Estados Unidos defendem que haja liberdade de navegação para embarcações comerciais no Mar do Sul da China. Entretanto, no que tange à liberdade para embarcações militares, a China se posiciona contrariamente, argumentando que os exercícios militares navais dos Estados Unidos na região ferem a sua soberania.

A base dos argumentos dos Estados Unidos e China sobre o tema da liberdade de navegação reside nas normas do tratado multilateral intitulado Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) – *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS) –, que cada um dos dois interpreta de um modo específico. Tal convenção é um dos acordos multilaterais mais aceitos internacionalmente, tendo 166 países membros, um dos quais a China. Os Estados Unidos, por sua vez, não ratificaram a convenção. Porém, os governos americanos há muito tempo sustentam que as normas da CNUDM constituem direito consuetudinário e se comprometem a segui-las. Entretanto, ambos os países divergem sobre os limites para atividades militares em áreas definidas pela convenção como Zonas Econômicas Exclusivas (ZEE). Tais zonas, em geral, são delimitadas pela distância de 200 milhas do litoral de um Estado ou de ilhas costeiras naturais, e conferem ao Estado os seguintes direitos:

sovereign rights for the purpose of exploring and exploiting, conserving and managing the natural resources, whether living or non-living, of the waters superjacent to the seabed and of the seabed and its subsoil, and with regard to other activities for the economic exploitation and exploration of the zone, such as the production of energy from the water, currents and winds (UNCLOS, 2021, p. 43)

Ao mesmo tempo em que uma ZEE deve funcionar em benefício do Estado costeiro, todos os países têm liberdade de navegação e sobrevoo em tais zonas, algo que é consensual entre China e Estados Unidos. A controvérsia se dá sobre o direito de navios de guerra, aviões militares e embarcações militares auxiliares transitarem livremente nestas áreas. A posição dos Estados Unidos é que eles têm o direito de realizar atividades militares nas ZEEs em todo o mundo, inclusive na chinesa, com base em três argumentos. Primeiro, no texto da convenção, afirma-se que a soberania do Estado costeiro sobre a ZEE é restrita a atividades econômicas e no artigo 58 se garante a liberdade de navegação e sobrevoo em alto mar para todos os Estados. Segundo, observa-se a prática costumeira de alguns Estados, como Rússia, Reino Unido, Austrália, África do Sul, Estados Unidos e China, que invariavelmente conduzem atividades militares em ZEEs de outrem sem aviso prévio. Terceiro, no histórico de negociações da CNUDM nunca se incluiu uma cláusula clara em relação à restrição de atividades militares em ZEEs (HOUCK; ANDERSON, 2014).

A China, por sua vez, se posiciona contrariamente à visão americana, defendendo que deve haver permissão prévia do Estado costeiro para que haja trânsito de ativos militares em ZEEs. Um de seus argumentos é que isso fere interesses de

segurança nacional, devido aos recursos naturais e às pesquisas científicas realizadas em tais áreas que, portanto, seriam objeto de jurisdição exclusiva. Outro argumento é que os Estados Unidos não teriam direito a defender sua posição com base na CNUDM, por não serem signatários da convenção. Neste sentido, cada vez mais a China busca conter a presença militar americana utilizando abordagens AD/A2 (*anti access/area denial* – anti-acesso e negação de área), aplicando tecnologias de controle cibernéticos e espaciais e desenvolvendo defesas aéreas sofisticadas que podem restringir acesso em águas e espaço aéreo fora dos limites de seu território. No QDR de 2014, essa é uma das principais preocupações expressas pelo Departamento de Defesa americano.

Por fim, os chineses argumentam que a convenção não determina textualmente o direito à condução de atividades militares em zonas exclusivas estrangeiras, de modo que a autorização prévia do Estado costeiro seria necessária, sob pena de violação de sua soberania. Apesar deste posicionamento, a China é um dos países que conduzem atividades militares em ZEEs estrangeiras sem aviso prévio. Ademais, tal prática é considerada como legítima por vários países como Alemanha, Itália, Holanda e Reino Unido (HOUCK; ANDERSON, 2014).

Os Estados Unidos conseguem manter sua presença militar no Mar do Sul da China por meio de um instrumento multilateral, a CNUDM, mesmo sem tê-lo subscrito, pois o mesmo faz parte da estrutura de regras e normas da ordem internacional. A China, por sua vez, mesmo sendo parte do acordo multilateral, fracassa em tentar utilizá-lo em favor de seus interesses, que seria impedir as atividades militares americanas em sua costa. Neste caso, se conjugam dois fatores essenciais da ordem internacional liderada pelos Estados Unidos: regras e normas definidas num foro multilateral em conjunto com sua projeção militar. Na ordem liberal internacional, ambos se relacionam e se retroalimentam de maneira fundamental.

2.5 Parceria Transpácífica: a tentativa de aprofundar o enquadramento da Ásia-Pacífico na ordem liberal internacional

Uma parte importante da estratégia de Obama foi a tentativa de projeção geoeconômica através das negociações para aderir ao acordo multilateral de livre comércio Parceria Transpácífica (*Trans-Pacific Partnership* – TPP), também conhecida

como *Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement*. O acordo foi assinado originalmente por quatro países, Brunei, Chile, Nova Zelândia e Singapura, em junho de 2005, com objetivo central de liberalizar as economias da região da Ásia-Pacífico. Em maio de 2006, o acordo entrou em vigor e, em 2008, mais cinco países iniciaram negociações para fazerem parte do acordo: Austrália, Malásia, Peru, Estados Unidos e Vietnã.

Em 2009, o presidente Obama anunciou a intenção de concluir as negociações para a participação americana no acordo. Posteriormente, México, Canadá e Japão entraram nas negociações da TPP (USTR, 2021). Um dos objetivos principais dos Estados Unidos, de acordo com o *Office of the United States Trade Representative* (USTR), era impulsionar o crescimento econômico americano e gerar empregos de alta qualidade nos Estados Unidos, por meio do aumento das exportações para a Ásia-Pacífico, considerando a pujança econômica da região, que à época do início do primeiro mandato de Obama representava aproximadamente 40% do PIB global (WILLIAMS, 2013).

De acordo com Matthew Goodman, que foi coordenador da Casa Branca para a *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC), o objetivo principal dos Estados Unidos com a TPP seria integrar a China no acordo de livre comércio, algo que seria similar à estratégia de diversas agências norte-americanas que anteriormente levaram à incorporação da China à Organização Mundial do Comércio. Neste sentido, a finalidade seria enquadrar a China nos padrões liberais de comércio do Ocidente, desencorajando-a a tentar enfraquecer ou contornar as regras de comércio internacional vigentes por outras vias. Goodman critica a ideia de que os Estados Unidos, com a TPP, visavam à contenção econômica da China, argumentando que o objetivo seria restringir a China no longo prazo, assim como os Estados Unidos são restringidos quando operam no comércio internacional seguindo as leis estabelecidas (YUAN, 2012).

Outro argumento que questiona a ideia de que a intenção da TPP seria, de fato, a contenção da China, é que a iniciativa para o acordo não partiu dos Estados Unidos. Como vimos acima, as negociações começaram em 2005 e os Estados Unidos só entraram nos diálogos em 2008. Segundo Susan Schwab, que ocupou o cargo de representante de comércio dos Estados Unidos na USTR, entre 2006 e 2009, os norte-americanos não entraram nas negociações da TPP inicialmente pois estavam

empenhados na rodada de Doha da OMC, com expectativa de que se chegasse a um resultado positivo para os interesses americanos. Todavia, quando ficou claro que os diálogos em Doha resultariam em fracasso, em julho de 2008, o governo de George W. Bush buscou alternativas e se tornou favorável a participar das negociações da TPP. Quando Bush aceitou o convite dos quatro participantes originais na TPP, de acordo com Schwab, não havia nada de relevante no acordo referente à contenção da China (YUAN, 2012).

Green e Goodman (2016) argumentam que o impacto geopolítico da TPP não estaria relacionado a uma lógica competitiva de soma-zero entre Estados Unidos e China, mas sim a uma lógica de integração à ordem liberal baseada em regras: *“competitive trade liberalization incentivizes all economies to lower barriers and fuse into a larger, wealth-creating, rules-based order. The opponents of TPP have offered no better pathway to that beneficial future”* (GREEN; GOODMAN, 2016, p. 29). Para os autores, a tendência seria a China não querer participar da TPP por alguns anos, mas os Estados Unidos deveriam manter o objetivo de integrá-la ao acordo, encorajando a maior abertura econômica e convergência da China com as “regras do século XXI”. Entretanto, a TPP era vista pelo governo americano como um instrumento geoeconômico. Neste sentido, o Secretário de Defesa americano Ash Carter declarou que, para os interesses de segurança na Ásia, a aprovação da TPP seria equivalente a acrescentar mais um porta-aviões na região (CARTER, 2015). Barack Obama, por sua vez, afirmou que sem a TPP os Estados Unidos perderiam espaço e seria a China quem escreveria as regras para a Ásia (SEIB, 2015).

Do ponto de vista da China, a entrada dos Estados Unidos no acordo tinha como objetivo a contenção de seu crescimento econômico. No jornal oficial do Partido Comunista Chinês, o *People's Daily*, foi publicado pelo jornalista Ding Gang, em 2011, que a TPP seria aparentemente um acordo econômico, mas que na verdade continha um claro objetivo de conter a ascensão chinesa, pois os Estados Unidos temeriam ser afastados da região da Ásia-Pacífico pela China (YUAN, 2012). Em matéria de 2015, Ding Gang analisou como a TPP poderia impactar a posição da China na cadeia industrial global, em favor dos Estados Unidos:

One important aim of the US efforts to advance the Trans-Pacific Partnership (TPP) is to extend the global trade rules led by the US. The TPP is to upgrade trade rules. For instance, the TPP's inclusion of labor standards is not included in most of the free trade

agreements between China and other countries. (...) Be it reshaping the global trading order or establishing new rules, they are mainly designed to ensure the key US position in the global industrial chain. The core interests of the US lie in restructuring the chain by means of FTAs [Free Trade Agreements] and this may have an adverse impact on China's future position in the global industrial chain (DING, 2015, s/p).

Em direção similar, alguns intelectuais chineses também analisaram a TPP como uma iniciativa de contenção à China. Li Xiangyang analisa a entrada dos Estados Unidos nas negociações para o acordo como um importante passo de sua estratégia de rebalanceamento para a Ásia, que teria motivações econômicas e geopolíticas no sentido de conter a ascensão chinesa. Para Li, com a TPP em vigor, a APEC seria enfraquecida e a China acabaria por ser excluída do processo de integração asiática que vinha defendendo por mais de dez anos, o que seria um desafio para a continuidade do crescimento chinês. Para Yang Jieman, ao invés de conter, a participação americana na TPP teria o papel de diluir e reduzir a influência da China na região da Ásia-Pacífico, o que poderia ser descrito como uma ação de “*soft confrontation*” (YUAN, 2012).

Green e Goodman (2016) analisam o impacto geopolítico da TPP em termos de ordem regional, equilíbrio de poder e a capacidade de os Estados Unidos influenciarem a China. Neste sentido, os autores partem da premissa que a realidade geopolítica da Ásia é pautada pela ordem liberal internacional desde 1945, com a vitória norte-americana no Pacífico. Os Estados Unidos estabeleceram como base regras multilaterais para comércio e finanças internacionais, firmadas em Bretton Woods, em conjunto com a forte presença militar americana na região e alianças bilaterais.

O Japão, que se tornou o principal parceiro americano na Ásia-Pacífico desde então, emergiu como principal economia que serviu de sustentação para a estabilidade da ordem na região, com o seu modelo de desenvolvimento a partir de uma política industrial nacionalista e intervencionista (TORRES, 1999). A Coreia do Sul, em seguida, conseguiu alcançar o desenvolvimento econômico com o suporte do Japão e dos Estados Unidos, que visavam à contenção do avanço da influência soviética no Sudeste Asiático.

Após a reaproximação diplomática com os Estados Unidos, a partir dos diálogos dos presidentes Richard Nixon e Mao Tsé-Tung, a China, no governo de Deng Xiaoping (1978-1990), deu início ao processo de reformas econômicas que permitiram a sua participação de maneira mais significativa no comércio internacional, dando os primeiros passos de seu engajamento na ordem internacional liberal, como vimos na

seção 2.1. A expectativa então era que se pudesse manter a China, dado o seu potencial de crescimento econômico, sob a influência dos Estados Unidos de modo duradouro.

Entretanto, a ascensão chinesa vem criando obstáculos a essa expectativa norte-americana. Enquanto a China contemporânea permanece dependente das regras do comércio internacional em nível global, devido à amplitude da interdependência econômica que possui com os países ocidentais, sobretudo com os Estados Unidos, o governo de Xi Jinping declarou ser favorável à mudança na ordem regional asiática, considerando as novas circunstâncias do século XXI:

As a Chinese saying goes, "A wise man changes as time and circumstances change." We need to keep pace with the changing circumstances and evolving times. One cannot live in the 21st century with the outdated thinking from the age of Cold War and zero-sum game. We believe that it is necessary to advocate common, comprehensive, cooperative and sustainable security in Asia. We need to innovate our security concept, establish a new regional security cooperation architecture, and jointly build a road for security of Asia that is shared by and win-win to all. (...) In the final analysis, it is for the people of Asia to run the affairs of Asia, solve the problems of Asia and uphold the security of Asia. The people of Asia have the capability and wisdom to achieve peace and stability in the region through enhanced cooperation (XI, 2014, s/p).

Uma nova ordem regional asiática, na visão do presidente chinês, deveria ser decidida apenas pelos países asiáticos por si mesmos. Isto é, não deve haver interferência externa, como dos Estados Unidos e de outras potências ocidentais. A base concreta para a perspectiva de Xi Jinping reside, por um lado, na modernização e ampliação da capacidade de projeção militar chinesa, e, por outro, no projeto de infraestrutura *Belt and Road Initiative* e na criação do Banco Asiático de Investimentos em Infraestrutura (AIIB). O estabelecimento de uma ordem regional capitaneada pela China por meio destes projetos teria como sustentação o grande excedente gerado pelo crescimento econômico chinês.

A visão de Xi Jinping, de que os asiáticos deveriam definir um sistema regional de segurança sem a participação dos Estados Unidos, tem como barreiras a grande interdependência econômica entre a China e os Estados Unidos e a forte presença militar americana na região, além de poderosos aliados, como o Japão. Contudo, isso pode ser interpretado como um objetivo de transição para uma nova ordem regional asiática, na qual a China tenha maior influência regional do que os Estados Unidos e o Japão.

Considerando a perspectiva da China sob a liderança de Xi, as expectativas americanas com a TPP eram reforçar sua posição no comércio regional e no estabelecimento de regras e normas para a região da Ásia-Pacífico. Em cinco de outubro de 2015, após cinco anos de negociações foram concluídos os diálogos e o acordo da TPP foi assinado por doze países: Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Singapura, Estados Unidos e Vietnã. Para além dos benefícios econômicos potenciais para seus membros, a TPP teria como principal resultado o aumento da influência americana na região por meio do reforço das regras da ordem internacional liberal (GREEN; GOODMAN, 2016).

O comércio funcionaria como um instrumento da ordem e do poder, em última instância. Isto é, o acordo de livre comércio pode ser entendido como um instrumento de projeção geoeconômica, que para além de suas características estritamente econômicas, tem como finalidade atingir resultados geopolíticos, como o aumento da influência dos Estados Unidos na região, e consequentemente a redução da influência de Estados vistos como adversários, especialmente a China (BLACKWILL; HARRIS, 2016).

Uma questão importante a ser colocada é a seguinte: a Parceria Transpacífica teria a capacidade de conter a China através da definição de regras na região da Ásia-Pacífico? A princípio, como os demais acordos de livre-comércio assinados pelos Estados Unidos, a TPP foi criada para cortar tarifas e expandir mercados para os países membros ampliarem suas exportações. Contudo, o acordo foi além disso, criando as chamadas “regras do século XXI” nas áreas de serviços, investimentos, comércio digital, empresas estatais (*state-owned enterprises* – SOEs) e proteção do meio ambiente (USTR, 2021). Neste sentido, a TPP foi uma tentativa de avançar a agenda da ordem liberal internacional na região, fazendo com que os países seguissem o padrão de regras já adotados pelo Ocidente, em geral.

Dentro desta perspectiva, o comércio internacional contemporâneo deveria ser menos definido pela plena concorrência entre importadores e exportadores – *arms-length transactions*, em que cada parte age de modo totalmente independente da outra e o preço é definido sem qualquer relação com influências externas. O argumento base da TPP para a definição de regras e ordenamento do comércio na região da Ásia-Pacífico é que, para produzir benefícios econômicos reais, os acordos comerciais atuais deveriam

reduzir atritos e estabelecer regras previsíveis em toda a cadeia produtiva, incluindo os fatores domésticos de produção dos países membros. (GREEN; GOODMAN, 2016)

O acordo final da TPP resultou num texto longuíssimo, com mais de seis mil páginas e 30 capítulos. No que tange a tarifas, ficou estabelecida a eliminação de mais de dezoito mil delas, relativas a produtos comercializados entre os países membros. Alguns produtos agrícolas fundamentais da região, como arroz, carne bovina e laticínios, tiveram tarifas mantidas. Contudo, até estes produtos, na maioria dos casos, teriam tarifas reduzidas e quotas de importação aumentadas no longo prazo. No campo de formulação de regras, há inovações significativas em comparação com acordos de livre comércio passados. Em relação à economia digital, a TPP requer o armazenamento de dados em servidores locais, demanda proteção de dados pessoais e novas penalidades para crimes cibernéticos. Pela primeira vez em um acordo de livre comércio, há um capítulo referente a empresas estatais, que define limites ao apoio estatal a estas empresas e visa a submeter aquelas que operam em mercados estrangeiros a regras de maior transparência e regulação imparcial. O acordo também demanda padrões para a relação das empresas com os trabalhadores, postulando a necessidade de haver direito a salário-mínimo e a formação de sindicatos (USTR, 2021).

As novas regras foram alvo de críticas de diversos grupos dentro dos países participantes, inclusive dos Estados Unidos. A indústria farmacêutica americana criticou o prazo acordado para proteção de drogas biológicas, de doze anos, que é bem maior que o prazo estabelecido na legislação americana. Várias organizações não-governamentais (ONGs) reclamaram da falta de regras para combater a mudança climática, apesar de haver no acordo novos padrões estabelecidos para pesca e proteção da vida selvagem. Alguns cortes de tarifas foram criticados pelo prazo longo estabelecido para entrarem em vigor, resultando na proteção de alguns setores domésticos em alguns países, como a tarifa americana que incide sobre caminhões leves importados (GREEN; GOODMAN, 2016). As regras para o mundo do trabalho, incluindo direito a sindicalização livre, iriam de encontro à realidade do Vietnã, que não dispõe de sindicatos independentes, havendo apenas um sindicato nacional dos trabalhadores dirigido pelo Estado, o que também ocorre na China.

Petri, Plummer e Fan Zhai (2012) realizaram uma análise econométrica na qual elaboraram estimativas a respeito dos potenciais ganhos salariais e número de empregos

para os países envolvidos nas negociações do acordo. Este foi um dos principais estudos que serviram de base para projetar a expectativa de vantagens econômicas com a TPP em vigência no futuro. Em relação ao ganho salarial nos Estados Unidos, estimou-se um aumento pequeno, da ordem de 0,5% do PIB, a ser alcançado no ano de 2025. As vantagens mais significativas deste aumento decorreriam em parte da expansão de exportações e importação, com a mudança qualitativa na direção de expandir tanto a exportação de produtos de alto valor agregado quanto a importação de produtos baratos de menor valor agregado, o que melhoraria a balança comercial com a região da Ásia-Pacífico. Além disso, esta projeção levou em conta a expectativa de aumento de investimento direto externo (IED) nos Estados Unidos que resultariam da agilização da estrutura regulatória com a TPP em vigor. O impacto estimado na criação de empregos dentro dos Estados Unidos também é pequeno, de acordo com o estudo de Petri et al (2012). Não foi possível estimar um impacto no total da força de trabalho, seja de aumento ou redução de empregos. Entretanto, foi possível estimar nesse estudo que haveria uma tendência a melhoria qualitativa nos empregos, com empregos de maior salário em empresas multinacionais competitivas, em particular no setor de serviços.

Para o Japão, os benefícios de participar da TPP seriam mais substanciais. Em 2025, a renda do trabalho atingiria patamar 2% maior, aproximadamente, e seria consequência de resultados mais expressivos do que os dos Estados Unidos, com crescimento significativo de importações mais baratas, exportações de alto valor agregado, mais investimentos externos e empregos de melhor qualidade. Economias menores do acordo também teriam ganhos substanciais. O Vietnã, por exemplo, observaria um aumento da renda do trabalho de 25% em relação à produção nacional de 2014. A projeção de salários para economias que ficaram de fora do acordo, como China e Indonésia, indica que sofreriam perdas marginais decorrentes dos efeitos da TPP. A estimativa para 2025, de acordo com a projeção, seria uma redução de 0,3% e 0,2%, respectivamente, em relação ao PIB. Ou seja, pode-se considerar que são perdas pequenas, mas que teriam impacto negativo em economias que buscam mais crescimento e desenvolvimento (PETRI; PLUMMER; FAN ZHAI, 2012).

Em 2014, Petri, Plummer e Fan Zhai elaboraram novas projeções para a TPP incluindo a China como participante hipotética. Neste artigo, os autores analisam que, para a China participar, mais outros quatro países asiáticos deveriam entrar no acordo:

Indonésia, Coreia do Sul, Filipinas e Tailândia. O argumento é que, além destes países terem demonstrado interesse em entrar nas negociações, isto tornaria o acordo mais atrativo para a China. A conclusão a que se chega é que, nesta hipótese da TPP expandida, com 17 participantes, os dois países que mais teriam resultados econômicos benéficos seriam os Estados Unidos e a China. Petri et al. (2014) trabalharam com modelos econométricos para elaborar suas projeções, considerando que as dificuldades geopolíticas poderiam ser superadas por meio da cooperação sino-americana, mesmo admitindo àquela altura que isso fosse bastante complexo e difícil. A ideia de enquadrar a China nas “regras do século XXI” ia na direção contrária das características fundamentais que vêm sendo responsáveis pelo sucesso do modelo econômico chinês, principalmente no que diz respeito ao papel do Estado na economia. Neste sentido, pode-se afirmar que a Parceria Transpacífica serviria como instrumento de contenção da China caso ela participasse do acordo.

Na próxima seção, será analisado o crescimento econômico chinês para além apenas do nível quantitativo, sendo examinado do ponto de vista qualitativo, pois a economia chinesa alcançou o patamar de crescimento liderado pelas inovações tecnológicas, alcançando o feito de ascender nas cadeias globais de valor. Isso levou a China a ser vista como uma ameaça muito maior pelos Estados Unidos, pois a indústria chinesa passou a ser capaz de fabricar produtos de alto valor agregado, chegando ao nível de poder competir em alguns setores com os países de economia avançada. Deste processo decorreu também o incremento da modernização militar chinesa, o que permitiu o aumento da capacidade de projeção de suas forças armadas.

2.6 A ascensão da China nas cadeias globais de valor

Muito se fala no crescimento econômico chinês, sua continuidade no tempo com altas taxas e o fato de ter alcançado a segunda posição no ranking das economias mundiais, estando apenas atrás dos Estados Unidos. Além disso, há a perspectiva de a economia chinesa alcançar a primeira posição no futuro próximo, em 2030 (MCRAE, 2018). Para compreender este fenômeno, vamos analisar adiante, brevemente, qual foi o

caminho e a estratégia de desenvolvimento que levou a China a esse patamar, a partir do conceito de cadeias globais de valor.

Gereffi, Humphrey e Sturgeon (2005) definem as cadeias globais de valor a partir de duas características fundamentais da economia contemporânea: a globalização da produção e do comércio, que estimularam o crescimento das capacidades industriais dos países em desenvolvimento; e a desintegração vertical das empresas transnacionais, que redefiniram suas áreas de atuação principais com ênfase na inovação, estratégia, marketing e os segmentos da produção industrial e serviços com maior valor agregado, ao mesmo tempo em que reduziram sua participação nos demais segmentos. As cadeias globais de valor consistem num sistema onde há uma hierarquia das etapas da produção industrial de bens e serviços em relação ao seu local de produção no mundo, em que as empresas dos países avançados se concentram nas atividades com maior valor agregado e as dos países em desenvolvimento assumem as tarefas de menor valor agregado, ocupando, portanto, uma posição menor dentro da hierarquia das cadeias globais.

É preciso analisar cuidadosamente a posição de um país nas cadeias globais de valor, pois um grande exportador de produtos finais de média e alta tecnologia pode ser apenas um montador de produtos com peças importadas, cuja marca pertence a outro país que fica com a parcela maior do valor agregado do que é produzido. Conforme afirma Isabela Nogueira (2015, p. 45):

(...) um grande exportador de bens finais de média e alta tecnologia, mesmo com um saldo comercial expressivo, pode não deter uma fatia relevante de valor adicionado doméstico se sua posição na hierarquia for essencialmente de montador ou concentrada em bens de baixo valor agregado – importando componentes mais sofisticados e exportando o produto final com a marca de empresas de um terceiro país, sede das firmas líderes. Isso significa que as estatísticas de produção industrial e comércio muitas vezes podem oferecer uma visão parcial (ou até enganosa) de onde o valor é realmente criado e capturado na economia global.

O grande desafio para uma economia em desenvolvimento neste contexto é conseguir subir nas cadeias globais de valor, com suas empresas passando a ocupar as posições de produção de bens e serviços de maior valor agregado. Um dos países a conseguir esse feito recentemente foi a China, a partir de políticas públicas direcionadas para a elevação de suas empresas nas cadeias globais.

A China passou a ter um papel central não só na economia asiática, mas também na economia global. Pelo lado da oferta, a China passou a ser o maior produtor e

exportador de tecnologia da informação e bens de consumo industriais para os mercados europeu e americano. Em termos de demanda, a China se tornou um dos maiores mercados consumidores do mundo de máquinas e equipamentos de alta tecnologia – principalmente da Alemanha, Japão e Coreia do Sul –, de *commodities* como petróleo, minerais e produtos agrícolas – da Ásia, África, Oriente Médio e América Latina – e de manufaturas voltadas para o mercado interno (COSTA PINTO, 2015).

A integração da China com os países desenvolvidos nas cadeias globais de valor, por meio sobretudo das multinacionais norte-americanas, europeias, japonesas e sul-coreanas explica o dinamismo e centralidade que a economia chinesa passou a ter em escala global. De acordo com Costa Pinto (2015, p. 83), observam-se três eixos articulando essa integração da China:

i) os investimentos externos americano, japonês, coreano e europeu (subsidiárias de empresas transnacionais), cuja produção fora orientada tanto para as exportações destinadas aos Estados Unidos e à Europa como para o mercado interno chinês em expansão; ii) as cadeias produtivas de manufaturas globais, que articularam as empresas dos países desenvolvidos, detentoras de grandes marcas mundiais, e as grandes empresas de países asiáticos, que fornecem suprimento de máquinas, equipamentos, peças e componentes, para a indústria chinesa, a qual por seu turno, transforma e reexporta produtos acabados para o mundo, sobretudo para os Estados Unidos e a Europa; e iii) o segmento da indústria de consumo não durável (vestuário, material esportivo, brinquedos etc.), liderado pelas cadeias varejistas dos Estados Unidos e da Europa, que envolve as firmas da China e do seu entorno como fornecedores. A articulação desses três circuitos fez com que a China se tornasse o centro global de montagem e produção de manufaturas mundial.

O Estado teve um papel essencial no desenvolvimento econômico chinês, devido à intervenção direta na economia de várias maneiras, como através de políticas industriais, planejamento diretivo, empresas estatais, controle de juros, câmbio e salários, controle de fluxos de capitais e do sistema financeiro (NOGUEIRA, 2015). Nesta seção, iremos nos aprofundar mais especificamente em um dos mecanismos utilizados pelo Estado chinês para impulsionar a economia chinesa em relação aos países capitalistas avançados, relativo ao conjunto de políticas de inovação autóctones, desde meados dos anos 2000, que resultaram na subida da China nas cadeias globais de valor.

Em 2006, o governo de Hu Jintao (2003-2013) lançou o programa intitulado como “inovação autóctone”, com o objetivo de lançar marcas e inovações chinesas em setores de tecnologia avançada. A conferência nacional de ciência e tecnologia ocorrida

no mesmo ano teve como resultado um plano de desenvolvimento para que a China se tornasse um país com crescimento econômico liderado pela inovação – *innovation-led growth* – no médio-longo prazo, tendo como meta o ano de 2020 (CASSIOLATO, 2013).

O programa centrou-se no uso do mercado interno e na internacionalização de empresas estatais chinesas para gerar demanda para os produtos chineses tanto no mercado interno quanto no externo. No mercado interno, as compras governamentais têm sido usadas como instrumentos da política de inovação, perfazendo aproximadamente 2% do PIB da China. Em conjunto com as compras públicas, a definição de padrões técnicos foi outro instrumento importante para o aumento da demanda por produtos chineses. Desde a década de 1990, o governo chinês adotou padrões técnicos próprios na implantação de redes de fibra ótica nos sistemas bancário, alfandegário, tributário, na saúde e educação. Nessa área, a empresa Legend, que controla várias outras empresas chinesas, como a Lenovo, foi a maior beneficiária, expandindo enormemente sua atuação no mercado (NOGUEIRA, 2015).

No setor de telecomunicações também podemos observar como a definição de padrões técnicos favoreceu as empresas chinesas. As duas maiores marcas chinesas neste campo, a Huawei e a ZTE, foram beneficiadas pela escolha do padrão V5.1, que foi desenvolvido por ambas as empresas e que atendia a centrais telefônicas de grande capacidade na China. Tal padrão, até os anos 1990, era usado somente nas regiões do interior, onde não havia competição estrangeira. Considerando esta experiência, foi neste momento que o governo determinou que todos os novos sistemas que fossem vendidos nos países a partir de então adotassem o padrão V5.1. Assim, ocorreu um grande crescimento das empresas chinesas de telecomunicação, pois a maioria das empresas estrangeiras não fabricava sistemas neste padrão (NOGUEIRA, 2015).

A partir dos anos 2000, cada vez mais as empresas chinesas pressionaram o governo por proteção via definição de padrões técnicos, enquanto as fabricantes estrangeiras passaram a fazer resistência a tal política:

A partir de meados dos anos 2000, são recorrentes os relatos de pressão das fabricantes chinesas por proteção e defesa da tecnologia autóctone via, por exemplo, padrões técnicos para celulares. Em 2009, depois de intensa disputa entre operadoras domésticas, fabricantes estrangeiras e fabricantes nacionais (sobretudo Huawei, ZTE e Lenovo), o governo selecionou o TD-SCDMA como o padrão técnico de celulares de terceira geração (LEE et al., 2012). O

padrão foi desenvolvido por um instituto de pesquisa estatal (Datang) e sofreu aberta resistência das fabricantes estrangeiras (sobretudo Motorola e Nokia) e das operadoras domésticas (NOGUEIRA, 2015, p. 15).

Em novembro de 2009, o governo chinês lançou a Circular nº 618, intitulada “Implementar o trabalho de credenciamento de produtos nacionais de inovação autóctone”, na qual foi anunciado um catálogo de produtos a ter tratamento preferencial nas compras públicas, em nível nacional. Isso levou a várias províncias e cidades a criarem seus próprios catálogos, que em sua maioria excluía produtos estrangeiros das compras das administrações locais chinesas. A circular tinha como enfoque produtos de alta tecnologia, como equipamentos de comunicação, computadores e *software*, além de produtos com base em novas fontes de energia, com alta eficiência energética. De acordo com Cassiolato (2013, p. 76):

Em dezembro de 2009, o governo avançou mais ainda, com a criação de um catálogo de 240 tipos de equipamentos industriais, em dezoito categorias, para as quais haveria incentivos para que as empresas nacionais produzissem, com o propósito de atualizar a base industrial da China.

Os países capitalistas centrais passaram a reagir a esta política chinesa de incentivo à indústria nacional, que chegou a estipular que as compras públicas deveriam ser feitas apenas de empresas que possuíssem um selo de inovação autóctone chinês. Os Estados Unidos pressionaram a China a revogar esta medida, o que ocorreu em 2011. A proposta inicial da Parceria Transpacífica incluía capítulos específicos sobre políticas de compras públicas como instrumento de inovação tecnológica, que visavam à proibição desta prática. No texto final do acordo, um dos princípios gerais definidos para compras públicas era o não favorecimento de fornecedores domésticos em detrimento de outros países membros do acordo:

1. With respect to any measure regarding covered procurement, each Party, including its procuring entities, shall accord immediately and unconditionally to the goods and services of any other Party and to the suppliers of any other Party, treatment no less favourable than the treatment that the Party, including its procuring entities, accords to: (a) domestic goods, services and suppliers; and (b) goods, services and suppliers of any other Party (TPP, 2021, s/p).

O sistema de inovação chinês também teve impacto na modernização militar do país. O setor de defesa recebe transferências tecnológicas oriundas do setor civil, através de inovações copiadas das potências ocidentais. Neste sentido, a pesquisa militar chinesa consiste na nacionalização de tecnologias já existentes em conjunto com a tentativa de alcançar o nível dos países mais avançados. Assim como no modelo

americano, a China investe em tecnologias de uso dual, que possam servir tanto para modernização do setor de defesa quanto para o desenvolvimento de inovações que garantam a subida nas cadeias globais de valor e a conquista de novos mercados. O Estado tem um papel fundamental na integração dos setores civil e militar nesse processo de inovação tecnológica (MEDEIROS; TREBAT, 2015).

A ascensão da China nas cadeias globais de valor e o papel central alcançado por sua economia no cenário internacional é tamanho que uma grande crise econômica na China poderia resultar numa recessão global. De acordo com Li (2015), na hipótese de tal crise econômica ocorrer na economia chinesa, haveria uma queda entre 1,5 e 3% na taxa de crescimento da economia global. Considerando que uma recessão global é definida em geral como crescimento negativo da média do PIB per capita mundial e que a economia global cresce a uma taxa entre 3 e 4% ao ano, uma crise econômica na China tem o potencial de levar a economia mundial à recessão (MINQI LI, 2016).

A China, tendo alcançado o patamar de economia capaz de produzir produtos de alta tecnologia e valor agregado, tornou-se uma forte competidora em nível mundial do ponto de vista econômico. Seu modelo econômico peculiar, que combina a economia de mercado com planejamento e intervenção do Estado, tem se mostrado capaz de sustentar um crescimento duradouro, forte o suficiente para atravessar grandes crises econômicas globais e se manter sólido num cenário de grande competitividade e inovações na fronteira tecnológica.

Em maio de 2015, a China lançou o *Made in China 2025*, um plano de desenvolvimento industrial com duração de dez anos. Nesse plano, a China define o objetivo de deixar de ter uma produção baseada no trabalho intensivo para ter uma produção baseada em conhecimento intensivo, para poder alcançar inovações tecnológicas com maior velocidade. De acordo com Ling Li (2018, p. 67), o plano “*Made-in-China 2025 is the first-stage of a “three-phase” grand plan, which will guide China to become a world manufacturing power from the current grand production workshop of the world*”. Neste sentido, o plano tem como metas construir capacidades mais elevadas de produção industrial, aumentar a qualidade dos produtos feitos na China, criar marcas chinesas próprias, desenvolver tecnologias avançadas de fronteira, pesquisar novos materiais e produzir os componentes principais de produtos de alta tecnologia.

Neste contexto, um debate importante ocorreu dentro e fora da China, acerca da mudança de uma visão estratégica de perfil baixo, em vigência desde o governo de Deng Xiaoping, para uma estratégia assertiva, que passou a ser anunciada publicamente desde que Xi Jinping assumiu a presidência da China. Com o tamanho alcançado pela China em termos econômicos, tecnológicos e militares, e passando a ser vista como potencial ameaça pelos Estados Unidos, seria possível para Pequim manter o perfil baixo nas relações internacionais?

2.7 Do perfil baixo à luta por conquistas: a política externa chinesa de Deng a Xi

De acordo com Wang (2018), a China é um elemento dinâmico e parte importante do sistema internacional contemporâneo, sendo a sua ascensão um dos temas mais discutidos na última década. O processo de crescimento da economia chinesa se iniciou com Deng Xiaoping, no fim dos anos 1970, cuja visão estratégica de política externa era resumida através do ditado: *tao guang yang hui* – esconda sua força, espere seu tempo, também referenciada em inglês como *keeping a low profile* (KLP). Tal estratégia tinha como objetivo assegurar um ambiente internacional pacífico para a China se desenvolver internamente, adotando um baixo perfil nas relações exteriores (KRICKOVIC, 2017).

Considerando sua população massiva, tamanho continental e ausência de rivais regionais, a China pôde se concentrar em seu desenvolvimento interno para se tornar um Estado poderoso, “pegando carona” na ordem liberal internacional, motivo pelo qual é chamada frequentemente de *free-rider*. Neste sentido, tentou-se caracterizar a política externa chinesa pela ideia de ascensão pacífica, enfatizando a natureza não ameaçadora do seu crescimento, de modo a evitar conflitos com as grandes potências. Ao mesmo tempo, a China mantinha sua identidade de país em desenvolvimento e não arcava com os custos de manutenção do sistema internacional, os quais ficam sobretudo a cargo dos Estados Unidos, dada sua posição de liderança.

No *White Paper* intitulado *China's Peaceful Development*, divulgado em setembro de 2011, é definido como objetivo central da diplomacia chinesa a criação de um ambiente pacífico e estável para o seu desenvolvimento. Em um ambiente de relações internacionais onde sempre há competição e conflito, diz o documento, os

países devem buscar oportunidades de cooperação e interesses comuns e que a China utiliza a cooperação como caminho para a solução de disputas e promoção da paz e do desenvolvimento. Dessa maneira, a China não buscaria a hegemonia, mas sim a estabilidade: “*It never engages in aggression or expansion, never seeks hegemony, and remains a staunch force for upholding regional and world peace and stability*” (CHINA, 2011, s/p).

Essa perspectiva de cooperação e de recusa do objetivo de buscar hegemonia tem raízes nas ideias de Deng Xiaoping, que além de defender o *tao guang yang hui*, também afirmava como princípio de política externa a ideia de *bugangtou* – não buscar a liderança. Neste sentido, a China era representada como uma participante passiva nos assuntos internacionais. O sucessor de Deng, o presidente Jiang Zemin (1993-2003), começou a deslocar a China para uma posição um pouco mais assertiva ao afirmar que o país deveria avançar no engajamento com o mundo – *yu shijie jiegui* –, a partir de seu desenvolvimento como uma potência abrangente – *fazhan zonghe guoli* – e da construção de uma nova ordem internacional (ZHENG; TOK, 2007).

Quando Hu Jintao assumiu a presidência, em 2003, a China havia se tornado a sexta maior economia do mundo, mantendo altas taxas de crescimento do PIB após duas décadas de crescimento contínuo. O peso da China na arena internacional aumentou significativamente, já começando a ficar difícil a manutenção da característica de perfil baixo nas relações exteriores. Contudo, Hu ainda mantinha em discurso oficial que a China se mantinha sob a perspectiva de baixo perfil proposta por Deng, de modo que seu lema para política externa era o “mundo harmonioso”.

Ao mesmo tempo, como resultado do rápido crescimento de seu poder econômico, político e militar, a diplomacia chinesa tornou-se significativamente mais ativa e expandiu sua influência não só na região da Ásia-Pacífico, mas na América Latina, na África e no Oriente-Médio. Neste contexto, passou-se a debater se a China sob liderança de Hu Jintao havia abandonado o perfil baixo e adotado uma política externa assertiva, a despeito do discurso oficial (SUISHENG, 2010).

A partir da crise financeira de 2008, um ano antes de Barack Obama assumir o poder nos Estados Unidos, a diplomacia chinesa tornou-se claramente mais assertiva. Após o presidente da França Nicolas Sarkozy visitar o Dalai Lama, o governo chinês cancelou subitamente um encontro previamente marcado com a União Europeia que

ocorreria em dezembro de 2008. Neste mesmo mês, a China, pela primeira vez em sua história contemporânea, enviou navios de guerra para além de seu espaço marítimo, para patrulhar navios piratas na Somália. No início de 2009, o presidente do Banco Central da China surpreendeu o mundo ao propor uma moeda de reserva internacional para substituir o dólar (SUIHENG, 2010).

Em março de 2009, o ministro da defesa chinês anunciou que o país tinha objetivo de construir um porta-aviões, argumentando que a China não poderia ser a única grande potência a não possuir tal ativo bélico. No mês seguinte, a marinha chinesa fez uma grande demonstração naval em sua costa leste, com a presença de oficiais navais de alta patente de 29 países, sendo o primeiro encontro multilateral desta magnitude na história da República Popular da China. Foi neste contexto que a marinha chinesa interceptou o navio de patrulha americano *USNS Impeccable*, próximo à Ilha Hainan, o que foi percebido como forte sinal de que a China vinha adotando um padrão assertivo de comportamento no cenário internacional (SUIHENG, 2010).

Na perspectiva dos Estados Unidos, apesar do discurso oficial de cooperação e de desejar boas-vindas ao desenvolvimento econômico chinês, a ascensão da China não poderia se dar de modo pacífico, ao contrário do que sugere o *White Paper China's Peaceful Development*. Tomando como exemplo a sua própria experiência histórica, na qual se buscou a hegemonia regional nas Américas, como decorrência de seu desenvolvimento econômico e militar no século XIX, os Estados Unidos presumem que a China tentará maximizar seu poder em face de seus vizinhos na Ásia, de modo que nenhum outro Estado tenha condições de ameaçá-la, alcançando assim a posição de potência hegemônica regional. De acordo com Mearsheimer (2006, p. 162)

An increasingly powerful China is also likely to try to push the United States out of Asia, much the way the United States pushed the European great powers out of the Western Hemisphere. We should expect China to come up with its own version of the Monroe Doctrine, as Japan did in the 1930s.

Ao se tornar a segunda maior economia mundial, ficou difícil para a China tentar manter o discurso de perfil baixo em sua atuação no sistema internacional, em consonância com antiga filosofia de “esconder sua força” de Deng Xiaoping. De acordo com Sorensen (2015), a partir do governo de Xi Jinping, um ponto de inflexão estratégico para a política externa chinesa foi articulado, ficando conhecida a partir de discursos do líder chinês desde 2013 como *fenfa youwei – striving for achievements* (SFA). Essa nova direção deixou de lado a abordagem de baixo perfil, no campo do

discurso oficial, para começar a demonstrar as capacidades chinesas e reivindicar uma posição de liderança no sistema internacional. Para Chang-Liao (2016), a estratégia de Xi tem intensificado a influência chinesa por meio de instrumentos geoeconômicos, que incluem tanto a política de investimentos externos como a punição com aplicação de sanções econômicas a países considerados hostis. O autor aponta que o objetivo da política externa chinesa é utilizar a arquitetura multilateral do sistema internacional para transformar as regras globais em benefício da China.

Para Poh e Li (2017), em conjunto com a retórica da política externa *striving for achievements*, a China adotou uma postura mais agressiva em relação às disputas marítimas com o Japão e outros países do Sudeste Asiático. A administração de Xi Jinping rapidamente modernizou a marinha chinesa, criou uma zona de defesa aérea no Mar do Leste da China e intensificou suas reivindicações no Mar do Sul da China. Ao mesmo tempo em que pôs em marcha a projeção geoeconômica, por meio da *Belt and Road Initiative* (BRI) e do banco de investimento da Ásia (AIIB), a China desenvolveu suas forças armadas e entrou em disputas territoriais através da construção de infraestruturas de uso militar.

Nesse cenário de crescimento econômico e tecnológico, o projeto *Belt and Road Initiative* é visto como um instrumento geoeconômico da política externa chinesa. O grande plano de construção de infraestruturas para conectar a China à Eurásia, tendo a si mesma como ponto focal, foi percebido como uma ameaça pelos Estados Unidos, ao projetar a influência chinesa por meio de grandes investimentos em infraestrutura de transportes, comunicação, finanças e logística. Este projeto, em conjunto com o aumento da projeção militar, poderia criar as bases para um aumento expressivo da influência chinesa, podendo levá-la à primazia na região da Ásia-Pacífico.

Sendo assim, muitos analistas no Ocidente têm classificado a estratégia chinesa como assertiva, a partir da chegada de Xi Jinping ao poder, tendo alterado o padrão de estratégia cooperativo e de perfil baixo que vinha sendo seguido, em linhas gerais, desde o governo de Deng Xiaoping. Todavia, apesar de a inflexão ser observada mais claramente a partir da chegada de Xi Jinping à presidência da China, como vimos, desde Hu Jintao já podia se observar uma tendência nesta direção. Um dos fatores que podem ajudar a explicar isso é que Xi Jinping já estava envolvido em decisões de política externa da China antes de se tornar presidente (YAN, 2014).

Entre os analistas chineses há debate sobre esta visão dicotômica de assertividade *versus* perfil baixo. Estes dois polos seriam mutuamente excludentes entre si, ou haveria possibilidade de serem complementares um ao outro? De acordo com Qin Yaqing (2014), com base na tradição filosófica chinesa *Zhongyong*, é possível haver complementaridade e meio termo entre as duas perspectivas. Yan Xuetong (2011), por outro lado, tomando como fundamento o pensamento pré-dinastia Qin, defende que não há complementaridade possível e afirma ser necessário que a China tenha uma postura assertiva, a partir de uma perspectiva realista de relações internacionais.

Qin Yaqing (2014) afirma que a interpretação de que houve na China uma mudança de uma estratégia de perfil baixo para a assertividade consiste num equívoco. Tal visão teria como base a dialética de Hegel e desconsideraria a base tradicional de conhecimento chinês. A partir dessa base, Qin afirma que a perspectiva dialética da *Zhongyong* descreveria melhor a estratégia internacional chinesa, a partir da qual se vislumbra a ideia de “continuidade através da mudança”. Qin (2014, p. 288) define assim esse conceito:

Zhongyong dialectic, or complementary dialectic, constitutes a core component of Chinese background knowledge, and therefore provides the theoretical framework here for a discussion on China's international strategy. As earlier mentioned, this dialectic constitutes the essence of several thousand years of practice in Chinese society, and has been generally considered as a most useful guiding principle with respect to behaviour, and a virtuous social norm. In contrast to the conflictual dialectics constructed in a Hegelian way, which assumes conflict as the essence of interacting poles, the Zhongyong dialectic argues that interacting poles are complementary in nature, and inclusive of each other.

Isto é, o *Zhongyong* pressupõe a complementaridade e o meio termo na condução da política e é um conceito milenar na tradição chinesa. Para Qin (2014), esta base de pensamento chinês é essencial no processo de tomada de decisões estratégicas e a dialética *Zhongyong* é seu fundamento principal. Desse modo, o autor aponta para duas visões sobre a mudança da estratégia de perfil baixo – *tao guang yang hui* – para a estratégia assertiva – *fenfa youwei*: uma mais comum fora da China e outra, dentro do país. Fora da China, de acordo com Qin (2014), a maioria dos analistas ocidentais apontaria uma mudança brusca de um padrão para o outro, destacando-se como pontos de inflexão a ação chinesa em seu entorno geoestratégico, como no Mar do Sul da China, sua participação na conferência do clima de 2009, entre outros fatores. Nesta perspectiva, a estratégia de perfil baixo teria um caráter cooperativo e a estratégia

assertiva, um caráter competitivo, de modo que tal mudança para a assertividade levaria a uma tendência de conflito com os Estados Unidos, além de ser prejudicial para o desenvolvimento econômico chinês. Qin (2014) argumenta que esta análise está sustentada na dialética hegeliana, a partir da qual se pensa a dicotomia entre uma potência hegemônica em oposição a uma potência ascendente, como tese e antítese que tendem a se confrontar, de onde resulta uma síntese.

Uma voz crítica a essa perspectiva dentro do Ocidente apontada por Qin é a de Alastair Johnston (2013). Para ele, a visão de uma mudança do baixo perfil para a assertividade acaba por subestimar as práticas mais ativas de políticas externas passadas e superestimar as mudanças diplomáticas na China na década de 2010. Na China, de acordo com Qin (2014), a visão predominante é que não houve uma ruptura com a estratégia de perfil baixo, dado que seria possível a complementaridade com um padrão mais ativo. O debate sobre esse tema giraria mais em torno da questão se a China deveria ou não realizar uma mudança mais radical do perfil baixo para uma postura assertiva.

Yan Xuetong (2011) igualmente recorre à tradição do pensamento antigo chinês como base para pensar a política externa chinesa e as relações internacionais na contemporaneidade. Porém segue outro caminho, retomando pensadores da época anterior à dinastia Qin (221 a.C. - 206 a.C.), como Confúcio e Mêncio, entre outros. O autor, partindo das ideias daquela época, propõe que a ascensão da China pode se dar a partir de dois objetivos estratégicos: alcançar a autoridade humana ou a hegemonia. O conceito de autoridade humana, adaptada ao contexto atual, estaria ligada a um sistema internacional harmonioso, caracterizado pela cooperação, em que a liderança é baseada na moral e na benevolência. A hegemonia, por sua vez, tem como base a força e o exercício do poder, em última instância, o que estaria representado atualmente pela ordem liderada pelos Estados Unidos. Neste sentido, Yan (2011, p. 204) afirma que a ascensão chinesa se depara com duas alternativas: *“either to establish a new type of international order or to repeat an American-style hegemonic order. The establishment of a new international order requires changing not only the international power structure but also international norms”*.

Tomando como base o pensamento de Mêncio, um *hegemon* se caracterizaria por aparentar a benevolência, porém fazer o uso da força: *“Using force and pretending*

to benevolence is the hegemon. The hegemon will certainly have a large state. Using virtue and practicing benevolence is the sage king. The sage king does not rely on having a large territory.” (YAN, 2011, p. 209) O Rei sábio, na passagem citada, seria a representação da autoridade humana, baseada apenas na moralidade. Confúcio, por sua vez, concilia o conceito de hegemonia com moralidade, sem fazer referência à autoridade humana. Ele argumenta que o uso de poder militar moderado para governar de modo bem-sucedido deve ser lido como sinal de benevolência. Ao mesmo tempo, o *hegemon* tem as condições para instituir as regras do mundo. No trecho adiante, Yan (2011, p. 50-51) expõe a visão confuciana de hegemonia:

Confucius has a discussion of hegemonic authority but nothing about humane authority. From his affirmation of the role of Guan Zhong in establishing the hegemony of Duke Huan of Qi, we see two points about his understanding of hegemony. First, he thinks that hegemonic authority also needs morality; a mild use of military power to successfully rule as hegemon is benevolence. (...) Second, Confucius thinks that hegemonic authority has the ability to determine the norms of the world. Subjectively one holds the hegemonic position while objectively the mass of the people benefit: “Guan Zhong served Duke Huan, who was hegemon over the feudal lords and unified all under heaven. The people have benefited from his grace up until today.”

A perspectiva de Confúcio engloba a necessidade do uso do poder militar pelo *hegemon* para conseguir liderar, ao mesmo tempo em que precisa de legitimidade moral diante dos demais. Além disso, a visão confuciana de que a autoridade hegemônica determina as regras do mundo, se verifica historicamente, de modos que variaram, desde o século XVII até o contexto atual, em que a potência mais forte do sistema tem papel preponderante na criação e definição das normas da ordem internacional. Com base em outro pensador da era pré-Qin, Xunzi, Yan (2014, p. 161-162) afirma que

Strategic credibility is the lowest end of international morality. Xunzi said: ‘Humane authority follows after establishing morality and hegemony follows after establishing credibility’ (yilierwang, xinlierba in Chinese). According to Xunzi, strategic credibility is the lowest level of morality for an international leadership to be accepted by other states. Some scholars label me as a moral realist because of my argument that China cannot win the strategic competition for international leadership with the United States unless it adopts a humane authority strategy.

Um país que busca a liderança internacional, de acordo com Yan (2014), deve construir credibilidade estratégica para angariar mais aliados, oferecendo proteção militar e benefícios econômicos para outros Estados, principalmente para seus vizinhos. Neste sentido, a mudança para uma postura claramente assertiva com a estratégia *striving for achievements* (SFA), de Xi Jinping, seria mais adequada a este objetivo, ao projetar maior poder geoeconômico e geopolítico, o que consequentemente aumentaria

sua influência internacional e atrairia mais países aliados. Por outro lado, a estratégia *keep a low profile* (KLP) estaria centrada no desenvolvimento econômico interno da China combinado com a cooperação econômica em nível internacional.

Quadro 2 – Comparação entre estratégias KLP e SFA

estratégia	KLP	SFA
prioridade	interesses econômicos	objetivos políticos
relações interestatais	cooperação	alianças/alinhamento
liderança	recusa do papel de líder	busca pela hegemonia
lógica sistêmica	determinismo econômico	competição hegemônica

Fonte: Elaboração própria com base em Yan (2014).

Segundo Yan (2014), há algumas diferenças fundamentais entre os dois modelos de política externa, que sistematizamos no quadro acima: a estratégia KLP apenas serviria a interesses econômicos, tendo como base o determinismo econômico marxista, enquanto a SFA prioriza a política; a KLP recusa o papel de liderança e se baseia na cooperação, ao invés de alianças e alinhamento, que caracterizam a SFA; a KLP, ao priorizar interesses econômicos, o faz sob prejuízo da moral política, enquanto a SFA se pauta pela lógica da competição hegemônica, sob a primazia da moral política.

Pode-se observar que Yan Xuetong tem uma perspectiva realista de relações internacionais, partindo do princípio de soma zero e da teoria da transição do poder. Neste sentido, a China deveria adotar estratégias que tornem possível uma vitória na competição com os Estados Unidos. De acordo com Yan (2011, p. 210)

Barack Obama's inauguration, which led to a foreign policy different from that of George W. Bush and increased American political power, is a domestic factor. But for China, an increase in the international political mobilization of the United States is an international factor, because an increase in the United States' political power means a relative reduction in China's political power.

As dicotomias apontadas por Yan entre as estratégias KLP e SFA seriam inconciliáveis, sendo concebidas como princípios mutuamente excludentes. Seguindo esse raciocínio, restaria às lideranças chinesas buscarem o aumento do seu poder por meio de alianças, num cenário de acirramento da competição com os Estados Unidos. Nesta perspectiva, o sistema internacional é pensado como sendo, em última instância, anárquico, no sentido de que não há uma autoridade constituída legitimamente acima de

todos os Estados. Deste modo, se a China permanecesse concentrada somente em seu desenvolvimento econômico sem se preocupar em aumentar seu poder político e militar, estaria mais vulnerável às ações de contenção dos Estados Unidos.

Segundo Qin (2014), no entanto, a mudança para a estratégia SFA se coaduna com a estratégia de desenvolvimento pacífico de perfil baixo. As dicotomias apontadas por Yan seriam conciliáveis, com base no conceito da dialética *Zhongyong*, que preconiza a complementaridade e a busca do meio termo na política. Assim, seria possível conciliar cautela com assertividade na política externa. O autor então afirma que a grande mudança observada a partir de Xi Jinping foi a defesa mais enfática dos interesses nacionais mais importantes para a China, como a segurança do Estado, do sistema político chinês, o desenvolvimento econômico e social sustentável e a soberania e integração regional, ao mesmo tempo em que mantém o discurso do desenvolvimento pacífico. Qin cita a seguinte passagem de Xi para ilustrar seu ponto de vista:

We will continue to follow the path of peaceful development. However, we will never give up our legitimate rights and never sacrifice our core national interests. No foreign country should expect China to trade off with our core national interests, to swallow bitter fruit as a result of our core national interests being undermined, which include sovereignty, security, and development interests. China is following the path of peaceful development, and other countries should also follow such a path. Only when all countries take the path of peaceful development, can they develop together, and live in peace with one another (XI apud QIN, 2014, p. 310).

Entretanto, apesar do discurso oficial chinês tentar manter a ideia de desenvolvimento pacífico, a ascensão chinesa, que se traduziu em aumento de projeção geopolítico e geoeconômico, é percebida como ameaça concreta pelos Estados Unidos. A China teria o potencial de alcançar a hegemonia numa região de grande importância econômica e estratégica no contexto atual, a Ásia-Pacífico, o que resultaria em redução do poder relativo dos Estados Unidos em uma região chave do mundo.

Um dos fatores mais importantes no processo de ascensão chinesa e mudança para uma estratégia assertiva é a modernização e expansão das capacidades das forças armadas chinesas. Neste sentido, Yan (2014, p. 184) afirma que “*the major risk of the SFA is not war with the United States, but rather military confrontation with some of its neighbors, especially Japan. As China grows increasingly stronger than its neighbors the SFA could be easily perceived as an aggressive strategy*”. Na seção adiante, iremos examinar a modernização militar e a capacidade de projeção militar chinesa na Ásia-Pacífico.

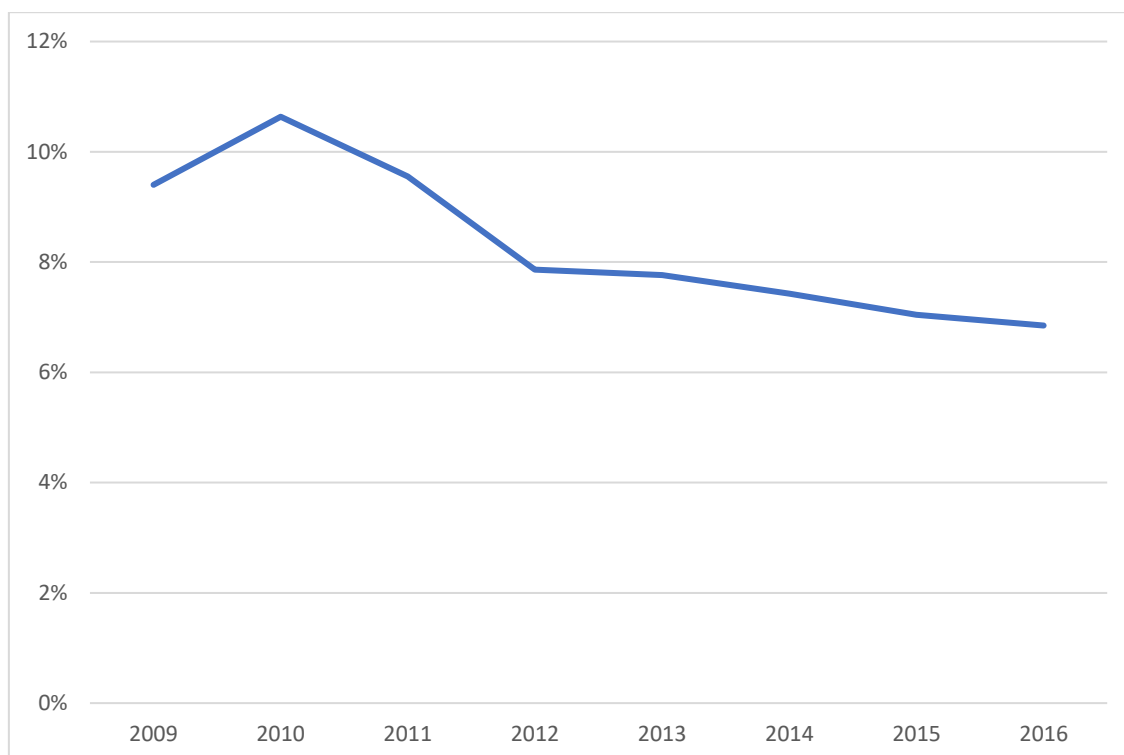
2.8 A modernização militar chinesa e a projeção de poder na Ásia-Pacífico

O crescimento econômico chinês proporcionou o aumento do investimento em seu setor militar, com objetivos principais de defesa do espaço aéreo e de suas rotas de comércio marítimo, assim como de conseguir acesso a recursos naturais e energéticos. Além disso, a Guerra do Golfo demonstrou como forças militares dotadas de tecnologia avançada poderiam vencer facilmente forças armadas dotadas de tecnologia bélica convencional para a época. De acordo com Medeiros e Trebat (2015, p. 529):

Após cortes reais nos gastos de defesa entre 1980 e 1989, as despesas militares chinesas cresceram a uma taxa anual média de 8,5% entre 1991 e 2001, período em que os gastos militares americanos e mundiais caíram. Entre 2001 e 2012, as despesas militares chinesas cresceram a uma taxa média anual de quase 12%, mais que o dobro das taxas de crescimento do gasto militar americano e mundial no mesmo período.

Com este expressivo aumento, desde o ano de 2005 a China passou a ter o segundo maior orçamento militar do mundo. Considerando as duas décadas mencionadas acima, quando se observaram taxas anuais de aumento de despesas militares em torno de 10%, em 2012, a China gastou em seu setor militar aproximadamente 157 bilhões de dólares, em valores correntes. O líder do ranking mundial de gastos em defesa, os Estados Unidos, gastaram mais de 725 bilhões de dólares no mesmo ano (SIPRI, 2021).

Entre 2009 e 2016, os gastos militares chineses sempre aumentaram, em valores correntes. Em 2009, um ano após a crise financeira global, o aumento foi menor. Entre os anos de 2010 e 2014, houve um aumento de aproximadamente 20 bilhões de dólares por ano, acompanhando o crescimento do PIB. A redução nos anos de 2015 e 2016 foi reflexo da queda na taxa de crescimento do PIB nestes anos. Isto se deu pois, em relação ao PIB, o percentual dos gastos militares se manteve praticamente no mesmo patamar, em torno de 2% em todo o período. Como proporção dos gastos públicos, observa-se uma tendência de redução paulatina. E os gastos militares per capita acompanharam a tendência de crescimento dos gastos em valores correntes. Nas tabelas abaixo pode-se observar estes dados.

Gráfico 4 – Taxa de crescimento do PIB chinês entre 2009-2016

Fonte: Elaboração própria, com base em World Bank (2021)

Tabela 3 - Gastos militares chineses entre 2009 e 2016

Exercício Financeiro	Gastos militares em bilhões de USD - valores correntes	Percentual do PIB	Percentual dos gastos públicos	Gastos militares per capita
2009	105.644,21	2,1%	8,09%	77,6
2010	115.711,78	1,9%	7,64%	84,5
2011	137.967,30	1,8%	6,79%	100,2
2012	157.390,38	1,8%	6,55%	113,7
2013	179.880,45	1,9%	6,54%	129,2
2014	200.772,20	1,9%	6,58%	143,5
2015	214.471,50	1,9%	6,1%	152,4
2016	216.404,28	1,9%	6,0%	153,0

Fonte: Elaboração própria com base em SIPRI (2021).

Do ponto de vista qualitativo, ao longo dos anos 2000, cada vez mais os gastos públicos chineses em pesquisa e desenvolvimento foram direcionados aos programas de inovação tecnológica militar. A China estava defasada na maioria das áreas de pesquisa

em tecnologia, sendo dependente de imitar e adaptar as tecnologias dos produtos desenvolvidos por países tecnologicamente mais avançados em sua indústria civil. Deste modo, o desenvolvimento de tecnologias de uso dual, ou seja, capazes de serem aplicadas no setor civil e militar, foi essencial para o progresso tecnológico da indústria bélica chinesa. Acrescenta-se o papel do Estado, que planejou e coordenou o processo de integração entre a indústria militar e civil, garantindo aportes financeiros, apoio político e demanda comercial (MEDEIROS; TREBAT, 2015). Foram realizadas reformas no sentido de introduzir técnicas de administração das empresas ocidentais, controle de qualidade e uma visão orientada para o mercado. Neste sentido:

There is now even a modicum of competition, particularly in the shipbuilding and aviation sectors. In addition, the Chinese have aggressively pursued a dual-use R&T strategy that stresses the development of advanced civilian technologies – such as space (launch vehicles and satellites), aviation, computer-aided manufacturing and, particularly, information technologies – that can be spun on to defence products and production (IISS, 2009, p. 456).

Cheung (2011) analisa as etapas superadas e ainda a superar pela China para progredir do processo de imitação de tecnologias estrangeiras, por meio de engenharia reversa, para alcançar o desenvolvimento de tecnologia autóctone, conhecida na China como *Zizhu Chuangxin*, também traduzido como “inovação com características chinesas”. Este conceito foi definido no plano de desenvolvimento tecnológico de 2006 – *Medium and Long-Term Science and Technology Development Plan* – como um modo de promover inovações originais a partir da combinação e montagem de tecnologias existentes de maneiras diferentes, de modo a alcançar avanços e melhorias em tecnologias importadas (CHEUNG, 2011).

Muitas das empresas chinesas que começaram a desenvolver tecnologia avançada foram identificadas pelo exército chinês, que logo buscava se aproximar e firmar parcerias. Assim, se tinha acesso às inovações surgidas fora da China, numa lógica de mercado competitivo, que estavam nos níveis mais altos da fronteira do avanço tecnológico. Estas empresas privadas chinesas da área de tecnologia comercial tinham muitas vantagens em relação à indústria bélica chinesa.

De acordo com Cheung (2009), elas tinham acesso à tecnologia estrangeira por meio das *joint ventures* e dos investimentos no exterior, grande orçamento em pesquisa e desenvolvimento e a capacidade financeira de contratar cientistas e engenheiros de alto nível. Grandes empresas de tecnologia, como Huawei, ZTE, GDT e Datang

passaram a ser fornecedoras de equipamentos para a indústria bélica nacional. Para além dos gastos em defesa que observamos na tabela acima, o investimento nas empresas comerciais de tecnologia também incide, de modo significativo, sobre o desenvolvimento das forças armadas.

Em 2009, a China já possuía a maior indústria bélica da Ásia, consistindo em mais de mil empresas estatais na área de defesa, com aproximadamente 3 milhões de trabalhadores e 300.000 engenheiros e técnicos. O país, àquela altura, tinha condições de produzir desde armamentos menores como fuzis, até carros de combate blindados, caças, navios e submarinos de guerra, além de armas nucleares e mísseis balísticos intercontinentais. No ano em que Obama assumiu a presidência, novos sistemas de armamentos vinham sendo produzidos pelos chineses, com nível de qualidade e capacidades competitivas, como o caça multifuncional *Chengdu J-10* – de 4ª geração –, o submarino diesel-elétrico da classe *Song*, o destróier Tipo 052C – equipado com radar *Aegis* e sistema de defesa aérea desenvolvidos na China –, e o míssil terra-ar de longo alcance HQ-9 – similar ao míssil de defesa aérea norte-americano *Patriot* –, além de vários tipos de mísseis balísticos (IISS, 2009). Ainda se especulava sobre novos avanços da indústria bélica chinesa:

Moreover, rumours abound of China developing a fifth-generation fighter, laser weapons, anti-ship ballistic missiles and other state-of-the-art military systems. Overall, it appears that Beijing places substantial emphasis on achieving self-sufficiency in arms acquisition. In fact, it has severely reduced its once-sizeable arms purchases from countries such as Russia and Ukraine (IISS, 2009, p. 456).

O crescimento do poder militar chinês tinha como objetivo reduzir sua desvantagem em seu entorno estratégico, principalmente no mar, onde era superado pelas capacidades não só da marinha americana, como também da japonesa (BAKER, 2013). A mudança na constituição japonesa levada a cabo pelo ministro Shinzo Abe, removendo as restrições às forças armadas do Japão, aumentou o nível de ameaça naval para a China, pois a partir de então o governo japonês poderia expandir seu orçamento militar e desenvolver novos armamentos.

De acordo com Moraes (2015, p. 21), um dos objetivos da modernização naval chinesa seria “moldar o Leste da Ásia de forma a melhor atender seus interesses.” O entorno estratégico chinês nesta região é formado pela Península Coreana, Mar Amarelo, Mar da China Oriental, Taiwan, Mar do Sul da China (no mapa abaixo,

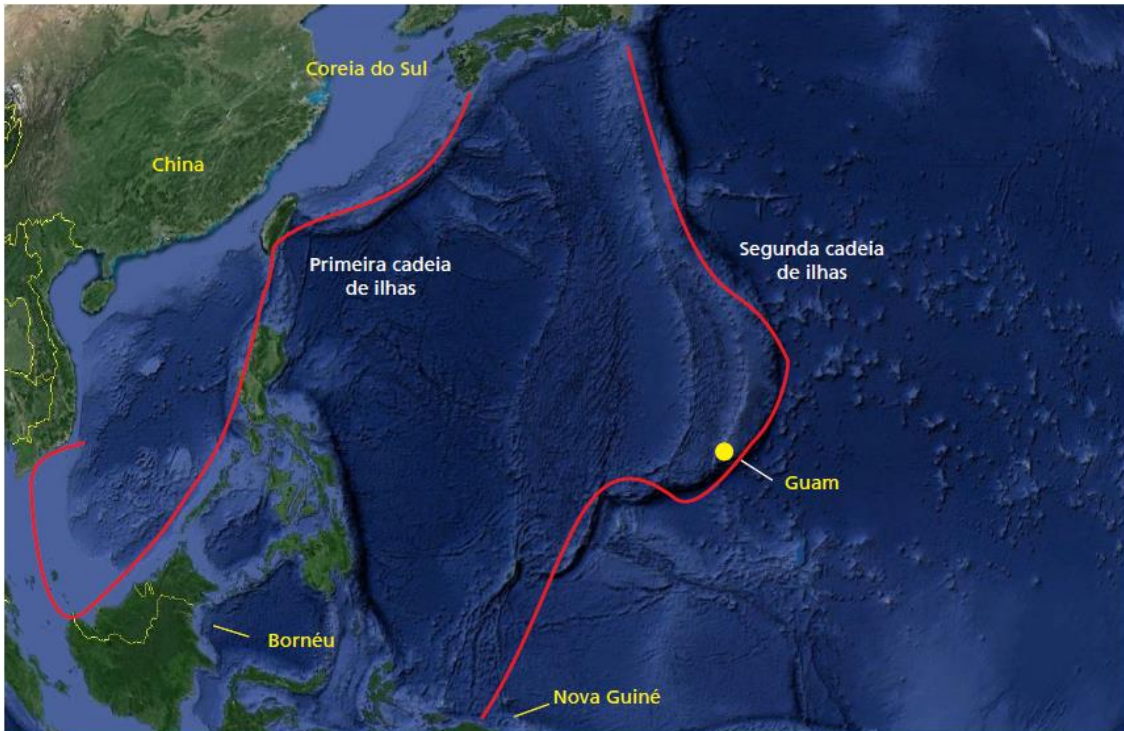
grafado como Mar da China Meridional), e a parte continental do Sudeste Asiático que inclui Vietnã, Laos, Camboja, Tailândia e Malásia.

Mapa 2 – Entorno estratégico chinês no Leste da Ásia



Fonte: Moraes (2015, p.22).

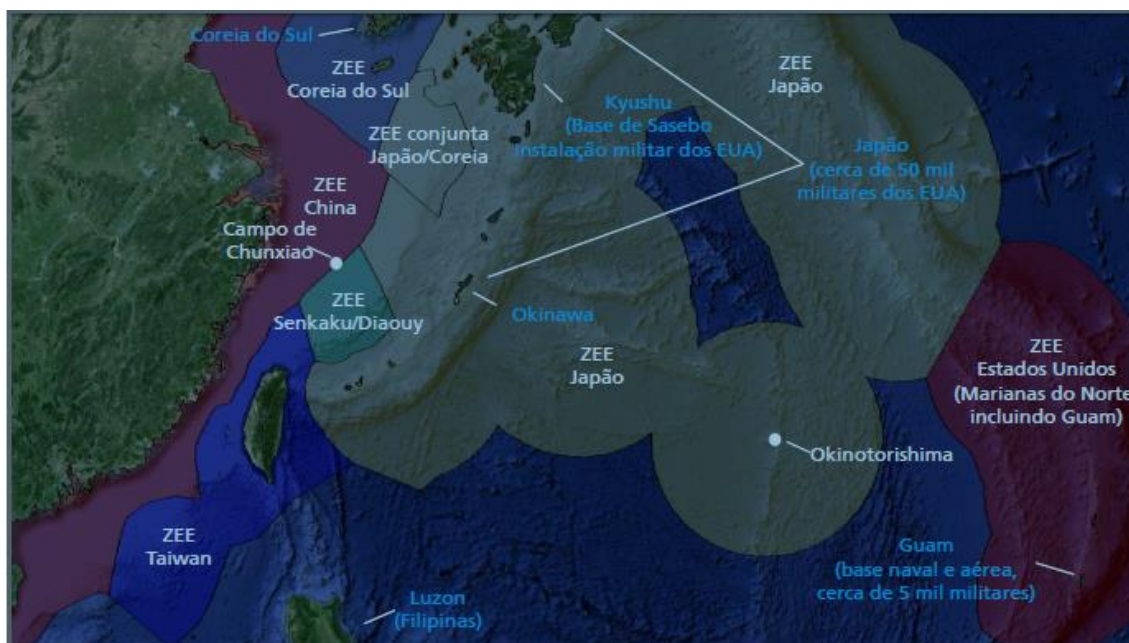
Nessa região, a China definiu o objetivo de controlar territórios nas duas cadeias de ilhas localizadas entre o Mar da China Oriental e o Mar do Sul da China. Do ponto de vista geopolítico, essas ilhas são cruciais, pois caso sejam controladas por forças inimigas poderiam levar a um bloqueio naval da China. Ao mesmo tempo, sendo controlados pela China, estes territórios insulares teriam a função de servir como linhas de defesa à frente do território continental.

Mapa 3 – Cadeias de Ilhas nos Mares do Leste da Ásia

Fonte: Moraes (2015, p. 24).

Do ponto de vista econômico, a China possui uma Zona Econômica Exclusiva muito menor que a dos demais países da região, devido ao fato de outros países possuírem ilhas próximas a seu território, enquanto a China não conquistou ilhas em locais distantes. De acordo com as regras definidas na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a posse de ilhas em territórios marítimos distantes garante o aumento da ZEE de um país. De acordo com Moraes (2015, p. 26): “Em comparação aos Estados Unidos, sua ZEE é aproximadamente 14 vezes inferior e, em relação ao Japão, cerca de 4,6 vezes menor”. Esse é um dos motivos que leva a China a construir ilhas artificiais na região, além de reivindicar a posse das já existentes.

Mapa 4 – Zonas Econômicas Exclusivas no Leste da Ásia



Fonte: Moraes, 2015, p. 29.

De acordo com o *Military Balance* elaborado pela *International Institution of Strategic Studies* em 2016:

Tensions significantly escalated during 2015 over China's accelerating construction on features it occupied in the South China Sea. In the Spratly Islands, China expanded the existing Cuarteron, Fiery Cross, Gaven, Hughes, Johnson South, Mischief and Subi reefs into islands, while also enlarging Woody Island in the Paracels group to the north. There was an evident military aspect to these activities (IISS, 2016 p. 211).

Em 2015, patrulhas navais da marinha americana que navegavam na região das cadeias de ilhas dos mares do Sul e do Leste reivindicadas pela China foram seguidas por navios da marinha chinesa. Em maio, o USS *Fort Worth*, da classe *Freedom LCS*, foi seguido de perto por uma fragata chinesa em localização próxima às ilhas Spratly. Em outubro, o destróier USS *Lassen*, acompanhado de uma patrulha aérea, entrou em águas próximas aos recifes Subi e Mischief, reivindicados pela China, e também foi seguido de perto por um destróier chinês. Os Estados Unidos afirmaram que tais operações consistiam em patrulhas de “liberdade de navegação” e que seriam as primeiras de muitas. A marinha chinesa, por sua vez, respondeu que este tipo de incursão militar em águas reivindicadas pela China poderia causar incidentes (IISS, 2016).

Do ponto de vista dos Estados Unidos, os objetivos chineses constituem uma ameaça à sua posição na região. A arquitetura de segurança regional em vigor desde 1945 é mantida com sua presença naval, fortalecida com o rebalanceamento para a Ásia-Pacífico desde Obama, além das alianças bilaterais com potências regionais, como o Japão, Coreia do Sul e Taiwan e das organizações multilaterais das quais participa, como a APEC. A China, por seu turno, trabalha para aumentar sua projeção militar com o intuito de reduzir sua desvantagem geopolítica na região, usando a soberania como principal argumento. No *White Paper* intitulado *China's Military Strategy*, de 2015, o governo chinês afirma que as ilhas do seu entorno foram ocupadas ilegalmente, destacando o aumento da projeção militar japonesa e americana na região como preocupantes:

As the world economic and strategic center of gravity is shifting ever more rapidly to the Asia-Pacific region, the US carries on its "rebalancing" strategy and enhances its military presence and its military alliances in this region. Japan is sparing no effort to dodge the post-war mechanism, overhauling its military and security policies. Such development has caused grave concerns among other countries in the region. On the issues concerning China's territorial sovereignty and maritime rights and interests, some of its offshore neighbors take provocative actions and reinforce their military presence on China's reefs and islands that they have illegally occupied (CHINA, 2015, s/p).

Nesse mesmo documento, é colocado que o fortalecimento das forças armadas chinesas está em consonância com o “sonho chinês”, que consiste em tornar o país uma grande potência no longo prazo. Um dos princípios estratégicos definidos é não atacar a não ser que se sofra um ataque antes, porém garantindo que se deverá contra-atacar em tais circunstâncias. É definido que as forças armadas chinesas devem se planejar proativamente para o combate militar em todas as direções e domínios, estando preparadas para uma ampla gama de ameaças militares, para poder proteger de maneira efetiva a soberania e a segurança da China em terra, ar e mar. Neste sentido, o governo chinês afirma que é fundamental aproveitar todas as oportunidades para acelerar o desenvolvimento e as capacidades das forças armadas chinesas (CHINA, 2015).

Outro pilar importante da estratégia chinesa para alcançar o “sonho chinês”, desde que Xi Jinping assumiu a presidência do país, é a *Belt and Road Initiative*. Essa iniciativa tem o objetivo de conectar grande parte da Eurásia por meio de investimentos expressivos em infraestrutura, tendo a China como ponto central. Por um lado, o governo chinês e alguns analistas afirmam não se tratar de uma iniciativa com objetivos

geopolíticos, o que é contestado por outros analistas, tanto na China quanto fora dela. Na seção seguinte, analisaremos tal iniciativa e o debate acerca de seus objetivos.

2.9 Belt and Road Initiative: projeção geoeconômica, aumento da influência geopolítica

A ideia para a *Belt and Road Initiative*⁶ (BRI) tem como referência a antiga Rota da Seda, criada por volta do século I a.C., que era uma via terrestre que partia do centro da China, passando pelas províncias do Oeste, Ásia Central, Oriente Médio e terminava na Europa central. O outro projeto criado em conjunto com a BRI, a “*21st Century Maritime Silk Road*”, tem suas raízes nas rotas marítimas navegadas pela frota imperial chinesa durante a dinastia Ming, no século XV, que partiam da cidade costeira de Fujian, passando pelo estreito de Malaca, contornavam o chifre da África até o Mar Vermelho para chegar ao Mediterrâneo, terminando em Veneza. De acordo com Li (2019, p. 6), a iniciativa do governo de Xi Jinping – chamada também de *One Belt, One Road* – tem como ideia central, do ponto de vista da Economia Política Internacional:

The central idea of the IPE [International Political Economy] of the “One Belt, One Road” initiative, which covers about 65 percent of the world’s population and one-third of the world’s GDP, is to create viable economic belts: (1) a land belt that includes neighboring countries surrounding China, especially those countries on the original Silk Road through Central Asia, West Asia, the Middle East and Europe; and (2) a maritime belt that links China’s port facilities with the African coast, pushing up through the Suez Canal into the Mediterranean.

O projeto é apresentado, do ponto de vista oficial do governo chinês, como uma iniciativa calcada nas ideias de paz, cooperação, abertura, inclusão, aprendizado e benefícios mútuos. Além disso, a BRI é colocada como uma resposta às grandes transformações que vêm ocorrendo no mundo, como os impactos da grande crise financeira de 2008, que resultou numa recuperação econômica global lenta e em grandes desafios para os países que ainda buscam o desenvolvimento econômico. No documento *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-*

⁶ Xi Jinping primeiramente apresentou a ideia da Nova Rota da Seda (*Silk Road Economic Belt*) no Cazaquistão, em setembro de 2013. Um mês depois, propôs a Rota da Seda Marítima do Século XXI (*21st Century Maritime Silk Road*), na Indonésia. As duas propostas culminaram no projeto *One Belt One Road*, que posteriormente foi renomeado para *Belt and Road Initiative* (BRI).

Century Maritime Silk Road, elaborado em conjunto pela Comissão de Reforma e Desenvolvimento Nacional, Ministério das Relações Exteriores e Ministério do Comércio da República Popular da China, emitido em março de 2015, pode-se observar a apropriação de ideias chaves da ordem liberal internacional. Nele, se defende a globalização econômica, a diversidade cultural, o livre comércio em escala global, a abertura econômica e o espírito de cooperação, em que todos se beneficiem.

It is aimed at promoting orderly and free flow of economic factors, highly efficient allocation of resources and deep integration of markets; encouraging the countries along the Belt and Road to achieve economic policy coordination and carry out broader and more in-depth regional cooperation of higher standards; and jointly creating an open, inclusive and balanced regional economic cooperation architecture that benefits all. Jointly building the Belt and Road is in the interests of the world community. Reflecting the common ideals and pursuit of human societies, it is a positive endeavor to seek new models of international cooperation and global governance, and will inject new positive energy into world peace and development (CHINA, 2015, s/p).

A iniciativa tem sido vista dentro da China, de modo geral, como um instrumento para se alcançar o “sonho chinês”, que consiste basicamente no objetivo de longo prazo do governo de recuperar de maneira efetiva a posição da China como grande potência. Pensando no conceito de ordem internacional, a BRI é descrita por Wang Yiwei como uma plataforma para que a China deixe de ser apenas uma seguidora de regras para também se tornar um país capaz de criar regras e normas dentro da ordem em vigência. Indo além, Wang (2018) afirma que a China é um dos países que tem maiores condições de desafiar os Estados Unidos em sua posição de líder da ordem internacional. Neste sentido, a BRI seria um bem público fornecido pela China ao sistema, a ser construído com base na cooperação internacional e do qual os países e regiões vizinhas seriam beneficiários (LI XING, 2019).

De acordo com Mingjiang Li (2020), a BRI consiste num projeto geoeconômico, que pode ter impactos positivos ou negativos na governança econômica global, e que ao fim pode ter impactos geopolíticos. São definidas cinco áreas de cooperação entre Eurásia, África e Oceania: infraestrutura, comércio, fluxos financeiros, coordenação política e intercâmbio cultural, sendo a primeira o foco principal. O motivo que teria levado a China a esta iniciativa foi, *a priori*, o seu excesso de capacidade produtiva, dado o alto crescimento econômico observado ao longo da década de 2000, e conseqüentemente o risco de crise de superprodução. Neste sentido, a BRI pode ser lida como uma continuação da estratégia *going out* das empresas chinesas, como decorrência

do desenvolvimento econômico chinês. O governo da China defende uma visão positiva da BRI para as relações exteriores, pautada na ideia de benefícios mútuos para os participantes, engajamento de grandes potências, fortalecimento da globalização, por meio da provisão de bens públicos internacionais (LI, 2020), o que emula o estilo de hegemonia liberal americana.

Se Mingjiang Li afirma que a BRI, mesmo sendo uma iniciativa geoeconômica, pode ter ou não impactos geopolíticos, Wang Yiwei e Xuejun Liu (2019, p. 265) vão além, afirmando que: *“It is not a geo-political strategy, rather a “geo-economy” or “geo-civilization”*. Isto é, para os autores, a geoeconomia não teria como finalidade objetivos geopolíticos. De acordo com Xing (2019), na visão liberal de Economia Política Internacional, a BRI seria enquadrada dentro das regras da ordem liberal, enquanto a perspectiva realista considera que essa iniciativa resultaria na exportação do modelo econômico e da influência chinesa:

While Liberalism believes that China’s outward expansion in the form of OBOR will inevitably be shaped and molded by the system’s law of value, and that OBOR is an extension of China’s internal economic, political and cultural structures and it will not alter the core architecture of the liberal world system, realism takes it for granted that through the OBOR project, China will combine political, economic and socio-cultural innovations in developing and exporting the political economy of capitalism with “Chinese characteristics” (XING, 2019, p. 9-10).

Uma das principais iniciativas norte-americanas na construção da ordem liberal internacional após o fim da Segunda Guerra Mundial foi o Plano Marshall. Seu objetivo central era reconstruir a Europa do pós-guerra como meio de contenção ao avanço do bloco socialista na região. A ajuda econômica norte-americana à Europa, conforme analisam Blackwill e Harris (2016, p. 163), pode ser entendida como um instrumento geoeconômico, que tem a finalidade de alcançar objetivos geopolíticos:

Truman administration officials— including Kennan—certainly understood the Marshall Plan’s geoeconomic objectives. In his secret memo, Kennan argued that “American effort in aid to Europe” should attempt to redress “the economic maladjustment which makes European society vulnerable to exploitation by any and all totalitarian movements and which Russian communism is now exploiting.” That October, Undersecretary of State Robert Lovett warned that Western European countries “would go to the Soviet [Union]” if the Marshall Plan was not implemented.

A *Belt and Road Initiative* também pode ser lida como uma iniciativa geoeconômica da China. Mesmo considerando que o contexto pós-1945 é bastante diferente do atual, é possível traçar alguns paralelos entre o plano americano do pós-guerra e o projeto chinês atual. Simon Shen (2018) realizou uma pesquisa na qual

comparou a BRI com o Plano Marshall, que ficou restrita metodologicamente aos objetivos definidos por cada iniciativa, em razão da diferença de temporalidade: como o Plano Marshall está distante no tempo, sabemos como ele transcorreu e quais foram seus resultados, principalmente em relação aos objetivos geopolíticos alcançados pelos Estados Unidos; a BRI, por sua vez, ainda está em andamento e ainda não se sabe em que resultará. De acordo com o autor, pode-se observar cinco campos de comparação possível entre ambos, em termos de objetivos que foram determinados pelos dois países, inicialmente: impulsionar as exportações; exportar sua moeda nacional; conter uma potência rival; promover a divisão estratégica; e conseguir apoio diplomático entre aliados da potência rival. No quadro abaixo, podemos observar a comparação de Shen (2018), de modo esquemático:

Quadro 3 - Comparação entre Plano Marshall e BRI

	Plano Marshall	<i>Belt and Road Initiative</i>
Impulsionar exportações	Capacidade industrial excedente após 2ª Guerra e declínio da demanda militar	Capacidade industrial excedente após Crise de 2008 e declínio na demanda dos países ocidentais
Exportar moeda	Substituir a libra britânica como moeda padrão internacional	Internacionalizar o Renminbi
Contenção de um rival	Conter o crescimento da influência da União Soviética na Europa	Conter a influência dos Estados Unidos na Ásia
Promover divisão estratégica	Manter a divisão da Alemanha, para que não caísse totalmente sob a influência soviética	Dividir organizações existentes, como a APEC, liderada por Japão e Estados Unidos
Aproximação com aliados de seu rival	Fornecer ajuda a Estados satélites da URSS, como a Iugoslávia	Fornecer investimentos via AIIB a membros da Europa Central, como o Grupo de Visegrado

Fonte: Elaboração própria com base em Shen (2018).

Em relação às exportações, os Estados Unidos, ao fim da Segunda Guerra Mundial, tinham a maior capacidade industrial do mundo, de maneira que seu mercado doméstico não era capaz de abarcar a produção nacional, cujo excedente também não

estava encontrando demanda suficiente no mercado externo. A expectativa com o Plano Marshall era que uma rápida reconstrução da Europa iria resultar em aumento expressivo da demanda por produtos e serviços americanos. Neste sentido, a contrapartida do plano era que os países europeus que recebessem ajuda deveriam se abrir para os investimentos, bem como importar produtos fabricados nos Estados Unidos.

A China passou por situação similar após a Grande Crise Financeira de 2008. Com a economia global em estagnação, não seria possível manter sua estratégia de crescimento. O longo período de expansão de sua infraestrutura doméstica gerou uma capacidade industrial excedente em necessidade de encontrar demanda em mercados estrangeiros. Neste sentido, a BRI tem como parte de seus alvos países subdesenvolvidos da Ásia Central e do Sul da Ásia, onde há muita demanda para exportação de bens e serviços relacionados à infraestrutura. A criação do *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB) se deu para complementar a BRI neste objetivo de exportar infraestrutura para os países asiáticos de economia subdesenvolvida e com falta de investimento neste campo.

Em relação à exportação de moeda, as diferenças são muito grandes. Embora a China possa ter como objetivo a internacionalização de sua moeda, o Renminbi ainda não é conversível e se mantém como uma moeda fechada. O dólar, após 1945, não só se internacionalizou, como tornou-se a moeda internacional padrão, ocupando o vácuo deixado pela libra esterlina no entreguerras, com o declínio do poder britânico. Os Estados Unidos emergiam como a maior potência do sistema, criando as regras e normas da ordem liberal internacional no pós-guerra e definindo sua moeda como padrão para as transações internacionais. A China tem muito mais dificuldades para internacionalizar sua moeda no contexto atual, em que o dólar mantém sua posição estável tendo como base o poder da potência que lidera a ordem internacional em vigor.

A contenção de um rival é um ponto de similaridade relevante na comparação de Shen (2018), dado o caráter geoeconômico dos dois projetos. Nesta perspectiva, tanto o Plano Marshall quanto a BRI têm a finalidade de alcançar objetivos geopolíticos, em última instância, através de instrumentos econômicos como investimentos e ajuda econômica. No contexto da Europa no pós-guerra, a União Soviética havia avançado sua presença militar até a Alemanha e seu modelo político-econômico socialista se

candidatava a alternativa em face da grande crise pela qual passava o capitalismo desde 1929. Além disso, seu papel fundamental na vitória dos aliados lhe conferiu um apelo positivo na Europa logo após o encerramento do conflito. Deste modo, os Estados Unidos definiram como objetivo estratégico impedir o avanço soviético e manter os países da Europa ocidental como aliados, em que o Plano Marshall foi um pilar fundamental, em conjunto com a criação da aliança militar do Atlântico Norte, a OTAN.

No contexto atual, os Estados Unidos mantêm grande influência na Ásia-Pacífico, tendo fortes aliados estratégicos na região, como o Japão, Coreia do Sul e Taiwan. A partir do governo de Obama, o foco da estratégia americana se deslocou para a Ásia, com aumento de projeção militar e tentativa de aumento de sua influência por meio do comércio e da definição de regras e normas em consonância com o liberalismo, por meio da TPP. Desta forma, a BRI se colocou como uma alternativa que pode aumentar consideravelmente a influência chinesa na Ásia, pois propõe investimentos com potencial de desenvolvimento para os países da região, sem cobrar reformas liberalizantes como contrapartida, como ocorreu com a iniciativa de Obama.

A promoção da divisão estratégica se dá em níveis diferentes quando se compara o Plano Marshall à BRI. No primeiro, o foco residia em um país, a Alemanha. O objetivo principal neste campo era não só manter a Alemanha dividida, como promover o desenvolvimento e crescimento econômico da parte ocidental, alcançando altos níveis de renda e bem-estar social para a população. Assim, ao mesmo tempo em que se impedia a expansão da esfera de influência soviética, se construía um cenário de comparação entre os dois sistemas favorável ao modelo capitalista. No caso da BRI, o foco está direcionado a uma organização regional, a *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC), que é encabeçada pelos Estados Unidos e pelo Japão. Ao oferecer investimentos em infraestrutura para os países com mais necessidade, a China pode enfraquecer a organização multilateral, que tem ênfase no livre comércio e na definição de regras, normas e padrões unificados para todos os países participantes. Diferente do caso da Alemanha, a organização não se encontra dividida, mas esse pode ser um resultado a ser alcançado. Ao mesmo tempo, pode-se gerar um efeito de comparação caso os investimentos em infraestrutura causem uma melhora nos níveis econômicos e sociais dos países da APEC que estão participando da BRI.

A aproximação com rivais é outro objetivo comparável entre as duas iniciativas. O Plano Marshall ofereceu ajuda não só aos Estados socialistas satélites, mas à própria União Soviética. Todo o bloco socialista seguiu a decisão de recusa tomada por Moscou. A Iugoslávia, entretanto, após a ruptura do presidente iugoslavo Josip Broz Tito com o líder soviético Josef Stalin, optou por receber a ajuda econômica americana. A BRI, por sua vez, tem a Europa como um dos destinos do seu plano de investimentos. Os países do Grupo de Visegrado – formado por Hungria, Polônia, República Tcheca e Eslováquia –, que são membros da União Europeia e da OTAN, estando situados na esfera de influência norte-americana, tornaram-se participantes da BRI. Nesta comparação, a BRI parece estar em condições bem mais favoráveis para aproximar a China dos países que estão sob influência dos Estados Unidos, uma vez que não há o sistema de “cortina de ferro” que existiu durante a Guerra Fria, o que impediu avanços do Plano Marshall neste sentido.

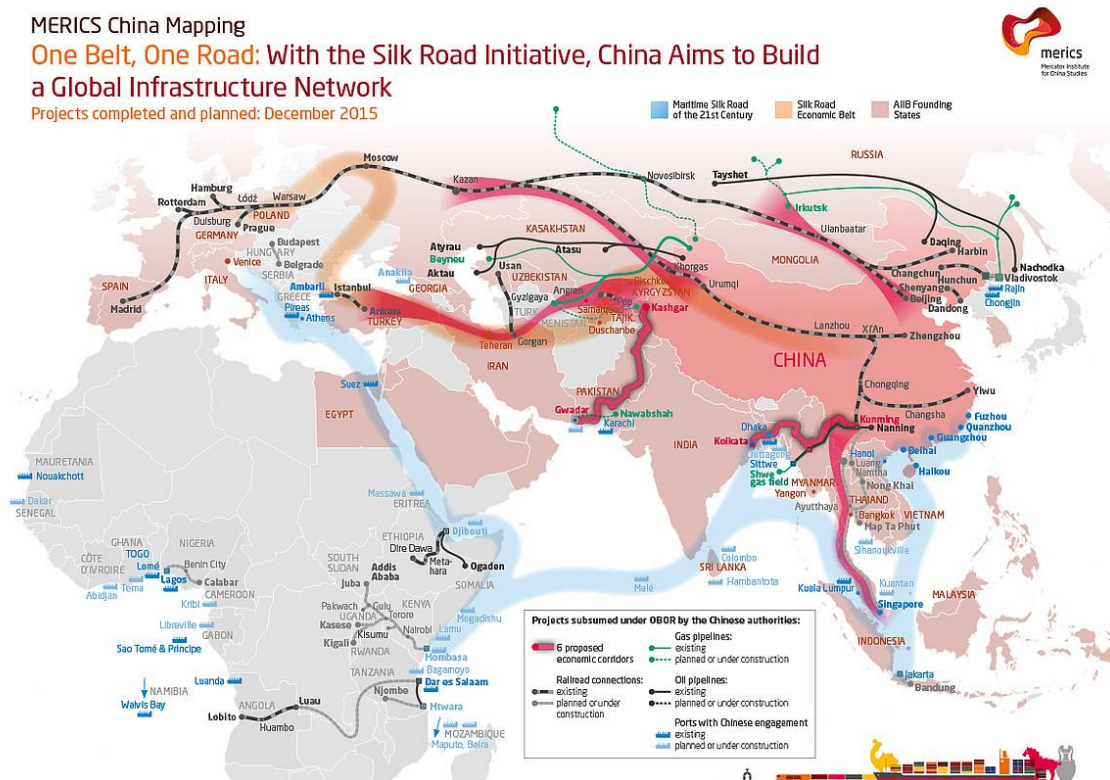
O esforço de comparação entre o Plano Marshall e a BRI, no âmbito de seus objetivos, serve à finalidade de demonstrar como ambos podem ser entendidos como instrumentos geoeconômicos. Deste ponto de vista, seus objetivos eram alcançar resultados geopolíticos. Alguns autores avaliam a iniciativa chinesa neste sentido, em termos de projeção de poder. Segundo Barras e Inkster (2018), a BRI consiste no grande projeto do presidente Xi Jinping para alcançar o “sonho chinês” de alcançar a liderança global em termos de poder nacional e influência internacional, dada a amplitude do plano de investimentos em infraestrutura para conectar a China ao seu entorno na Ásia, à África e à Europa por vias terrestres e marítimas.

Deepak (2018) afirma que o plano chinês tem um caráter geopolítico e geoeconômico e pode ser lido como um contraponto à estratégia americana de rebalanceamento para Ásia lançada em 2011 pelo presidente Barack Obama ou, indo além, como um desafio da China à hegemonia americana. Na mesma linha de raciocínio, Cai (2017) afirma que, num nível estratégico mais amplo, a BRI pode ser entendida como um instrumento elaborado para conter a estratégia do pivô asiático de Obama.

A China tentaria conter um dos principais elementos do redirecionamento estratégico americano para a Ásia, que foi a Parceria Transpacífica, utilizando seus vastos recursos econômicos, suas reservas em moeda internacional e sua experiência em

construção de infraestrutura para fortalecer sua posição no seu entorno e além, chegando à Europa e à África conforme se pode observar no Mapa 5, abaixo. Um dos conselheiros do governo chinês, Tang Min, teria afirmado que a China e outros países emergentes ficaram de fora da TPP, de modo que a BRI seria a alternativa a esta exclusão (CAI, 2017).

Mapa 5 - Belt and Road Initiative



Fonte: MERICS, 2015.

A projeção geoeconômica chinesa através da BRI é postulada pelo governo no quadro da cooperação Sul-Sul, a partir da qual a China irá direcionar seus investimentos a países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, sob o argumento de reduzir a pobreza e melhorar as condições de vida, conforme consta no *White Paper China's Foreign Aid* (2014). Os princípios definidos para a assistência externa são o respeito mútuo, igualdade, manutenção das promessas, benefícios mútuos e a lógica do “ganha-ganha”. Diferentemente dos Estados Unidos, a China promete não impor condições para prover assistência a outros países, tendo proposto: “*not imposing any political conditions, not interfering in the internal affairs of the recipient countries and fully respecting their*

right to independently choosing their own paths and models of development” (CHINA, 2014, s/p).

Ao mesmo tempo, ao se analisar a BRI pensando no contexto de política externa assertiva proposta por Xi Jinping, reforça-se a ideia de que o projeto tem como motor principal objetivos geopolíticos. Um bom exemplo disso seria o corredor econômico China-Paquistão, que é um dos principais projetos da BRI e é apoiado com ênfase pelos governos chinês e paquistanês. A proposta para esse corredor é criar uma conexão entre a cidade de Kashgar em Xinjiang, na China, e o Porto de Gwadar, na província paquistanesa do Baluchistão. Conforme se pode observar no centro do Mapa 5, a localização geográfica do porto de Gwadar, próximo do Golfo Pérsico, é estratégica, pois possibilita uma via privilegiada para o transporte de suprimentos de energia daquela região, como petróleo, evitando a necessidade da passagem pelo estreito de Malaca (CAI, 2017).

A reação das grandes potências à BRI tem sido crítica, no geral. De acordo com Li (2020), afirma-se que a iniciativa tem o objetivo de promover o modelo econômico chinês, de forte presença do Estado na economia, e que ela pode minar a governança global de direitos humanos, uma vez que não demanda dos participantes o respeito a essa questão. Além disso, também é dito que os investimentos estão sendo mal alocados e que haverá significativo aumento da dívida dos países que os receberão, o que gerará dependência e os deixarão sujeitos à influência chinesa.

A principal crítica consiste em apontar o caráter geopolítico da BRI, que teria o objetivo principal de expandir o poder chinês em escala global, visando a garantir acesso a recursos necessários para servir à economia chinesa e a construção de bases navais no Indo-Pacífico, sob o pretexto de garantir a segurança nas regiões que receberão os investimentos. Neste sentido, Li (2020) menciona que existe no governo chinês o debate sobre a necessidade de um *military going out* do Exército Chinês na região do Indo-Pacífico, visando à atuação ativa na arquitetura de segurança regional da Ásia, tendo uma posição de vantagem nos países participantes da BRI.

A iniciativa chinesa de projeção geoeconômica na Eurásia reforçou ainda mais a percepção de ameaça no governo dos Estados Unidos em relação à ascensão da China. Em conjunto com a modernização e expansão das capacidades militares, ficava mais claro que a China tinha o potencial de alcançar a hegemonia regional na Ásia-Pacífico.

Na seção a seguir, iremos analisar como a estratégia do pivô asiático, que visava aprofundar o engajamento da China na ordem liberal internacional, pode ser entendida como meio de contenção ao seu crescimento.

2.10 Engajamento na ordem como meio de contenção

Ao analisarmos a estratégia do pivô asiático, chegamos à conclusão de que seu objetivo principal era a contenção da China por meio da ampliação de seu engajamento na ordem liberal internacional e do aumento da presença militar americana na Ásia-Pacífico. Considerando o desenvolvimento chinês em vários níveis, como vimos nas seções 2.6 a 2.9, a China se converteu na principal ameaça aos Estados Unidos, do ponto de vista de sua grande estratégia. Contudo, há análises que concluem que a estratégia de Obama não mirava à contenção da China. Adiante, iremos debater a principal hipótese apresentada por Nina Silove (2016) acerca deste tema, que seria impreciso classificar a estratégia do pivô asiático como contenção da ascensão chinesa. O objetivo da reorientação estratégica dos Estados Unidos, na interpretação de Silove, seria apenas dissuadir a China de aspirar à hegemonia regional por meio da preservação do equilíbrio de poder existente na região da Ásia-Pacífico, onde os Estados Unidos mantinham uma posição superior.

Chinese critics – and also some in the West – have decried the pivot for the opposite reason: as an aggressive policy aimed at containing China’s rise. From the perspective of U.S. critics, the pivot is “less than the sum of its parts” or “all talk and no walk.” From the perspective of Chinese critics, the pivot is a bellicose strategy aimed at slowing the accretion of Chinese power. Neither perspective accurately describes U.S. strategy toward the Asia Pacific (...) The aim of the reorientation was to dissuade China from making a bid for hegemony and thereby preserve the existing power balance in the region, in which the United States held the superior position. The means to this end included regularizing, expanding, and elevating U.S. diplomatic engagement with China and balancing against China’s rise both internally and externally (p. 45-46).

Silove (2016) apresenta três argumentos para embasar sua hipótese: primeiro, que o rebalanceamento para a Ásia – a autora prefere o termo reorientação – já vinha ocorrendo desde meados dos anos 2000, ainda no segundo mandato de George W. Bush; segundo, que a estratégia do pivô foi mais substancial do que seus críticos reconheceram; por fim, a ascensão chinesa já era uma premissa aceita pela estratégia americana, que, portanto, não visava a contê-la.

Em relação ao primeiro argumento, pode-se afirmar que o segundo mandato de Bush tinha foco ainda nas guerras do Oriente Médio e foi marcado nos últimos anos pela crise do *subprime* de 2007, que resultou na grande crise financeira de 2008. O redirecionamento de forças navais para a USPACOM é uma pequena tendência observável desde o primeiro mandato de Bush. Contudo, apenas em 2007, penúltimo ano de sua administração, é que há aumento expressivo do poder naval no Comando do Pacífico, um aumento de 10% em relação ao total da frota naval americana. A ascensão da China já causava preocupação no governo Bush, porém havia outras prioridades.

A estratégia americana, desde 1945, tem amplitude global, tendo ênfase em determinadas regiões de acordo com o contexto. Os primeiros passos para o engajamento com a China foram dados por Richard Nixon e Henry Kissinger ainda nos anos 1970. Naquele contexto, o foco da estratégia americana estava concentrado em derrotar a União Soviética, e a aproximação com China foi uma tática lançada para alcançar este objetivo, o que não significa que foi a única. Nos anos 1990, os Estados Unidos também buscaram engajar a China na ordem internacional liberal, demandando que o país asiático avançasse nas agendas de democracia, direitos humanos, além do aprofundamento das reformas econômicas que o país já vinha colocando em prática, que deveriam resultar em maior abertura e liberalização econômica, em sintonia com o Consenso de Washington.

Entretanto, o foco da política externa americana nos anos 1990 não era a China. O enquadramento da Rússia, das ex-repúblicas soviéticas e dos antigos países satélites do Leste europeu na ordem internacional liberal eram a prioridade, para prevenir o risco de alguma tentativa de renascimento da ameaça soviética, na perspectiva americana. Deste modo, pode-se afirmar que a China nunca saiu do radar dos Estados Unidos, desde que estes alcançaram a posição hegemônica no sistema, dada a importância territorial, demográfica e econômica quando a China ainda era um país periférico.

Sobre o segundo argumento de Silove (2016), a estratégia de Obama teve um caráter mais substancial em sua dimensão geopolítica, pois pode-se verificar que houve redirecionamento da maior parte do poder naval americano para o Oceano Pacífico, visando a conter o aumento de projeção naval da China, especialmente no estreito de Taiwan e nos mares do Leste e do Sul da China. Isto é, do ponto de vista da projeção militar, houve um aumento concreto da posição americana na Ásia-Pacífico, o que é

observado no aumento dos ativos militares da USPACOM em relação ao total das forças militares dos Estados Unidos. Além disso, os Estados Unidos sustentam essa posição com base na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, acordo multilateral que garante a liberdade de navegação e sobrevoo para qualquer Estado, mesmo em Zonas Econômicas Exclusivas estrangeiras.

Sua dimensão geoeconômica, por outro lado, foi frustrada, pois cinco anos de negociações para a TPP resultaram em um acordo que não foi efetivado, pois não foi ratificado pelo Congresso americano. De um lado, o acordo teria pequeno impacto econômico positivo para os Estados Unidos no longo prazo, de acordo com as projeções econométricas; por outro, seu objetivo principal era estabelecer “regras do século XXI” para a Ásia-Pacífico, o que deveria pressionar a China a um engajamento maior nas regras da ordem internacional liberal, o que também não logrou sucesso.

O terceiro argumento é que a ascensão chinesa já era uma premissa aceita pelos Estados Unidos. Sendo assim, não haveria necessidade de conter tal ascensão uma vez que isto já era dado. Certamente, podia-se considerar a China como grande potência àquela altura, sendo sua ascensão a este patamar um fato consumado. Entretanto, o que os Estados Unidos visavam a conter mais especificamente era a subida da China à condição de potência hegemônica da região da Ásia-Pacífico, o que tornaria o equilíbrio de poder desfavorável aos Estados Unidos, que como consequência teria sua posição reduzida na região. Neste sentido, fica claro que o objetivo dos Estados Unidos com o pivô asiático era a contenção do crescimento geopolítico e geoeconômico chinês, que teriam o potencial de alçá-la ao status de potência hegemônica regional. Destacam-se neste processo a modernização militar chinesa e aumento de sua projeção naval, bem como o projeto *Belt and Road Initiative*, ambos percebidos como ameaça à posição americana na Ásia-Pacífico, na medida em que poderiam aumentar a influência da China na região em detrimento dos interesses dos Estados Unidos.

Os dois principais meios utilizados pelos Estados Unidos na estratégia de reorientação para Ásia, de acordo com Silove, foram: expandir o engajamento diplomático com a China, que teria culminado com o S&ED estabelecido em 2009; e o aumento das capacidades militares operacionais americanas na Ásia-Pacífico. Neste sentido, a autora afirma que:

The external balancing element constituted a historic shift away from the hub-and-spokes model of asymmetric bilateral alliances that had characterized the security architecture of the region since the end of the Korean War. In its place, the United States worked toward constructing a federated network model in which the United States would lead a web of more powerful allies and partners with stronger links to one another (SILOVE, 2016, p.47).

A estratégia de Obama, na interpretação acima, teria como objetivo a integração multilateral da região, deixando para trás as alianças bilaterais assimétricas. Os Estados Unidos teriam então trabalhado no sentido de construir esta ordem regional, com base nas regras e normas da ordem liberal internacional. Isto significaria, conseqüentemente, consolidar a posição americana na região contando com o engajamento futuro da China, que assim estaria debaixo do guarda-chuva da liderança dos Estados Unidos. O engajamento, na perspectiva apresentada por Silove, não resultaria em contenção da China. Na mesma linha, Green e Goodman (2016) argumentam que a proposta da Parceria Transpacífica não tinha o objetivo de isolar ou excluir a China do comércio regional, mas sim construir uma ordem regional baseada em regras liberais, que eliminaria barreiras e geraria riqueza para todos os participantes.

Petri e Plummer (2012, p. 10), pensaram esta questão de forma similar: “*an integrated Asia-Pacific economy and good rules for trade and investment are important for the United States, the Asia-Pacific region, and the world*”. Outrossim, esta é a visão oficial do governo Obama, quando se lê suas estratégias de segurança nacional lançadas em 2010 e 2015 (USA, 2010; USA, 2015).

Silove analisa as políticas de contenção e engajamento como se fossem mutuamente excludentes. Para tanto, utiliza as seguintes definições de contenção (págs. 51 e 52): impedir a ascensão de um adversário e impedir o crescimento em termos de economia e poder. Tais definições não levam em conta que o engajamento com adversários pode ser uma estratégia de contenção. Como vimos no primeiro capítulo, a partir de Brzezinski (1997), os Estados Unidos operam a técnica de cooptação de antigos rivais, engajando-os dentro de seu sistema, como fizeram com o Japão e a Alemanha no pós-1945, e com a Rússia no pós-1991.

O engajamento dos Estados Unidos com países adversários vem fazendo parte da grande estratégia americana desde 1945. Neste processo, que ocorre de diferentes maneiras a depender do contexto específico, condições são impostas para que estes países realizem reformas internas, de modo a operarem cada vez mais em sintonia com

a lógica da ordem liberal internacional. A realidade cada vez mais complexa da economia internacional, marcada pela interdependência econômica entre a maioria dos países, em maior ou menor escala, cria condições para que os Estados Unidos os pressionem e tentem enquadrá-los cada vez mais na ordem, de acordo com seus interesses, dada a sua posição de liderança no sistema.

O Japão, que foi adversário dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial, foi incluído na ordem internacional liberal, construída a partir de 1945, como parte da estratégia de contenção da União Soviética na Guerra Fria. Na década de 1980, contudo, o governo japonês foi pressionado a fazer reformas econômicas em razão do seu expressivo crescimento econômico e desenvolvimento tecnológico durante a maior parte da Guerra Fria, quando chegou-se a debater se a ascensão japonesa constituiria uma ameaça à hegemonia americana. O governo de Richard Nixon havia rompido unilateralmente com o acordo de Bretton Woods em 1971, adotando o padrão monetário dólar flexível, em face da recessão econômica e crise inflacionária nos anos 1970, visando a reposicionar os Estados Unidos na economia internacional em condições de vantagem competitiva (TAVARES, 1997). Neste cenário, os japoneses tiveram que se adequar ao novo ordenamento comercial e financeiro para preservar a aliança com os Estados Unidos, renunciando aos instrumentos de controle e proteção de seu mercado, empresas e bancos a choques externos (TORRES, 1999).

A Rússia, nos anos 1990, que foi a principal herdeira do poder militar da antiga rival União Soviética, foi pressionada a fazer reformas no sentido da democratização do sistema político e abertura e liberalização da economia, para se integrar à ordem liberal internacional. Isto teve efeitos bastante negativos para o país, que passou por severa crise econômica nos anos 1990, resultando em seu enfraquecimento geopolítico. Neste contexto, os Estados Unidos aproveitaram para pôr em curso a expansão da OTAN para o entorno da Rússia, incluindo antigos países satélites da URSS no Leste europeu e algumas ex-repúblicas soviéticas, como os países bálticos (MONIZ BANDEIRA, 2016).

A China, como vimos na seção 2.1, passou da condição de adversária na Guerra Fria para aliada dos Estados Unidos contra um inimigo comum para ambos nos anos 1970: a União Soviética. Ainda naquele contexto, os americanos estimularam a abertura econômica e as reformas na China no sentido de promover a transição para a economia

de mercado, o que atendia seus interesses econômicos, além de explorar geopoliticamente a ruptura sino-soviética. Com o fim do conflito bipolar e a dissolução da URSS, a China passou a ser mais pressionada a se enquadrar nas regras da ordem liberal internacional, em nível político-social, no sentido da democratização de seu sistema político e do respeito aos direitos humanos, além de maior abertura e transparência em sua economia.

Contudo, o dinamismo econômico e a atratividade gerada por seu mercado em franco crescimento conferiram à China um poder de barganha que a permitiu continuar a participar da ordem liberal tendo cada vez mais um papel central, mesmo sem seguir todas as regras e normas estabelecidas. Após a manutenção do crescimento contínuo da China em termos econômicos e geopolíticos na primeira década do século XXI, enquanto os Estados Unidos concentraram sua política externa em grande medida no Oriente Médio, a administração de Barack Obama voltou ao esforço mais dedicado ao engajamento da China na ordem como meio de contenção de sua ascensão.

Considerações Parciais

A administração Obama tentou avançar na agenda de engajamento da China na ordem, valendo-se do rebalanceamento de suas forças militares para a Ásia-Pacífico, por um lado, e de um acordo comercial regional que tinha como maior finalidade a definição de normas e regras que enquadrassem a maior parte da região no liberalismo, e por conseguinte, a China. No primeiro aspecto, os Estados Unidos estão em vantagem, pois possuem as maiores forças armadas do mundo, além de um sistema de alianças favorável na região. No segundo, não logrou sucesso a iniciativa de participar da TPP, um esforço de negociação por cinco anos que ao fim de seu segundo mandato não foi ratificado pelo congresso americano.

Ao mesmo tempo em que avança em termos econômicos, tecnológicos e geopolíticos, aspirando à hegemonia regional, a China joga em parte dentro das regras da ordem liberal internacional, das quais vem se beneficiando desde a reaproximação diplomática com os Estados Unidos e das reformas econômicas iniciadas nos anos 1970. Por outro lado, a China mantém políticas não liberais, tendo o Estado um papel central

tanto nos assuntos externos quanto domésticos. Assim, conseguiu pôr em prática políticas de incentivo à produção autóctone, com base em adaptação de tecnologias estrangeiras, que resultaram na ascensão da China nas cadeias globais de valor, tendo alcançado a capacidade de fabricar produtos de alta tecnologia, o que é questionado pela norma liberal de respeito à propriedade intelectual. Este processo vem impulsionando suas capacidades econômicas e militares. O ambicioso projeto da *Belt and Road Initiative*, em conjunto com fatores mencionados anteriormente, representa o perigo de alcance da hegemonia regional na Ásia-Pacífico pela China.

O principal objetivo da estratégia do pivô asiático, em sua dimensão mais geral, era a expansão da ordem internacional liberal, de uma maneira mais aprofundada, para a Ásia, sobretudo para a China. A Parceria Transpacífica foi um dos instrumentos que a administração Obama esperava empregar nesta direção, visando a enquadrar a China nas normas e regras liberais da ordem pela via do multilateralismo. Esta iniciativa não alcançou o resultado esperado, pois nem chegou a entrar em vigor, tendo sido questionada não só por atores internacionais, mas também em nível doméstico, não sendo ratificada pelo parlamento americano.

O outro pilar da estratégia de Obama, que era o aumento da presença militar americana na Ásia-Pacífico, foi bem-sucedido. Apesar das perdas econômicas com a crise financeira de 2008 e o cenário de cortes no orçamento militar, o Departamento de Defesa foi capaz de redirecionar seus ativos bélicos para a região, o que permitiu aos Estados Unidos manterem presença constante nos mares do entorno da China. Além disso, os norte-americanos conseguiram reforçar seu sistema de alianças militares na região. As tentativas da China de barrarem a presença naval americana em sua Zona Econômica Exclusiva não prosperaram.

Com o fim do segundo mandato presidencial de Obama, houve alternância de poder na Casa Branca, tendo vencido o pleito eleitoral um candidato *outsider*, que conseguiu espaço no Partido Republicano. O presidente eleito Donald Trump criticava o engajamento da China na ordem liberal internacional como uma tática falha, que em sua visão apenas teria beneficiado o país asiático. Este raciocínio tinha ressonância não só no Partido Republicano, como em parte da opinião pública e dos analistas de relações internacionais e política externa americana. O objetivo de conter a China se manteve. Porém, deveria se adotar uma tática diferente para alcançá-lo. No próximo capítulo,

vamos abordar a mudança da política externa americana em relação à China durante o governo de Trump, e como se deu a reação de Pequim.

Capítulo 3

Trump e a China (2017-2020): mudança de tática e continuidade estratégica

Trump chegou ao poder com grandes críticas à ordem liberal internacional e à China. Em seus discursos de campanha, prometia fazer mudanças radicais em vários campos da política externa americana. Em sua visão, a liderança dos Estados Unidos estaria sendo benéfica para aliados e adversários, em detrimento dos interesses nacionais. Tal debate, sobre o papel superdimensionado dos Estados Unidos no mundo, já vinha sendo feito desde o fim da Guerra Fria.

As críticas à China e a percepção de que o país asiático representava uma ameaça aos Estados Unidos, podendo alcançar a hegemonia regional na Ásia, já estavam presentes desde os governos de Obama, quando se redirecionou o foco estratégico para a Ásia-Pacífico. Em relação à China, Trump tinha o mesmo objetivo de contenção de seu antecessor, porém propunha mudanças táticas para alcançar essa meta. A tática que Obama tentou empregar no nível geoeconômico, a Parceria Transpacífica, na visão de Trump, teria o efeito contrário ao desejado: seria benéfica para a China. Desta forma, ao invés de apostar no multilateralismo liberal, Trump propôs uma abordagem iliberal e unilateral: medidas protecionistas que deram início a uma guerra comercial.

Ao mesmo tempo, a estrutura da ordem liberal internacional é complexa, não sendo simples a execução de uma transformação radical, uma vez que está estabelecida uma realidade de interdependência econômica sistêmica, em que os Estados Unidos e a China têm interesses entrelaçados. Vamos analisar neste capítulo como Trump operou sua mudança tática em relação à contenção da China e como o governo chinês reagiu às mudanças propostas pelo novo governo americano que prometia romper com a ordem vigente.

O capítulo está dividido em 6 seções. Na primeira, serão analisadas as críticas de Trump à ordem e suas bases, isto é, seus antecedentes na crítica ao papel de liderança dos Estados Unidos no debate norte-americano. Na segunda, será analisada a elevação do perfil protecionista da política comercial americana com Trump e o debate sobre o déficit comercial entre Estados Unidos e China. Na terceira seção, será tratada a natureza tecnológica da guerra comercial, que envolveu o banimento de empresas chinesas de tecnologia nos Estados Unidos. Na quarta seção, o objeto será a geopolítica

do governo Trump em relação à China e, na quinta, como evoluiu a projeção de poder e a modernização militar chinesa no mesmo período. Por fim, na sexta seção, será analisado como se deu a competição sino-americana durante o último ano do governo Trump, marcado pela pandemia de COVID-19.

3.1 As ameaças de Trump à ordem liberal internacional e seus fundamentos

A vitória de Donald Trump na eleição presidencial de 2016 foi inesperada, por ser um *outsider* na política e até a véspera da eleição estar perdendo para a candidata democrata Hillary Clinton nas pesquisas eleitorais. Trump venceu a eleição no Colégio Eleitoral, mas ficou atrás de sua concorrente no voto popular. Sua campanha foi marcada por controvérsias e críticas à política externa americana pregressa. Um dos slogans de sua campanha, *Make America Great Again*, partia do princípio de que os Estados Unidos haviam perdido sua grandeza do passado, que deveria então ser recuperada a partir de uma mudança radical de estratégia. Na visão de Trump, a ordem liberal internacional, fundada nos pilares do multilateralismo e da liderança americana com base no consenso, o que inclui o fornecimento de bens públicos internacionais nas áreas de segurança e economia, teria sido responsável pelo declínio americano.

Tal declínio seria observado a partir de 1991. Na Segunda Guerra Mundial, o engajamento americano nos assuntos exteriores fora fundamental para derrotar a Alemanha Nazista e o Japão Imperial, e posteriormente, na Guerra Fria, para vencer a competição com a União Soviética. Entretanto, com o fim da Guerra Fria, a política externa americana não teria se adaptado corretamente ao novo contexto internacional. Para Trump:

Unfortunately, after the Cold War our foreign policy veered badly off course. We failed to develop a new vision for a new time. In fact, as time went on, our foreign policy began to make less and less sense. Logic was replaced with foolishness and arrogance, which led to one foreign policy disaster after another (NEW YORK TIMES, 2016).

A globalização resultou na expansão da ordem em nível global⁷, o que, na perspectiva de Trump, se fez à custa da deterioração da economia doméstica americana, em termos de emprego e renda. A grande estratégia dos Estados Unidos deveria então ser alterada, pois beneficiou não só aliados americanos que se desenvolveram economicamente, como outros Estados com potencial de se tornarem competidores, como a China. Entretanto, este argumento de Trump contém um equívoco, pois as características da ordem liberal que ele critica foram construídas desde 1945, e não apenas depois da Guerra Fria. Aliados americanos que se desenvolveram sob o sistema construído pelos Estados Unidos, como a Alemanha e o Japão, entre outros, o fizeram durante a bipolaridade.

Os discursos de Trump foram marcados por uma retórica nacionalista, em que os Estados Unidos deveriam colocar seus interesses nacionais em prioridade absoluta, que foi sintetizada em outro slogan de campanha: *America First*. Tal visão de política externa consistia na defesa de um recuo no papel preponderante dos Estados Unidos na manutenção da estabilidade do sistema, cujos custos deveriam ser repartidos com as demais grandes potências, incluindo adversários e aliados.

Em relação aos países europeus, que estão entre os principais parceiros dos Estados Unidos, chamou atenção o questionamento de Trump acerca da aliança atlântica nas áreas de segurança e economia, construída desde 1945 sob a liderança americana em consenso com os governos europeus. A União Europeia, cuja criação foi apoiada pelos Estados Unidos, foi alvo das críticas da campanha eleitoral de Trump, que apoiou explicitamente a saída da Grã-Bretanha do bloco econômico europeu, o *Brexit*. O então candidato à presidência questionou os países aliados da OTAN, que não estariam pagando sua parte equitativa na aliança e deveriam contribuir não só financeiramente, mas também com os custos políticos e humanos que os Estados Unidos têm. Além disso, Trump colocou em xeque a necessidade do compromisso americano com o artigo 5 da aliança, que versa sobre a segurança coletiva e a obrigação de ajuda militar na defesa de um aliado que esteja sob ataque (BURT, 2017). Em discurso sobre política externa, em abril de 2016, Trump afirmou que:

⁷ É preciso levar em conta que houve continuidade na estrutura da ordem pós-1945 com o fim da Guerra Fria, quando os Estados Unidos aproveitaram o fim da URSS para expandir a ordem e engajar os antigos adversários do bloco socialista.

In NATO, for instance, only 4 of 28 other member countries besides America, are spending the minimum required 2 percent of GDP on defense. We have spent trillions of dollars over time on planes, missiles, ships, equipment, building up our military to provide a strong defense for Europe and Asia. The countries we are defending must pay for the cost of this defense, and if not, the U.S. must be prepared to let these countries defend themselves. We have no choice (NEW YORK TIMES, 2016, s/p).

Os acordos econômicos multilaterais, segundo Trump, seriam prejudiciais aos Estados Unidos. O *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) teria sido o pior acordo comercial assinado pelos Estados Unidos em sua história. Os principais impactos negativos destacados por Trump em sua campanha foram o deslocamento das montadoras de automóveis para o México, que resultou em perda de empregos nos Estados Unidos, e o déficit comercial com o vizinho do sul. Neste sentido, ele afirmou que:

NAFTA, as an example, has been a total disaster for the United States and has emptied our states — literally emptied our states of our manufacturing and our jobs. And I've just gotten to see it. I've toured Pennsylvania. I've toured New York. I've toured so many of the states. They have been cleaned out. Their manufacturing is gone (NEW YORK TIMES, 2016, s/p).

Do mesmo modo, a Parceria Transpacífica foi duramente criticada durante a campanha, pois também resultaria em mais déficit comercial com os países membros do acordo e em perda de empregos. Uma de suas promessas de campanha era retirar os Estados Unidos do acordo imediatamente, assim que assumisse o governo. Porém, o congresso americano não havia ratificado sua aprovação e o acordo ainda não estava em vigor com a participação americana. Trump afirmou em campanha que: *“The Trans-Pacific Partnership is another disaster done and pushed by special interests who want to rape our country, just a continuing rape of our country”* (POLITICO, 2016, s/p).

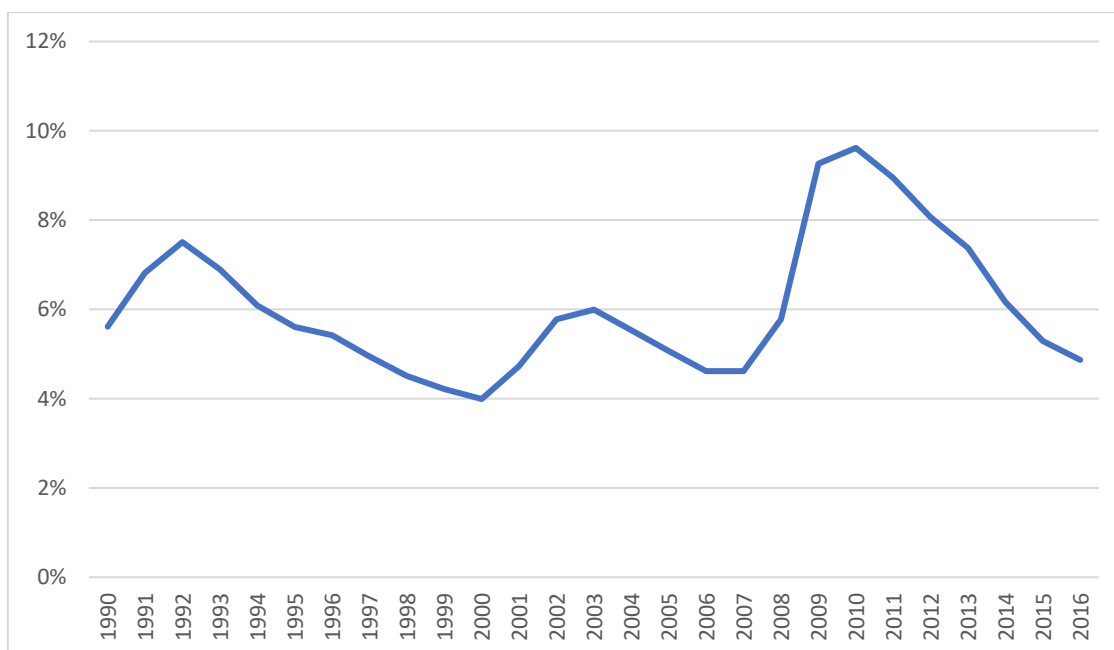
Sobre o possível impacto para os trabalhadores americanos, Trump argumentou sobre o baixo custo da mão de obra em outros países signatários do acordo: *“The agreement would also force American workers to compete directly against workers from Vietnam, one of the lowest wage countries on Earth. Not only will the TPP undermine our economy, but it will undermine our independence”* (TIME, 2016, s/p). Ademais, o então candidato sustentava que a China iria participar do acordo futuramente, caso fosse vantajoso: *“China will enter the TPP through the back door at a later date. They are watching, they are studying. They are not in it now, but are going to be in it. If it is good, they will be there. By the way, if it is no good, they'll pass. It's the same way, always is”* (Idem).

A relação com a China foi um dos temas mais abordados na campanha presidencial. Afirmado que o déficit comercial com a China seria de mais de 500 bilhões de dólares em 2015 – o dado oficial do governo americano nesse ano foi de 367 bilhões –, Trump anunciou que, se fosse eleito, imporiam tarifas de 45% às mercadorias chinesas, além de abrir processos contra a China nos Estados Unidos e na Organização Mundial do Comércio. Os principais argumentos utilizados para embasar estas medidas foram a perda de empregos nos Estados Unidos desde a adesão da China à OMC, estimada entre 800 mil e 1 milhão, e as vantagens que a China estaria tomando ao participar da ordem liberal internacional na condição de *free rider*, que possibilitou o desenvolvimento de sua economia em detrimento da economia americana. Trump associou a ascensão da economia chinesa com sua projeção de poder naval no Mar do Sul da China:

It seemed we put more effort into adding China into the World Trade Organization, which has been a total disaster for the United States (...) Fixing our relations with China is another important step — and really toward creating an even more prosperous period of time. China respects strength and by letting them take advantage of us economically, which they are doing like never before, we have lost all of their respect. We have a massive trade deficit with China, a deficit that we have to find a way quickly, and I mean quickly, to balance. A strong and smart America is an America that will find a better friend in China, better than we have right now. Look at what China is doing in the South China Sea. They're not supposed to be doing it (NEW YORK TIMES, 2016, s/p).

Os temas tratados nos discursos citados, apesar de serem relativos à esfera internacional, têm importante peso na economia doméstica americana. A globalização em curso desde 1991 é interpretada por Trump como um processo de expansão da ordem liberal em detrimento do emprego e renda internos nos Estados Unidos.

O desemprego oscilou nos Estados Unidos no período que vai do fim da Guerra Fria até a eleição de Trump, como se pode observar no Gráfico 5. Observam-se três momentos de subida mais abrupta, seguidos de declínio, nos triênios 1990-1992, 2001-2003 e 2008-2010. Os motivos elencados por Trump tiveram impacto significativo nestas quedas, como o início da globalização em 1991 e a entrada da China na OMC, em 2001. Já em 2008, o motivo mais determinante foi a crise do *subprime* em 2007, que resultou na grande crise financeira global de 2008. Entretanto, ao mesmo tempo, a economia americana conseguiu se recuperar e se aproximar do nível de 4% de desemprego, o mais baixo no período.

Gráfico 5 – Desemprego nos Estados Unidos, 1990-2016

Fonte: Elaboração própria com base em OCDE (2021)

Trump criticou os aspectos da política externa americana de modo a relacioná-los aos problemas econômicos domésticos dos Estados Unidos, como os custos de manutenção da OTAN, dos quais os Estados Unidos são os maiores contribuintes, além dos acordos econômicos multilaterais que teriam sido prejudiciais, como o NAFTA, que resultaram em balança comercial desfavorável para os Estados Unidos, além da perda de empregos. A TPP, dentro desta perspectiva, teria o mesmo resultado, caso entrasse em vigor. O engajamento com a China, principalmente a partir de sua integração à OMC, além de ter sido vantajosa para o país asiático, também teve efeitos negativos na economia doméstica americana. Pode-se interpretar as ideias para política externa expostas na campanha de Trump como voltadas para dentro, isto é, visando a contemplar os eleitores que vinham sofrendo com problemas que em parte resultaram da globalização, como desemprego e o aumento da desigualdade social.

Essas posições explicitadas durante a campanha não representaram uma novidade, pois já existiam ideias similares no debate político e acadêmico. A globalização e a expansão da ordem liberal internacional foram objeto de questionamentos desde 1989. Naquele momento, a necessidade de formulação de uma nova política externa para um novo contexto internacional era permeada por dúvidas devido a previsões de analistas sobre um possível declínio americano. Mesmo após o

sucesso do engajamento e do internacionalismo para vencer a Guerra Fria, ainda pairavam desconfianças acerca do papel superdimensionado dos Estados Unidos no sistema internacional.

A tradição isolacionista americana do passado ganhou novo fôlego no debate público, devido ao fato de a razão principal para o engajamento não mais existir, que era a ameaça sistêmica colocada pela União Soviética. Além disso, a vitória na Guerra Fria havia resultado também em efeitos negativos domésticos para a economia e a sociedade. Deste modo, como afirma Pecequilo (2011), após a Guerra Fria o debate sobre a grande estratégia americana foi pautado por um dos temas mais clássicos de política externa na história do país, o embate de internacionalistas *versus* isolacionistas.

Naquele novo contexto, os partidários do isolacionismo defendiam a redução dos gastos militares, com a retirada de tropas estacionadas na Europa e na Ásia, deslocando recursos para setores domésticos que foram em certa medida desassistidos durante a Guerra Fria, como saúde, bem-estar, educação e pesquisa. A relação com os aliados europeus e asiáticos, em que os Estados Unidos promoveram desenvolvimento econômico e garantiram segurança em relação à ameaça que representava a União Soviética, também foram questionadas, pois resultaram em déficits comerciais e perda de competitividade da indústria americana em alguns setores em relação aos seus aliados, como a Alemanha e o Japão. Com base na ideia de reduzir a posição americana internacional em termos de garantir segurança e condições econômicas favoráveis, em favor de redirecionar recursos para questões internas, o lema dos isolacionistas pós-1991 era o *America First*, o mesmo adotado por Trump (PECEQUILO, 2011).

Nordlinger (1995) defendeu uma retomada do debate acerca do isolacionismo de uma forma que fosse adequada ao momento histórico específico dos anos 1990. Para o autor, grandes potências que alcancem uma posição hegemônica tendem a confundir sua capacidade de construir uma ordem, devido a sua grande quantidade de poder e riqueza, com a necessidade de fazê-lo. O engajamento é justificado pela correlação que se faz entre a segurança e prosperidade domésticas com a do sistema como um todo. Nordlinger afirma que nem sempre tal relação é verdadeira, podendo apenas gerar uma demanda excessiva pelo emprego de recursos militares e econômicos no exterior.

Ao mesmo tempo, o país nesta condição se vê envolvido em confrontos e instabilidades internacionais que fogem aos interesses nacionais. Outro fator importante

destacado pelo autor em sua defesa do isolacionismo é o caráter atípico da hegemonia americana, que divide tarefas com outros atores do sistema e limita sua própria capacidade de atuação, o que pode ir contra seus próprios interesses. Para Nordlinger, seria possível manter um nível de engajamento mínimo em assuntos estratégicos e políticos e ao mesmo tempo manter um engajamento comercial-financeiro profundo, partindo do princípio que o livre comércio internacional é um pilar essencial da prosperidade econômica americana.

Christopher Layne (1997) pensa a questão do isolacionismo a partir da seguinte premissa: após a Guerra Fria se observou um declínio do poder americano relativamente ao poder de outras potências, de modo que seria necessário se adaptar ao momento de transição de poder. Os Estados Unidos deveriam então abandonar a postura de buscar a manutenção da preponderância como líder da ordem internacional e se aproveitar de sua posição insular para reduzir os riscos do internacionalismo. Em um mundo multipolar, Layne argumenta que a melhor estratégia seria a que ele chama de *offshore balancing*, a partir da qual o país deixaria de se envolver em questões periféricas e abdicaria da posição de controle político-econômico da ordem internacional, considerando o interesse nacional americano limitado à defesa da integridade territorial e à prevenção ao surgimento de um *hegemon* regional na Eurásia.

Os Estados Unidos deveriam se enxergar como uma potência entre outras, sem a pretensão de liderar a ordem internacional, o que permitiria perseguir seus interesses mais livremente e pôr em prática uma política externa flexível, estabelecendo apenas alianças internacionais necessárias, sem a necessidade de compromissos fixos de longo prazo. Assim, haveria um baixo nível de dependência estratégica em relação a outros países e redução do emprego de recursos econômicos e militares em alianças de longo prazo, o que possibilitaria um reequilíbrio relativo às necessidades domésticas dos Estados Unidos.

Na contraparte dos isolacionistas naquele debate estão os internacionalistas, que defendiam uma agenda de engajamento ampliada, que formasse uma grande estratégia americana para substituir a estratégia de contenção da Guerra Fria. Em dois pontos específicos, há convergência da visão dos internacionalistas com os isolacionistas: o reconhecimento de que a posição hegemônica seria transitória; e que há necessidade de balancear prioridades internas e externas. Entretanto, para os internacionalistas, é

possível resolver estas questões sem renunciar ao engajamento, visto como essencial para os interesses americanos (PECEQUILO, 2011).

Apesar de suas falhas, o engajamento permitiu o fortalecimento e consolidação do bloco ocidental no mundo, tendo sido fundamental para a vitória contra a União Soviética e para a construção da ordem liberal internacional, considerando os limites realistas de seu funcionamento em função de seu surgimento em um contexto de bipolaridade com projetos antagônicos de ordem internacional. Ao invés de corromper os valores americanos tradicionais, como argumentam os isolacionistas, os internacionalistas defendem que o engajamento os fortaleceu e difundiu, o que seria comprovado pela conversão de grande parte dos países que fizeram parte do bloco socialista em democracias liberais adeptas do livre-mercado (PECEQUILO, 2011).

O nível de poder dos Estados Unidos em escala global e seu sucesso na construção e manutenção da ordem liberal tornou difícil a proposta de recuar e “voltar para casa”, como propunham os isolacionistas, em alusão a se voltar para questões internas e reduzir significativamente o nível de engajamento internacional. Além disso, os internacionalistas argumentam que não se deve ignorar as lições do passado em que a política externa americana era pautada pelo isolacionismo, e os prejuízos e riscos para os interesses nacionais dos Estados Unidos observados durante a Primeira Guerra Mundial, a crise dos anos 1930 e a Segunda Guerra Mundial (PECEQUILO, 2011).

Para Clarke e Clad (1995), o debate polarizado entre internacionalistas e isolacionistas não seria útil para se pensar o papel dos Estados Unidos após a Guerra Fria. Tanto a ideia de manter o padrão de política externa do período bipolar quanto defender a saída dos Estados Unidos como ator principal do sistema são problemáticas, pois ambas olham apenas para o passado. Os autores defendiam, no contexto dos anos 1990, que se deveria pensar no futuro da política externa americana a partir da questão sobre qual padrão de liderança da ordem internacional deveria ser adotado. A posição de liderança não deveria ser abandonada, dada as vantagens auferidas em razão dela, em uma realidade de interdependência econômica global cada vez mais abrangente. Ao mesmo tempo, não seria possível manter o mesmo nível de engajamento do período bipolar, uma vez que um dos polos, a União Soviética, havia deixado de existir. A URSS representava uma ameaça sistêmica aos Estados Unidos, colocando em risco sua

segurança nacional e, em última instância, sua sobrevivência, de modo que, após 1991, não havia nada que pudesse ser equiparado, nem de perto, à ameaça soviética.

Apesar das críticas e do debate do pós-Guerra Fria, em que se resgatou a perspectiva isolacionista para pensar a nova dinâmica internacional, o internacionalismo se manteve como tendência dominante na política externa e na grande estratégia americana, de maneiras que variaram, nos governos de Bill Clinton, George W. Bush e Barack Obama. Porém, em 2016, a campanha de Trump retomou temas caros ao isolacionismo. De acordo com Kupchan (2020), a abordagem sobre política externa de Trump, calcada no lema *America First*, rompeu com o internacionalismo adotado desde 1945, ao demonstrar claras inclinações isolacionistas, unilateralistas, protecionistas e anti-imigração.

Para o autor, a eleição de Trump foi tanto um sintoma quanto uma causa do processo em que os Estados Unidos repensam sua atuação no mundo. Temas como as longas guerras no Oriente Médio que não alcançaram objetivos previstos, o crescimento da desigualdade social interna, o esvaziamento da indústria nacional americana e os problemas com a política de imigração levam a população a questionar se a grande estratégia dos Estados Unidos está adequada às demandas internas do país. Soma-se a ascensão da China e a percepção desse fato como uma ameaça à ordem liberal internacional tendo ocorrido justamente no contexto em que o Ocidente, sob a liderança norte-americana, mantém uma posição material e ideológica dominante. Kupchan (2020, p. 11) resgata uma referência ainda mais distante no tempo para a retomada do lema *America First* por Trump, com base no tradicional isolacionismo americano que tentou impedir a entrada americana na Segunda Guerra Mundial:

Trump's America First grand strategy was in many respects a throwback to an earlier era. He explicitly linked his approach to the world to the America First Committee, the group of diehard isolationists that formed in 1940 to block the nation's entry into World War II. Trump's foreign policy was not some bolt from the blue. On the contrary, the notion of America First has deep roots in the nation's history and identity.

Kupchan não afirma com isso que Trump teria o objetivo de retornar a um tipo de isolacionismo à moda antiga, o que não seria possível, dado a ordem internacional que se construiu desde 1945 e a posição alcançada pelos Estados Unidos. Por outro lado, o autor tenta demonstrar como essa tradição é uma referência ainda relevante no debate americano, o que ajuda a compreender a ressonância popular que teve o discurso

de Trump, considerando a perspectiva de que há um desequilíbrio entre prioridades internas e externas e a necessidade de reformulação da grande estratégia.

De acordo com Kupchan, a rejeição do internacionalismo liberal explica em parte o sucesso eleitoral de Trump, devido à crítica que se tornou comum à extrapolação da política externa em detrimento dos interesses domésticos. Vários temas da agenda defendida por Trump possuem apelo popular: o recuo em relação aos compromissos estratégicos externos, o ceticismo em relação à promoção da democracia, a determinação para se livrar de parcerias que restringem os Estados Unidos, a promessa de proteger empregos dentro do país, a defesa do endurecimento da política de imigração e sua condescendência com o nacionalismo supremacista branco. Trump representou uma crítica ao *establishment* político americano.

Após tomar posse, a administração Trump tentou pôr em prática uma agenda calcada no caráter nacionalista e isolacionista. Dentre as primeiras medidas, destacam-se a retirada dos Estados Unidos de dois acordos multilaterais negociados pela administração Obama: a Parceria Transpacífica e o Acordo de Paris de 2015, relativo ao combate à mudança climática. O acordo nuclear com o Irã foi desfeito e os Estados Unidos se retiraram do Conselho de Direitos Humanos e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). O NAFTA foi renegociado, com objetivo principal de proteger a indústria americana, sendo rebatizado como *United States-Mexico-Canada Agreement* (USMCA). Na primavera de 2020, quando a pandemia da COVID-19 se alastrava em alta velocidade pelos Estados Unidos e pelo mundo, anunciou que o país se retiraria da Organização Mundial da Saúde (OMS). Trump almejava desconstruir o multilateralismo que foi característico dos governos anteriores em favor de uma postura unilateralista.

Entretanto, tal tarefa não seria tão simples de executar. Em sua primeira viagem ao exterior, Trump discursou para os chefes de Estado dos países membros da OTAN, afirmando que cada membro deveria contribuir financeiramente com uma parcela justa para a aliança. Apesar de conseguir convencer a maioria dos aliados da OTAN a aumentarem seu orçamento de defesa, os Estados Unidos permaneceram no papel de principal pilar de sustentação da organização, mantendo a dependência estratégica da Europa. Apesar de anunciar a redução da presença militar na Alemanha em aproximadamente 25%, Trump aumentou os gastos com as forças americanas

estacionadas na Europa (CFR, 2020). Mesmo com um discurso amigável à Rússia em alguns momentos da campanha, Trump aprovou um aumento da presença militar americana na Polônia, com base nas preocupações estratégicas do Departamento de Defesa americano acerca das intenções russas no Leste Europeu.

No Oriente Médio, as promessas de campanha previam a retirada das tropas da Síria e do Afeganistão. Trump anunciou, em dezembro de 2018, a evacuação total das tropas na Síria e solicitou ao Pentágono um plano para a retirada de metade das tropas estacionadas no Afeganistão. No dia seguinte a este anúncio, o então Secretário de Defesa James Mattis se exonerou do cargo, afirmando que Trump deveria buscar alguém mais alinhado com suas ideias. Contudo, seus assessores conseguiram convencê-lo da necessidade de postergar a retirada. Em outubro de 2019, Trump ordenou a retirada das tropas americanas estacionadas no norte da Síria, numa tentativa precipitada de compensar as tentativas frustradas de pôr em prática o desengajamento na região. Sua justificativa naquela ocasião foi que ele estaria trazendo os soldados “de volta para casa”. Porém, não só a maior parte das tropas que deixaram a Síria permaneceram na região, como tropas adicionais foram destacadas para o Leste do país com o objetivo de proteger os campos de petróleo. Ao fim e ao cabo, Trump abandonou as forças curdas que lutavam ao lado dos Estados Unidos contra o Estado Islâmico no Norte, mas o número de militares americanos na Síria sofreu apenas uma pequena redução (CFR, 2020).

Em 1º de março de 2018, Trump anunciou tarifas em produtos importados feitos de aço e alumínio tendo a China o principal alvo e isentando o Canadá e a União Europeia, além de outros aliados. Em retaliação, a China aplicou tarifas a produtos importados dos Estados Unidos, num processo que ficou conhecido como a guerra comercial entre as duas maiores economias do mundo. Em novembro de 2018, os Estados Unidos impuseram tarifas num montante de 250 bilhões de dólares em produtos chineses, o que foi respondido pela China com tarifas em 110 bilhões em produtos americanos. No encontro do G20 ocorrido em Buenos Aires, em dezembro do mesmo ano, os presidentes de ambos os países conversaram e decidiram por uma trégua temporária, enquanto negociariam um acordo comercial mais amplo nos próximos 90 dias. Entretanto, após os diálogos não resultarem em consenso, os Estados Unidos voltaram a impor novas tarifas em produtos chineses, sofrendo contramedidas do país

asiático de volta. Na sequência, a administração Trump foi além na competição com a China, determinando restrições a empresas chinesas da área de telecomunicações, acusou a China de manipular o câmbio do yuan e ameaçou suspender os investimentos externos diretos americanos no país.

Na seção a seguir, vamos analisar a guerra comercial de modo mais aprofundado, considerando o histórico de protecionismo da política comercial americana, o debate sobre o déficit comercial sob as perspectivas dos Estados Unidos e da China e como se deu a disputa comercial dentro da estrutura da ordem liberal internacional, especificamente através da Organização Mundial do Comércio.

3.2 Competição Geoeconômica: Elevação do Perfil Protecionista dos Estados Unidos

Em maio de 2018, as tarifas americanas relativas a produtos importados chineses eram em média de 3,1%, enquanto a China aplicava tarifas, em média, de 8,8% nos produtos importados americanos. As tarifas chinesas eram mais altas devido ao fato de a China ser um membro mais recente da OMC e ainda ser considerado um país em desenvolvimento. Hanson (2020, p. 1) descreve de modo panorâmico como a aumento das tarifas evoluiu ao longo de dois anos desde a deflagração da guerra comercial:

Over the course of about 24 months, tariffs have jumped up to where they are today, reaching about 18% on average in the United States on imports from China, and in China around 20% on imports from the U.S. By the end of the year, they're potentially set to go up further, such that by early 2020 U.S. tariffs on imports from China will cover almost 97% of imports from the country. At that point, the trade war will be in full form. The recently completed Phase One tariff deal between the U.S. and China will scale back these tariffs only modestly (and not at all on the China side).

Uma guerra comercial se caracteriza pela imposição recíproca de tarifas a produtos importados e barreiras comerciais entre os dois países, o que vai diretamente contra o princípio de livre-comércio. De acordo com Strange (2020, p. 26), pode-se definir livre-comércio da seguinte maneira:

In liberal political economy, free trade refers to voluntary or uncoerced exchange relations between self-motivated economic agents in a market environment. In practice, free trade normally means trade in a market environment where monopolistically imposed and discriminatorily applied laws, tariffs, taxes, duties, and quotas designed to control and limit imports

are absent. More generally, a free trade policy is one that removes restrictions from trade and seeks to promote a competitive allocation of scarce resources in a market context.

O conceito surgiu de modo organizado e sistematizado no século XVIII, com as ideias publicadas por Adam Smith no clássico “Riqueza das Nações”, em que analisava os princípios da divisão do trabalho, da especialização e do comércio em uma economia de mercado competitiva como base do crescimento econômico. No início do século XIX, David Ricardo, partindo das ideias de Smith, elaborou sua teoria das vantagens comparativas, que justificava o livre-comércio internacional. No campo político, a Grã-Bretanha, ao longo do século XIX, tornou o livre-comércio um dos pilares de sua política externa econômica (STRANGE, 2020).

No período entreguerras, o livre-comércio perdeu credibilidade tanto no campo teórico quanto no campo político, num momento em que as relações internacionais, na dimensão econômica, ficaram marcadas pelo nacionalismo exacerbado, pelo protecionismo, por guerras comerciais e pela formação de blocos econômicos (JACKS; NOVY, 2020). De 1945 até os anos 1980, a política econômica da maioria dos países do sistema internacional foi pautada pelo keynesianismo, por um lado, e pelo modelo econômico soviético, por outro.

Após a Segunda Guerra Mundial, o liberalismo levado adiante pelos Estados Unidos no processo de construção da ordem foi diferente do liberalismo clássico do século XIX. Ruggie (1982) o definiu como *embedded liberalism*, no qual o livre comércio é limitado pelos mecanismos de proteção social domésticos. Em lugar do nacionalismo dos anos 1930, o sistema deveria ter um caráter multilateral, ao mesmo tempo em que seria permitida a intervenção do Estado na economia para garantir a segurança social interna, com a finalidade de evitar tanto o retorno do fascismo quanto a expansão do socialismo. Neste sentido, Zeiler (1998, p. 339) afirmou que “*It actually was a key component in embedded trade liberalism, the central feature of the GATT order after the war because of the demand from voters, politicians, producers, and workers in all nations to maintain various forms of protectionism*”.

Desde os anos 1980, o livre-comércio voltou a ser uma pauta de política externa dominante no cenário internacional, com a adoção do neoliberalismo pelos governos de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e de Margaret Thatcher, na Grã-Bretanha, que preconizavam a abertura e desregulamentação dos mercados em nível global, em favor

do livre-comércio, de reformas pró-mercado e contra o padrão de política econômica anterior em que a intervenção do Estado na economia era aceitável. De acordo com Strange (2020, p. 26-27):

In more recent times, the doctrine has returned spectacularly, with the near universal rise to policy dominance of market-favoring neoliberalism. Reflecting this virtual consensus, states, alongside global and regional economic governance institutions and organizations, have strongly promoted and institutionalized free trade over the past five decades through the liberalization and deregulation of economic relations worldwide. This is perhaps most evident in the case of the World Trade Organization (WTO), an organization of some 164 state members that, since its launch as successor to the General Agreements on Tariffs and Trade (GATT) in 1995, has legally consolidated the system of nondiscriminatory and tariff-light international trade.

Contudo, é importante observar que, na prática, os Estados Unidos promoveram a abertura comercial dos outros países, mas não a sua própria. No contexto de adoção de políticas neoliberais, pelo contrário, as tendências protecionistas norte-americanas aumentaram. As décadas de 1970 e 1980 foram marcadas pelo questionamento interno do internacionalismo do pós-guerra, em que os Estados Unidos aceitaram certas desvantagens econômicas em favor da consolidação de sua liderança na ordem liberal internacional, no cenário de competição estratégica com a União Soviética. Com a distensão da Guerra Fria nos anos 1970 e ascensão do Japão e da Alemanha como potências industriais concorrentes, as demandas protecionistas das empresas americanas ganharam força no campo político. Desta maneira, o *design* institucional da política comercial foi alterado significativamente, dando maior acesso a grupos com interesses protecionistas em seu processo de formulação (MENDONÇA et al, 2017).

Entre 1979 e 1988, houve uma mudança mais profunda na política comercial na direção do protecionismo, quando se observou a tomada de medidas unilaterais contra seus principais concorrentes econômicos de maneira mais comum e frequente. De acordo com Mendonça et al (2017, p. 47):

Exemplo marcante desse período é a utilização da Seção 301 da lei comercial, pela qual o United States Trade Representative (USTR) exigia a abertura de setores econômicos de parceiros comerciais sob a pena impor restrições de acesso ao mercado dos EUA. Brasil, Comunidade Europeia, Coreia do Sul, Índia, Japão e Taiwan foram alvos dessas medidas. Tal investidura acabou por minar a resistência de muitos países a negociarem a Rodada Uruguai do GATT. Essa postura mais agressiva foi, contudo, exercida em meio a uma tensão entre o desejo de acesso de grupos protecionistas ao processo de formulação de política comercial e os obstáculos impostos pelo Executivo, mais pró-livre-comércio.

As medidas relativas a tarifas comerciais tomadas pela administração Trump desde março de 2018 representaram uma elevação do perfil protecionista dos Estados Unidos em curso desde os anos 1970. Este tipo de ação na política de comércio internacional pode ser compreendido como um instrumento geoeconômico. Como vimos no primeiro capítulo, a geoeconomia consiste no uso de instrumentos de política econômica voltados para o exterior com a finalidade de atingir objetivos geopolíticos. Neste sentido, a guerra comercial iniciada por Trump teria como objetivo principal, em última instância, a contenção da ascensão da China, percebida como maior ameaça a um dos interesses nacionais vitais para a grande estratégia americana, que seria impedir o surgimento de um *hegemon* regional na Eurásia.

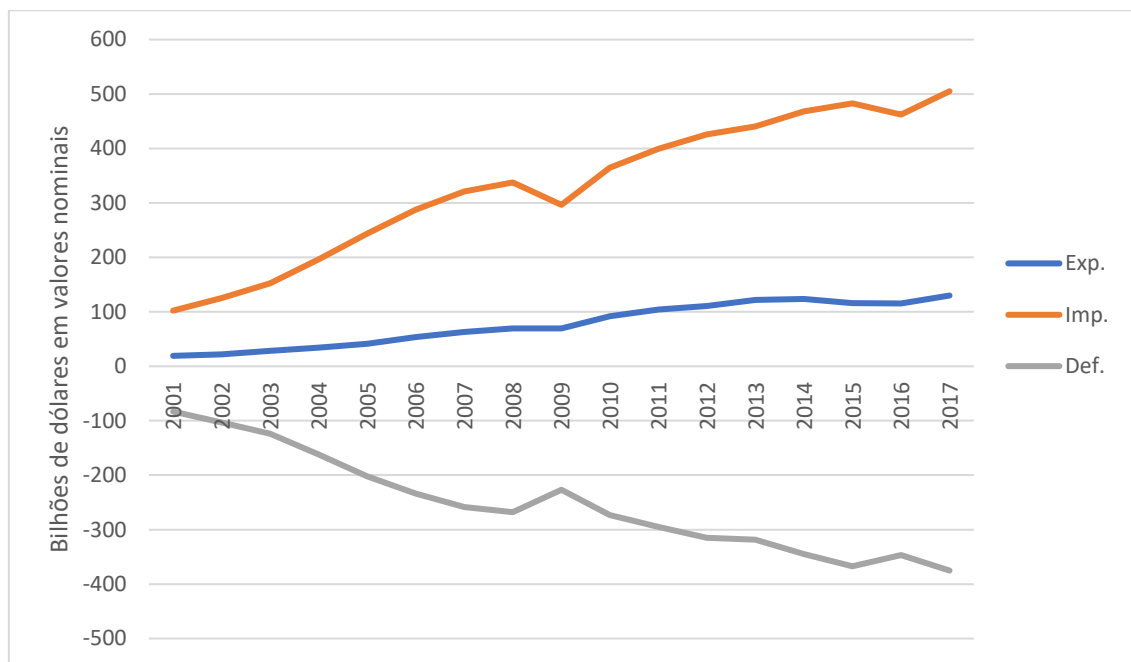
Um dos instrumentos geoeconômicos utilizados no tempo presente, de acordo com Blackwill e Harris (2016), é a política comercial, que pode ser operada de modo indutivo ou coercitivo. Scherrer e Abernathy (2017) analisam a política comercial proposta no primeiro ano de seu mandato como instrumento de indução, antes da deflagração da guerra comercial no ano seguinte. Para os autores, a interpretação das proposições de Trump para o comércio na campanha e no início de seu mandato como protecionistas estariam equivocadas, pois o objetivo na verdade seria usar o argumento do déficit comercial dos Estados Unidos para pressionar seus parceiros comerciais a abrirem mais seus mercados.

Assim, empresas estrangeiras que fossem grandes exportadoras para o mercado americano iriam pressionar seus governos internamente para que cedessem às demandas de Trump, devido ao alarme causado por seus discursos de caráter protecionista quando tratava de comércio internacional. Portanto, a ação trumpista não seria um protecionismo *stricto sensu*, mas uma forma de conseguir a abertura de mercados externos: “*there is good reason to believe that his “America First” strategy includes the threat of protectionism but aims to gain access to other countries’ markets for the US’s technologically advanced companies*” (SCHERRER; ABERNATHY, 2017, p. 369).

Entretanto, em 2018, Trump colocou em prática sua política protecionista. Nesse caso, a política comercial funciona como um instrumento geoeconômico de caráter coercitivo (BLACKWILL; HARRIS, 2016). O principal propósito de Trump, em última instância, seria conter o crescimento econômico chinês, principalmente do ponto de vista qualitativo, visando à interrupção da escalada da China nas cadeias globais de

valor. A premissa central para justificar a deflagração da guerra comercial foi o crescente déficit dos Estados Unidos em relação à China, que vem desde o início dos anos 1990, como vimos no Gráfico 1 (página 71). A partir de 2001, com a entrada da China na OMC, o déficit aumentou significativamente, como se pode observar no Gráfico 6.

Gráfico 6 – Aumento do déficit com a entrada da China na OMC (2001-2017)



Fonte: Elaboração própria com base em Census (2021).

A administração Trump expressou a necessidade de redução do déficit comercial, que de acordo com a USTR era de 376 bilhões de dólares em 2017, em 200 bilhões (DAVIS; WEI, 2018), e de pressionar a China a mudar sua política industrial considerada “injusta”, conforme relatório da USTR de março de 2018 (USTR, 2018). Neste sentido, foram colocados quatro argumentos como justificativa: primeiro, que no comércio bilateral sino-americano o superávit beneficia a China e o déficit prejudica a economia americana; segundo, que as principais causas para o desequilíbrio na balança comercial entre China e Estados Unidos são os subsídios estatais para as empresas chinesas e políticas tarifárias injustas; terceiro, que para resolver tal desequilíbrio a única solução seria reduzir as exportações chinesas através de altas tarifas nos produtos chineses exportados para os Estados Unidos; quarto, que o objetivo primordial da resolução do desequilíbrio comercial desfavorável aos Estados Unidos é forçar a China a permanecer na posição de especialização em segmentos industriais de baixo valor

agregado, de modo que os Estados Unidos sustentem sua posição privilegiada com poder de monopólio nos segmentos de alto valor agregado das cadeias globais de valor (YU; ZHANG, 2019).

A postura da China em relação à guerra comercial foi reativa, aplicando retaliações às tarifas levantadas pelos Estados Unidos. Em setembro de 2018, o Conselho de Estado do governo chinês divulgou um *white paper* chamado *The Facts and China's Position on China-US Trade Friction*, no qual expõe sua visão oficial a respeito da guerra comercial. O governo chinês caracteriza a administração Trump da seguinte maneira:

Since taking office in 2017, the new administration of the US government has trumpeted "America First". It has abandoned the fundamental norms of mutual respect and equal consultation that guide international relations. Rather, it has brazenly preached unilateralism, protectionism and economic hegemony, making false accusations against many countries and regions - particularly China - intimidating other countries through economic measures such as imposing tariffs, and attempting to impose its own interests on China through extreme pressure (CHINA, 2018, p. 4).

O governo de Xi Jinping afirmou que a China responderia inicialmente às iniciativas de Trump partindo da perspectiva da busca pelos interesses comuns para ambas as partes e pela manutenção das regras comerciais da ordem liberal. Enquanto a China teria buscado o diálogo e a concertação, os Estados Unidos teriam mantido uma postura contraditória e de constantes ataques à China, causando prejuízos às relações econômicas e comerciais estabelecidas pelos dois países por um longo período, por meio da cooperação. Isto seria, na visão do governo chinês, uma grave ameaça ao sistema multilateral de comércio global e ao princípio do livre-comércio. Ou seja, a China adotou, no campo do discurso, a postura de defensora das regras e normas da ordem liberal internacional.

Um dos argumentos centrais da China é que os mercados chinês e americano são complementares e que as divisões do comércio bilateral são essencialmente baseadas nas vantagens comparativas de cada país. A partir desta perspectiva, entende-se que os produtos americanos são intermediários e de alta qualidade nas cadeias globais de valor, e os Estados Unidos exportam principalmente capital e bens intermediários para a China. Os produtos chineses estão situados nas partes baixas e intermediárias das cadeias globais de valor, e a China exporta principalmente bens de consumo e produtos finais.

De acordo com Qiu, Zhan e Wei (2019), o comércio bilateral sino-americano teria sido benéfico para as duas partes no longo prazo. A China se beneficiou das relações comerciais com os Estados Unidos, que ofereceram grande demanda para os produtos chineses, para promover seu desenvolvimento e aumentar a qualidade de vida de sua população. No processo de globalização econômica, a cooperação com os Estados Unidos contribuiu significativamente para a integração das empresas chinesas às cadeias globais de valor, representando uma grande vantagem externa em favor do crescimento econômico chinês. Em relação à inovação tecnológica e gestão de mercado, as empresas americanas que investiram na China foram importantes por terem servido de modelo para as empresas chinesas, que puderam aprender e adotar as técnicas de inovação de empresas do país capitalista mais avançado.

Os Estados Unidos, por sua vez, se beneficiaram da entrada no enorme mercado consumidor chinês, além de os investimentos de suas empresas na China terem oferecido oportunidades de negócio vantajosas que resultaram em maior crescimento econômico para a economia americana, além de serem benéficas para o seu mercado consumidor interno. Os produtos de baixo custo importados da China em grande quantidade tiveram o efeito de reduzir os níveis de inflação nos Estados Unidos (QIU; ZHAN; WEI, 2019). O governo chinês defende suas práticas com base nesse mesmo argumento de benefícios mútuos e complementaridade:

Since the beginning of the new century in particular, alongside rapid progress in economic globalization, China and the US have observed bilateral treaties and multilateral rules such as the WTO rules, and economic and trade relations have grown deeper and wider. Based on their comparative strengths and the choices of the market, the two countries have built up a mutually beneficial relationship featuring structural synergy and convergence of interests. Close cooperation and economic complementarity between China and the US have boosted economic growth, industrial upgrading and structural optimization in both countries, and at the same time enhanced the efficiency and effectiveness of global value chains, reduced production costs, offered greater product variety, and generated enormous benefit for businesses and consumers in both countries (CHINA, 2018, p. 3).

Um dos principais pontos criticados por Trump em relação ao comércio com a China, todavia, foi justamente sua entrada na Organização Mundial do Comércio. Esse fato teria tido influência prejudicial à economia americana, desacelerando seu crescimento e reduzindo o nível de empregos em razão da competitividade maior dos produtos chineses exportados para o mercado americano. A China, por sua vez, respondeu no *white paper* supracitado que vem cumprindo as regras e normas da

Organização Mundial do Comércio desde que se tornou país-membro, em 2001. O nível geral de tarifas em produtos importados, que em média era de 15,3%, caiu para 9,8% em 2010, de acordo com o compromisso firmado com a OMC. Desde então, a China teria promovido a liberalização do comércio e dos investimentos, assinado acordos de livre-comércio com outros países e cedido tarifas preferenciais a países menos desenvolvidos.

Em relação ao direito de propriedade intelectual, o governo chinês afirma que desde o ano 2000, uma emenda da lei de propriedade intelectual garante mais proteção à inovação tecnológica tanto chinesa quanto estrangeira. Outro argumento levantado neste sentido é que os relatórios divulgados pela Câmara de Comércio Americana na China, entre 2011 e 2018, vem afirmando positivamente os avanços da China em termos de respeito à propriedade intelectual. Contudo, como vimos no capítulo 2, fazia parte da estratégia de desenvolvimento da tecnologia autóctone a imitação e adaptação de tecnologias estrangeiras (CHEUNG, 2011).

Sobre as alegações do governo americano de que a China promove competição injusta ao subsidiar suas empresas, o que contribuiria para o déficit comercial ao reduzir custos e aumentar a competitividade dos produtos chineses no mercado americano, Pequim afirma que subsídios são utilizados largamente por vários países, inclusive os Estados Unidos, e que a China o faz em consonância com as regras e obrigações definidas pela OMC. O governo chinês afirma que o déficit comercial dos Estados Unidos com a China tem um caráter estrutural, com base no conceito de vantagens comparativas⁸ e divisão internacional do trabalho:

The gap in China-US trade in goods is a natural outcome of the US economic structure, and a result of the two countries' comparative strengths and the international division of labor. The persistent and growing gap in trade in goods between the two countries is a result of a number of factors, rather than China's intent (CHINA, 2018, p. 20)

⁸ Sobre o debate acerca do argumento da China com base nas vantagens comparativas, Yu e Zhang (2019) partem desse ponto de vista e defendem que o déficit tenderia a se manter no longo prazo devido a seu caráter estrutural, enquanto Qiu e Wei (2019) argumentam que é difícil demonstrar vantagens comparativas empiricamente, com base nos trabalhos de Balassa (1965), Yue e Hua (2002) e Zhang, Ebbers e Mulder (2012). Ju, Wei e Ma (2015) encontraram inconsistências na aplicação da teoria das vantagens comparativas na análise do comércio bilateral sino-americano entre 1992 e 2011. Ferrantino et al (2010) demonstraram que o crescimento nas exportações de produtos com tecnologia de ponta pode ser atribuído principalmente às empresas que contaram com investimento externo e políticas preferenciais do governo chinês.

Um dos principais passos da integração da China à ordem liberal internacional foi a entrada na OMC, que é o sistema multilateral de comércio global baseado em normas e regras liberais. Na visão da administração Trump, a China está longe de ser uma economia de mercado livre, o que é um critério essencial para fazer parte da organização. Antes de sua entrada, em 2001, a China se comprometeu a realizar reformas econômicas demandadas pelos outros países, em especial os Estados Unidos. O acordo de entrada assinado pela China continha uma série de compromissos específicos a serem implementados em um prazo determinado. Os Estados Unidos anualmente publicam relatórios, por meio da USTR, relativos ao cumprimento dos compromissos assumidos pela China. Tais relatórios fazem verificações em nove grandes categorias da OMC, que são: direitos comerciais, regulação de importações, regulação de exportações, políticas internas que afetem o comércio, investimentos, agricultura, direitos de propriedade intelectual, serviços e base legal (QIU; WEI, 2019).

Na visão da USTR, em 2001, a entrada da China na OMC seria uma etapa fundamental para sua integração no mercado internacional em razão da necessidade de adequação da economia chinesa ao sistema baseado nas regras da organização e dos critérios liberais de abertura e transparência do mercado (USTR, 2001). Ou seja, tal iniciativa estava em consonância com a estratégia de engajamento com a finalidade de contenção da China. Entretanto, ao longo do tempo, esse objetivo não se materializou. No relatório da USTR de 2017, acerca dos compromissos da China com a OMC, foi reportado que o governo chinês ainda adotava inúmeras políticas intervencionistas que aumentam as barreiras comerciais a produtos e serviços importados e mantinha políticas industriais que forçavam as empresas estrangeiras a transferir tecnologia para a China (USTR, 2017).

Ou seja, a China não estaria cumprindo com os critérios da OMC, o que deixaria os outros países membros em desvantagem. A China se beneficiou de ser membro da organização, alcançando uma posição dominante nas exportações para o mercado global, ao mesmo tempo em que obtinha crescentes superávits comerciais em relação aos Estados Unidos. Em comparação com outros países asiáticos, por exemplo, a exportação de serviços americanos para a China é significativamente menor em alguns setores em que os Estados Unidos são fortes, como serviços bancários, seguros, serviços relativos à internet. A razão alegada pela USTR é que a China impõe restrições às

firmas americanas, o que não condiz com as regras de livre comércio da OMC (QIU; WEI, 2019).

A OMC possui um instrumento para resolução de controvérsias quando há contenciosos entre dois países membros relativos às práticas comerciais do outro em termos de convergência com as regras da organização, chamado Órgão de Solução de Controvérsias (OSC). Os Estados Unidos frequentemente acionaram esse mecanismo contra a China para defender seus interesses e tentar forçar o país asiático a se comportar de acordo com as regras da OMC. Tomando como base os relatórios da USTR entre 2002 e 2017, os Estados Unidos acionaram a OSC vinte vezes contra a China, das quais nove foram resolvidas e onze estão em andamento. Os contenciosos foram relacionados principalmente a vantagens fiscais, subsídios, restrições às importações e exportações, *antidumping*, tarifas compensatórias, direitos de propriedade intelectual e serviços de informação financeira.

Quadro 4 – Contenciosos iniciados pelos Estados Unidos em relação à China na OSC

Ano	Tema da resolução de conflitos	Status
2004	Taxa de valor agregado em circuitos integrados	Resolvido
2006	Autopeças importadas	Resolvido
2007	Subsídios proibidos	Resolvido
	Aplicação de direitos de propriedade intelectual	Resolvido
	Abertura econômica para livros, cinema e música	em andamento
2008	Serviços de informação financeira	Resolvido
	Subsídios a marcas famosas	Resolvido
2009	Restrições de exportação de matérias primas	Resolvido
2010	Serviços de pagamento eletrônico	em andamento
	Tarifas de <i>antidumping</i> e compensação para aço elétrico de grão orientado	em andamento
	Subsídios a substituição de importação no setor de energia eólica	Resolvido
2011	Tarifas de <i>antidumping</i> e compensação em produtos de frango	em andamento
2012	Restrições a exportações de matéria prima	em andamento

	Tarifas de <i>antidumping</i> e compensação em automóveis	Resolvido
	Subsídios para empresas exportadoras de automóveis e de autopeças	em andamento
2015	Subsídios para bases de demonstração e plataformas de serviços comuns	em andamento
	Vantagens fiscais para determinadas fábricas domésticas de aeronaves	em andamento
2016	Impostos para exportação e outras restrições na exportação de algumas matérias primas	em andamento
	Apoio para produção agrícola doméstica	em andamento
	Cotas de taxas tarifárias para arroz, trigo e milho	em andamento

Fonte: Elaboração própria com base em Qiu e Wei (2019)

O OSC não foi suficiente para pressionar a China a cumprir totalmente com os princípios básicos da OMC, o que ocorreu apenas parcialmente, como se verifica no quadro acima. Conforme os anos se passaram desde a entrada na organização, cada vez menos contenciosos em relação às práticas chinesas foram resolvidos. O relatório da USTR de 2017 afirmou que foi um erro o apoio dos Estados Unidos à entrada da China na OMC, pois o país asiático estaria longe de ser uma economia aberta e liberal, não havendo cumprido os compromissos de reforma após se tornar membro do organismo multilateral.

A China conseguiu se tornar membro da OMC mesmo sem cumprir com todas as demandas liberalizantes da organização, o que lhe permitiu seguir com sua estratégia de desenvolvimento econômico liderado pelo Estado ao mesmo tempo em que participa plenamente do comércio internacional. Deste modo, a China assume uma posição, no nível do discurso, de *stakeholder* da ordem liberal, argumentando que os atritos com os Estados Unidos devem ser resolvidos por meio da cooperação, do gerenciamento das diferenças e da confiança mútua, com base nos princípios da igualdade e da racionalidade, de modo que se busque um meio termo. São citados como exemplos práticos dessas ideias os mecanismos de coordenação e diálogo tais como: a *Joint Commission on Commerce and Trade*, o *Strategic and Economic Dialogue* e o *Comprehensive Economic Dialogue*. Até o início da administração Trump, tal era a abordagem dos Estados Unidos para questionar as práticas industriais e comerciais

chinesas, por meio de instrumentos de diálogo e cooperação, sejam eles bilaterais como os supracitados, seja pela via multilateral, através dos mecanismos da OMC, como vimos anteriormente. Com efeito, tal abordagem não foi capaz de enquadrar a China nas normas liberais de comércio internacional de modo suficiente em relação aos interesses dos Estados Unidos.

A guerra comercial foi além das tarifas aplicadas aos produtos chineses. O governo americano implementou medidas que visavam a restringir o acesso das empresas chinesas de tecnologia ao mercado americano e interromper as relações comerciais e intercâmbio com suas contrapartes americanas, nas quais a China tem acesso à tecnologia avançada desenvolvida pelas empresas americanas.

3.3 A natureza do conflito: uma guerra comercial-tecnológica

O objetivo principal por trás do levantamento de barreiras comerciais sob o argumento do déficit era a contenção dos avanços tecnológicos alcançados pelas empresas chinesas. Deste modo, podemos classificar a competição geoeconômica sino-americana durante o governo Trump mais precisamente como uma guerra comercial-tecnológica. Iniciativas como o plano de desenvolvimento tecnológico do governo chinês intitulado *Made in China 2025* (MIC2025) são vistas como ameaça estratégica pelos Estados Unidos:

'Made in China 2025' aims to build up and strengthen China's capacity as a global trade power. Keeping China from achieving this goal has become the main motivation for the United States' continued expansion of the trade conflict. This is the most important view of the Trump administration, which believes that doing so can prevent the Chinese economy from catching up with the U.S. economy (YU; ZHANG, 2019, p. 3).

Trump criticou, em março de 2018, os objetivos do MIC2025, que incluíam um tratamento diferenciado para empresas de acordo com a nacionalidade. Isto é, a política industrial favoreceria empresas chinesas com subsídios enquanto demandaria que empresas estrangeiras transferissem tecnologia para a indústria chinesa como condição para ter acesso ao mercado chinês.

Em 15 de maio de 2019, Trump emitiu uma ordem executiva, intitulada *Executive Order on Securing the Information and Communications Technology and*

Services Supply Chain, que impedia as empresas americanas de utilizarem equipamentos de telecomunicação fabricados por firmas chinesas, assim como determinava que empresas americanas não vendessem equipamentos tecnológicos para empresas chinesas sem a permissão do governo. No dia seguinte, o Departamento de Comércio dos Estados Unidos incluiu a Huawei na *entity list*, que consiste em uma lista de restrições comerciais a pessoas, entidades e governos. Os inclusos nessa lista ficam sujeitos a requerimentos de licença para exportar ou importar itens específicos, tais como produtos de alta tecnologia.

Dois motivos principais foram alegados pelo governo americano para justificar essa medida: o uso de equipamento chinês nos Estados Unidos poderia tornar o país vulnerável à espionagem e a venda de tecnologia americana poderia resultar em transferência de tecnologia para o governo chinês. Essa medida afetou diretamente as empresas americanas fornecedoras da Huawei, que em 2018 haviam vendido mais de 11 bilhões de dólares em produtos e serviços para a Huawei. Além disso, as pequenas operadoras de redes sem fio e aquelas localizadas em zonas rurais também foram afetadas, pois dependem do fornecimento de equipamentos chineses em razão do preço mais favorável (HOUSER, 2020).

A Huawei é uma empresa chinesa de tecnologia fundada nos anos 1970 e que alcançou a posição de segunda maior produtora de *smartphones* no mundo em 2018, ultrapassando a norte-americana Apple e ficando apenas atrás da líder nesse mercado, a sul-coreana Samsung. Durante o governo Trump, a Huawei se tornou a empresa com capacidade de fornecer a tecnologia das redes 5G – redes móveis de quinta geração – em larga escala e baixo custo, tendo papel significativo no desenvolvimento dos padrões globais e possuindo parcela significativa das patentes essenciais do 5G (BECKVARD; KASKA; MINÁRIK, 2019). Tal tecnologia é a próxima geração de redes sem fio a ser difundida em larga escala no mundo, devido a sua alta velocidade e baixa latência, características fundamentais para o funcionamento das novas tecnologias que vem se desenvolvendo concomitantemente, como a internet das coisas e a inteligência artificial. O 5G tem um caráter estratégico, para além de sua importância econômica:

(...)5G rollout needs to be recognised as a strategic rather than merely a technological choice. It is rational to demand the highest possible security assurance from 5G technology used for critical communication. Possible loss or interruption of availability, integrity or confidentiality in such systems could have a significant adverse effect on society. Eliminating the risk of

control over such systems by an adversary state may include the elimination of Chinese products from the supply chain. Solid accountability, transparency, and risk mitigation mechanisms are the essential minimum in order to benefit from the socioeconomic benefit of 5G without jeopardising national security (BECKVARD; KASKA; MINÁRIK, 2019).

Os Estados Unidos veem como ameaça potencial não só a si mesmos, mas também a seus aliados, o papel crescente que a China vem desempenhando no fornecimento de tecnologias de comunicação, em particular o 5G. Na perspectiva americana, empresas chinesas com a Huawei e a ZTE, assim como as demais, possuem vínculos estreitos com o governo e com o exército chinês, embora tais laços não sejam explícitos. Deste modo, as empresas chinesas poderiam colaborar com os objetivos políticos e militares da China, através de espionagem industrial. Na ordem executiva de 15 de maio de 2019 foi destacada a ideia de que tecnologias da comunicação e informação são elementos fundamentais para segurança nacional:

The information and communications technology and services (ICTS) supply chain is critical to nearly every aspect of U.S. national security. It underpins our economy; supports critical infrastructure and emergency services; and facilitates the nation's ability to store, process, and transmit vast amounts of data, including sensitive information, that is used for personal, commercial, government, and national security purposes. The ICTS supply chain must be secure to protect our national security, including the economic strength that is an essential element of our national security (USA, 2019, p. 65.316).

Nesse contexto, o Departamento de Justiça americano entrou com uma série de acusações criminais contra a Huawei e sua diretora financeira, Meng Wanzhou. As acusações, negadas pela firma chinesa, incluíam fraude bancária, obstrução da justiça e roubo de tecnologia. No fim de 2018, Meng foi presa no Canadá a pedido da justiça americana, sob a acusação de suposta violação do embargo econômico ao Irã. O governo Trump havia restabelecido todas as sanções ao Irã que foram suspensas por ocasião do acordo nuclear de 2015, além de expandi-las para exportações de petróleo, transportes marítimos e serviços bancários. De acordo com o Secretário do Comércio dos Estados Unidos, Wilbur Ross: *"For years, Chinese firms have broken our export laws and undermined sanctions, often using US financial systems to facilitate their illegal activities. This will end"* (BBC, 2019, s/p). Embora o governo americano tenha negado oficialmente que as ações contra a Huawei estariam inseridas no contexto da guerra comercial, o entendimento de Pequim foi o oposto. Uma das principais acusações à Huawei é que a empresa chinesa roubaria tecnologia americana, o que é justamente um dos pontos fundamentais alegados pela administração Trump para deflagrar a guerra comercial.

Além das tarifas e da ordem executiva, outra medida tomada no âmbito da guerra comercial foi a regulação do investimento estrangeiro nas empresas americanas de tecnologia, por meio da *Foreign Risk Review Modernization Act (FIRMA)*, de 2018. Apesar de não ser explicitamente direcionada à China, a lei restringiu significativamente o investimento chinês no setor de tecnologia dos Estados Unidos, em especial a área de inteligência artificial (MAJEROWICS, 2019). Isso foi feito pois o governo chinês tem buscado investir nas empresas de alta tecnologia dos Estados Unidos por razões estratégicas, para obter acesso à tecnologia avançada no setor de inteligência artificial.

Na visão de Houser (2020), a parceria sino-americana seria mutuamente benéfica, pois, enquanto a China tinha acesso à tecnologia americana avançada, os Estados Unidos se beneficiavam do investimento estrangeiro feito pela China no país. Esse argumento dos benefícios mútuos converge com a visão oficial do governo chinês. Contudo, a ascensão da China e seu potencial de alcançar o patamar tecnológico dos Estados Unidos fazem com que o benefício gerado pelo investimento estrangeiro chinês seja suplantado por preocupações de ordem estratégica, em razão do potencial de vigilância conferido pelas tecnologias da informação em que a China vem se destacando, como o 5G. O intercâmbio comercial com os Estados Unidos vem contribuindo para o desenvolvimento tecnológico de ponta na China, o que cria condições para seu avanço em termos militares e econômicos, que em última instância pode representar uma ameaça à hegemonia americana. Como discutido anteriormente, o MIC2025 é a base desses processos de desenvolvimento chinês na atualidade.

A redução da dependência chinesa do mercado externo no campo tecnológico, de acordo com o MIC2025, envolveu o aporte de 150 bilhões de dólares em fundos públicos e privados para aumentar a produção de chips em 50% até o ano de 2020, e tornar a China uma potência na produção dos mesmos em escala global até 2030. A China é dependente da importação de 84% das demandas de semicondutores de suas empresas. Empresas como a Huawei, a Xiaomi e a Alibaba começaram a desenvolver chips próprios a partir do MIC2025. Em 2017, a China lançou o projeto *Next Generation AI Development Plan (AIDP)*, estipulando a meta de se tornar líder no setor de inteligência artificial (IA) até 2030. O plano consiste no investimento estratégico do Estado chinês no setor, incluindo compras de tecnologias necessárias de empresas

estrangeiras e investimentos bilionários em *startups*. O gabinete de promoção do plano, em conjunto com o Ministério da Ciência e Tecnologia, coordena projetos relacionados à inteligência artificial e indica empresas para o governo patrocinar. Nesse contexto, 240 empresas e organizações estatais criaram uma “aliança de inteligência artificial”, para promover a integração dos recursos de IA. As grandes empresas de tecnologia chinesa Baidu, Tencent e Alibaba foram definidas como o “Time Nacional de Inteligência Artificial”, com a incumbência de impulsionar o desenvolvimento de IA em diversas categorias, incluindo veículos autônomos.

Na visão do presidente Xi Jinping, o país que for o líder em inteligência artificial estará na vanguarda do poder militar e econômico global. Além de se concentrar no desenvolvimento de IA de uso comercial, o AIDP almeja a liderança da China na governança global em IA, além do desenvolvimento de padrões internacionais. Nesse plano, a China defende a cooperação no processo de definir regras para segurança internacional e para o uso militar potencial da inteligência artificial, mantendo o discurso de *stakeholder* da ordem, ao mesmo tempo em que busca a liderança nessa tecnologia com potencial disruptivo a partir de investimentos significativos de seu orçamento público.

Em 2019, Trump lançou sua própria estratégia para IA⁹, na qual definiu a necessidade de ampliação de investimentos públicos no setor, por conta de sua importância estratégica. Além disso, demandou das agências federais a realocação de recursos para projetos relacionados a IA, além de parcerias com o setor privado, devido ao fato de as empresas comerciais americanas estarem mais avançadas que as agências de pesquisa do governo. Na estratégia de Trump consta que seria aumentado o investimento em meios tradicionais de pesquisa e desenvolvimento dos Estados Unidos, como os laboratórios do Departamento de Defesa e as universidades:

For academia, we will make longer-term, stable funding available to entice our best academics to invest in long-term research relevant to critical DoD areas and remain in the business of educating the next generation of AI talent. This entails increasing investment through existing channels, such as

⁹ Em 2016, a administração Obama lançou uma estratégia ampla para o desenvolvimento de inteligência artificial, em que o investimento estatal teria um papel importante no fomento à pesquisa e se buscava parceria com pesquisadores da academia para lidar com as questões éticas, legais e sociais do uso de inteligência artificial. A ideia era criar sistemas confiáveis de IA, centros de pesquisa, criação de padrões internacionais e capacitação de mão de obra para trabalhar nesse ramo. No plano de Obama para IA, é destacada a necessidade de investimento do Estado em pesquisa em desenvolvimento de longo prazo e alto risco, o que a iniciativa privada não é propensa a fazer (USA, 2016, p. 26).

DARPA/IARPA and the Military Service Research Laboratories and sponsoring long-term discoveries relevant to the Department. It also involves stimulating the development of geographic concentrations of interconnected companies and institutions in AI. Strong and stable academic partnerships clustered in this manner will provide benefits to the Department, industry, and national competitiveness (DOD, 2019b, p.12).

Quando se observa o orçamento público americano em pesquisa e desenvolvimento durante o governo Trump (tabela 4), verifica-se que no primeiro ano de governo houve uma redução significativa no setor militar e uma pequena redução no setor civil, em relação ao último ano de Obama na presidência, seguindo-se de aumentos nas duas áreas nos anos subsequentes. Entretanto, o orçamento de P&D em defesa durante o governo Trump nunca chegou ao patamar de nenhum dos anos dos dois mandatos de Obama. Já no orçamento de pesquisa para o setor civil, apesar de uma redução no primeiro ano, nos anos subsequentes a administração Trump superou os investimentos em P&D no setor civil em relação a Obama. Além disso, pode-se observar que em vários anos dos governos de Obama também houve significativos cortes no orçamento de P&D tanto no setor civil quanto no militar.

Tabela 4 - Investimentos públicos dos Estados Unidos em pesquisa e desenvolvimento em bilhões de dólares com valores atualizados (2009-2016)

Ano	Orçamento de P&D em Defesa	Orçamento público de P&D no setor civil	Total
2009	102,5	72,5	175,0
2010	103,4	74,9	178,3
2011	97,2	71,5	168,7
2012	90,3	73,2	163,4
2013	78,6	69,5	148,1
2014	79,0	71,9	150,9
2015	79,4	71,7	151,1
2016	85,6	76,0	161,6
2017	60,5	75,0	135,4
2018	71,6	78,4	150,1
2019	73,4	79,5	152,9
2020	80,5	83,6	164,1

Fonte: Elaboração própria com base em AAAS (2021).

Tanto Obama quanto Trump, em suas estratégias lançadas para desenvolvimento de inteligência artificial, destacaram a importância de o setor privado liderar as inovações tecnológicas, apesar de ambos também reconhecerem que o Estado deve ter um papel importante em investimentos em pesquisas na fronteira tecnológica. Tais investimentos têm um caráter de longo prazo e alto risco, pois pode não haver retorno,

de modo que o setor privado tende a evitá-los. A despeito da percepção difundida de que o desenvolvimento econômico e tecnológico americano é liderado apenas pelo setor privado, foi o Estado que assumiu a maior parte dos riscos ao realizar investimentos em áreas radicalmente novas, por meio de iniciativas que resultaram em grandes inovações como a DARPA (Agência de Projetos de Pesquisa Avançada do Departamento de Defesa americano), o SBIR (Programa de Pesquisa para a Inovação em Pequenas Empresas), o *Orphan Drug Act* (Lei para incentivo de produção de medicamentos para doenças raras) e a *National Nanotechnology Initiative*. De acordo com Mazzucato (2014, p. 100):

além de ser uma sociedade empreendedora, um lugar onde é culturalmente natural criar e expandir um negócio, os Estados Unidos são também um lugar onde o Estado desempenha um papel empreendedor, fazendo investimentos em áreas radicalmente novas. O Estado forneceu o financiamento em estágios iniciais onde o capital de risco fugiu, ao mesmo tempo em que comissionava no setor privado uma atividade altamente inovadora que não teria acontecido sem políticas públicas com visão e estratégia definidas.

Na década de 2010, segundo Mazzucato (2014), ocorreu o surgimento de Estado empreendedor na China, em que se observaram investimentos estatais massivos em pesquisa e desenvolvimento com a finalidade de criar inovações tecnológicas de ponta. Tal estratégia de desenvolvimento se deu a partir do sistema nacional de inovação chinês (SNI) e vem se mostrando bem-sucedida, pois a China passou a competir com os países avançados em segmentos como 5G, inteligência artificial, trens de alta velocidade, energias renováveis, carros elétricos, entre outros. De acordo com Nogueira (2021, p. 13):

O sistema nacional de inovação (SNI) chinês se consolidou de maneira robusta e sistêmica, com enorme coordenação entre as políticas industriais, comerciais, de investimento, macroeconômicas (câmbio, juros e fiscal) e com os planos nacionais de desenvolvimento. Tal SNI abarca desde mecanismos de financiamento e presença de empresas estatais em setores de fronteira (nos quais o investimento privado é tímido em função dos riscos e da incerteza) até uso da demanda doméstica para gerar tecnologia endógena, mudança de padrões técnicos para favorecer empresas nacionais, parcerias universidades-empresas e articulação do complexo produtivo militar com o civil.

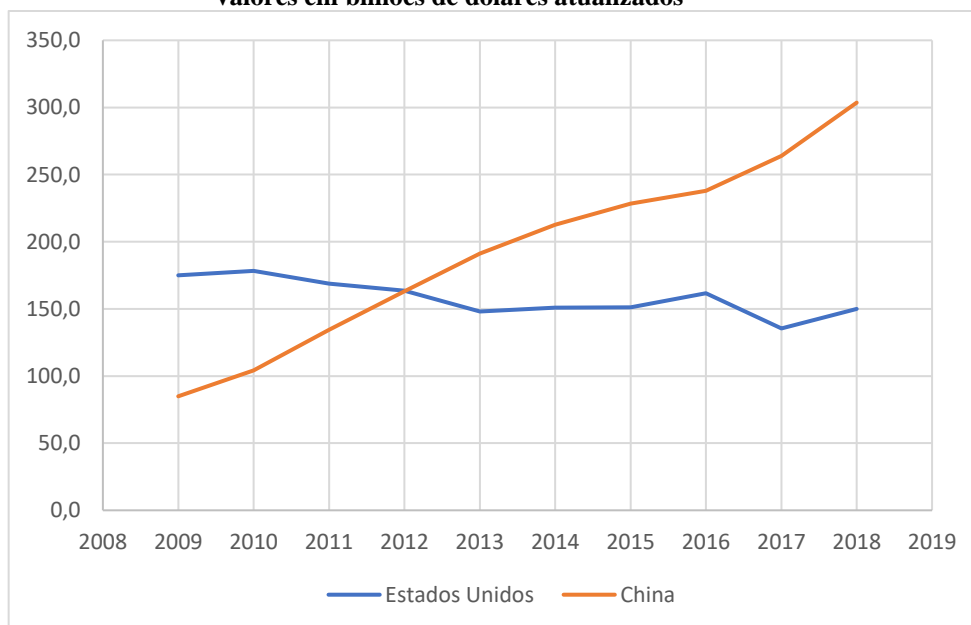
Na Tabela 5 e no Gráfico 7 abaixo, podemos observar o aumento expressivo do nível de investimento do Estado chinês em pesquisa e desenvolvimento (P&D) entre 2009 e 2018 e uma comparação entre os orçamentos públicos dos Estados Unidos e da China no mesmo setor e no mesmo período. Em 2012, a China alcançou o mesmo patamar de investimentos que os Estados Unidos e, desde então, passou a superá-los e chegou a quase o dobro de investimento em P&D em 2018.

Tabela 5 - Orçamento de Pesquisa e Desenvolvimento na China por ano, em bilhões de dólares, com valores atualizados (2009-2018)

Ano	Orçamento de P&D total na China
2009	84,9
2010	104,3
2011	134,4
2012	163,1
2013	191,2
2014	212,6
2015	228,4
2016	237,9
2017	264,0
2018	303,6

Fonte: Elaboração própria com base em World Bank (2021).

Gráfico 7 – Comparação entre orçamentos de P&D da China e dos Estados Unidos (2009-2018), valores em bilhões de dólares atualizados



Fonte: World Bank (2021) e AAAS (2021)

Os Estados Unidos tentaram frear o desenvolvimento tecnológico chinês de duas maneiras diferentes, pela via geoeconômica, entre 2009 e 2020: durante os governos de

Obama, isso se deu por meio da tentativa de enquadramento da China de modo mais profundo nas regras do liberalismo – principalmente os direitos de propriedade intelectual e a redução do papel do Estado na economia –, visando a inserir a China de modo mais estrito no sistema de normas da ordem liberal internacional, por meio da Parceria Transpacífica; com Trump, isso se deu por meio do aprofundamento de práticas protecionistas, como os aumentos de tarifas para produtos importados chineses e o banimento das empresas chinesas nos Estados Unidos, que foram postas em curso com a guerra comercial-tecnológica. Tal iniciativa tinha como objetivo produzir um recuo do engajamento da China na ordem liberal internacional, visto pela administração Trump como vantajosa para a China em detrimento dos interesses nacionais americanos.

Johnson e Gramer (2020) afirmaram que o objetivo central da guerra comercial seria pôr fim aos mais de 40 anos de relações econômicas sino-americanas e desfazer a dependência dos Estados Unidos da alocação de suas fábricas e investimentos na China devido às vantagens do baixo custo e alto retorno. Contudo, desfazer o engajamento com a China, considerando o nível de interdependência a que chegaram as duas economias, não é tarefa simples, e seria praticamente impossível fazê-lo no curto prazo. A China é a segunda maior detentora de títulos da dívida pública americana, mantendo uma posição credora de mais de um trilhão de dólares. O desacoplamento da China levaria a uma reestruturação da economia mundial cujas implicações seriam imprevisíveis, pois tornaria inviáveis os modelos de negócios atuais. Isso levaria à reformulação de diversos setores da indústria, serviços e comércio em escala global. Ademais, haveria consequências geopolíticas igualmente imprevisíveis, pois a China evoluiu da condição de país subdesenvolvido e atrasado para se tornar a segunda maior potência do sistema sob a égide da ordem liberal internacional, tendo sido um ator fundamental da economia internacional desde o início da globalização iniciada nos anos 1990. Neste sentido, o que a China faria, caso fosse desacoplada da ordem liderada pelos Estados Unidos?

Uma das hipóteses é que poderia ocorrer algo similar à Guerra Fria com a emergência de dois blocos competindo entre si. Nessa perspectiva, a China já estaria construindo as bases para sua esfera de influência econômica na Eurásia, na África e na América Latina por meio da *Belt and Road Initiative*. Os Estados Unidos, por sua vez, com a administração Trump, teriam trabalhado com a ideia de formar uma rede de

países, com os aliados liberais de longo prazo, chamada de “rede de prosperidade econômica”¹⁰, com objetivo de reduzir a dependência econômica da China e de isolá-la. De acordo com Johnson e Gramer (2020, s/p) tal rede teria os seguintes objetivos:

Trump administration officials talk of rolling out a concept called the “Economic Prosperity Network” of like-minded countries, organizations, and businesses. The aim is in part to convince U.S. firms to extricate themselves from China and instead partner with members of the so-called network to reduce U.S. economic dependence on Beijing —seen as a key national security vulnerability. If a U.S. manufacturing company can’t move jobs from China back to the United States, for example, it could at least move those jobs to another more U.S.-friendly country, such as Vietnam or India.

No campo tecnológico, a China estaria se preparando para um potencial desacoplamento ao lançar projetos de desenvolvimento de tecnologia avançada endógena e reduzir significativamente a dependência da importação de equipamentos e componentes dos Estados Unidos e seus aliados. Por um lado, empresas chinesas mostraram que são capazes de sobreviver, pelo menos no curto prazo, ao banimento perpetrado pelos Estados Unidos, como a Huawei, que continuou a operar sem depender do fornecimento de componentes ocidentais, como ocorria no passado. Por outro lado, os planos da China para alcançar a liderança tecnológica global por meio de inovações desenvolvidas de maneira autônoma por suas empresas dependem da relação hoje existente com as empresas americanas e de outros países estrangeiros e do intercâmbio de seus pesquisadores com os principais centros de inovação tecnológica do mundo. Desta maneira, não é do interesse da China ser excluída da relação com os Estados Unidos e seus aliados.

O desacoplamento da China da ordem liberal internacional significaria o desmonte e necessária recriação das principais cadeias de fornecimento de produtos e matérias primas transnacionais cuja construção foi obra da globalização, em que a relação bilateral sino-americana teve um papel fundamental. Esse feito teria impactos colossais na economia e na política internacionais. Apesar da radicalização do discurso de Trump, que chegou a afirmar em entrevista que seria necessário cortar totalmente as relações com a China (FOX, 2020), o desacoplamento da China não chegou perto de se realizar em termos concretos.

¹⁰ Trump anunciou essa iniciativa em maio de 2020, com o objetivo de encorajar as empresas americanas das áreas de energia e tecnologia a moverem sua estrutura produtiva da China para os Estados Unidos ou para aliados tais como a Austrália, o Japão, a Nova Zelândia ou a Coreia do Sul (GOLDTHAU; HUGHES, 2020).

Não obstante, pode-se afirmar que alguns passos foram dados nessa direção com a guerra comercial-tecnológica de Trump. De acordo com a tese de Mearsheimer (2019), como vimos no primeiro capítulo, a ascensão da China por dentro da ordem liberal internacional seria a semente da própria destruição da ordem, pois tal tipo de ordem só poderia funcionar em um sistema unipolar em que a potência hegemônica fosse liberal. Com China se tornando uma potência que ameaçasse chegar ao patamar dos Estados Unidos, como se observa atualmente, a tendência seria a formação de duas *bounded orders*: uma ordem liderada pelos Estados Unidos, formada majoritariamente por seus aliados de longo prazo; e uma ordem liderada pela China, formada por países que vem sendo objeto de sua influência geoeconômica.

A guerra comercial-tecnológica forneceu alguns indícios de que essa tendência possa se materializar no futuro. O caso do banimento da Huawei nos Estados Unidos criou o risco de haver uma bifurcação do fornecimento da tecnologia 5G em escala global, forçando os países a escolherem entre o padrão chinês e o padrão ocidental. De acordo com Houser (2020, p. 35)

The U.S. feud with Huawei risks bifurcating 5G's rollout into two distinct blocs—nations that embrace Chinese 5G and those that reject it wholesale—hampering global connectivity and hurting the bottom lines of companies forced to choose. Technology consultant Stephanie Hare says the lack of trust between the world's No. 1 and No. 2 economies means every other country is being forced to choose sides, based on its own interests.

O desengajamento dos Estados Unidos com a China teria o potencial de resultar, para além da criação de duas infraestruturas separadas de redes 5G, na existência de duas redes internacionais de internet separadas, de dois padrões diferentes de inteligência artificial que não dialogam e dois blocos de sistemas de comércio. Assim, os demais países se veriam pressionados a se alinhar a um ou outro bloco, o que vai na direção da análise de Mearsheimer (2019) mencionada acima.

Nesse contexto de acirramento da disputa entre Estados Unidos e China, em que o governo Trump apresentou mudanças táticas em relação ao seu antecessor no campo geoeconômico com o abandono da TPP e a deflagração da guerra comercial, é importante examinarmos como se deu a política externa americana em seu aspecto geopolítico. Em que medida se observaram mudanças na estratégia de rebalanceamento do poder militar para a Ásia-Pacífico e na arquitetura de alianças na região?

3.4 Trump e a geopolítica da Ásia-Pacífico

Com a eleição de Trump, houve expectativas de que a política externa americana, no campo militar, fosse significativamente alterada, devido a seus questionamentos de campanha em relação ao papel dos Estados Unidos no mundo. De acordo com o estudo do *International Institute for Strategic Studies* de 2017: “*Trump’s election indicates that there is, in time, likely to be significant discontinuity with the security policies of the Obama administration*” (IISS, 2017, p. 27). Entretanto, após o fim do mandato de Trump, pôde-se observar que seu governo manteve, em linhas gerais, a estratégia de rebalanceamento geopolítico para o Ásia-Pacífico. Ao mesmo tempo, houve um avanço nessa agenda ao se incluir o Oceano Índico na área de responsabilidade do Comando do Pacífico, expandindo seu escopo. Os Estados Unidos passaram então a utilizar a nomenclatura Indo-Pacífico. Foram reafirmados compromissos em relação aos antigos aliados na região e mantidas as aproximações com novos parceiros iniciadas por Obama. Até o multilateralismo foi estimulado em certa medida na região, como parte dos esforços de contenção à China.

No documento do Departamento de Defesa intitulado *Indo-Pacific Strategy Report*, é destacada a importância estratégica das parcerias na região do Indo-Pacífico, com a finalidade de manter uma posição de vantagem competitiva em relação à China:

U.S. engagement in the Indo-Pacific is rooted in our long-standing security alliances – the bedrock on which our strategy rests. Mutually beneficial alliances and partnerships are crucial to our strategy, providing a durable, asymmetric strategic advantage that no competitor or rival can match (DOD, 2019a, p. 21).

A ampliação estratégica incluindo o Oceano Índico expressou, entre outros fatores, a relevância geopolítica da Índia na região como potencial contrapeso à crescente influência chinesa. O governo Trump assinou com a Índia um pacto de interoperabilidade para facilitar a cooperação na área de defesa, intitulado *Communications Compatibility and Security Agreement* (COMCASA), que forneceu acesso a sistemas de defesa avançados à Índia e possibilitou a utilização de maneira ampliada das plataformas de comunicação militar de origem americana. Assim, tornou-se possível a interoperação das forças militares americanas e indianas de maneira mais coordenada (PANDA, 2018). Foi instituído também o instrumento de consulta bilateral

US-India 2+2 Dialogue, para discussão de temas estratégicos entre os ministros da Defesa e Relações Exteriores de ambos os países (RAJAGOPALAN, 2018).

A situação geopolítica da Índia é complexa, pois ao mesmo tempo em que Nova Delhi vê de modo positivo o aumento da presença americana para balancear a influência chinesa no Sul e Sudoeste Asiático, a China é seu maior parceiro econômico e é percebida como potencial fonte para impulsionar o crescimento econômico indiano. Portanto, os Estados Unidos atuam de maneira dupla em relação à Índia: por um lado, se aproximam do país a partir de seu potencial papel de balanceador da China e, por outro, expandem sua presença e influência para o Índico com intenção de contenção da própria Índia, que pode avançar em agendas geopolíticas contrárias aos interesses americanos na região (LIU; JAMALI, 2021). Vale ressaltar que a Índia não tem um tratado de segurança com os Estados Unidos e sua maior fornecedora de material bélico atualmente é a Rússia.

A administração Trump buscou continuar esforços de aproximação iniciados no governo de Obama, como foi o caso do Vietnã. Além de Trump ter visitado o país em duas ocasiões, o Primeiro-Ministro vietnamita Nguyen Xuan Phuc foi o primeiro líder do Sudeste Asiático a ser recebido na Casa Branca durante o mandato de Trump. Foram firmados acordos bilaterais no nível estratégico, em março de 2018, quando o porta-aviões USS Carl Vinson visitou o Vietnã. Essa foi a primeira visita de um porta-aviões ao país desde o fim da guerra com os Estados Unidos, em 1975. Em março de 2020, houve outra visita do mesmo tipo ao país asiático, desta vez por parte do USS Theodore Roosevelt. Em uma das ações nos esforços de aproximação, o governo Trump transferiu para a guarda-costeira vietnamita barcos de patrulha que totalizaram o valor de 12 milhões de dólares (PANT; PARPIANI, 2020).

A aliança com o Japão foi fortalecida durante o governo Trump. O presidente americano e o Primeiro-Ministro japonês, Shinzo Abe, se encontraram 20 vezes e conversaram por telefone 32 vezes (FODALE, 2020). Em continuidade com a política externa para o Japão de seus predecessores, Trump reafirmou o compromisso dos Estados Unidos de defender o Japão nos termos do tratado de segurança de 1960, o *Treaty of Mutual Cooperation and Security Between the United States and Japan*, e declarou que as Ilhas Senkaku, que são objeto de disputa entre Japão e China, estariam incluídas sob o escopo do tratado (LENDON, 2017). O Japão, por sua vez, reforçou a

agenda de militarização que estava em curso desde o primeiro mandato de Obama, aumentando a ordem de compra dos caças americanos de quinta geração F35 de 42 para 147, tornando o Japão o maior comprador internacional do caça. Além do reforço militar, tal compra visava a responder às pressões da administração Trump para que o Japão aumentasse suas importações dos Estados Unidos para reduzir o déficit comercial americano (GADY, 2020).

Trump buscou reforçar também os laços com a Austrália, que vem sofrendo cada vez mais influência da China na última década, principalmente por meio de investimentos. Trump convidou o Primeiro-Ministro Scott Morrison para o segundo jantar de Estado do seu mandato, algo que não acontecia desde 2006 (ABC, 2019). Um sinal de continuidade com o governo anterior foi o aumento da presença de fuzileiros navais para 2.500, meta que foi definida pela administração Obama (HARKINS, 2019). Os dois países organizaram a maior edição do exercício militar conjunto bilateral que ocorre de dois em dois anos, o *Talisman Saber*. Em relação à China, a Austrália se juntou à campanha de Trump contra a Huawei, banindo a empresa chinesa da concorrência interna pela implantação das redes 5G e anunciando medidas de proteção relativas à contraespionagem. Além disso, o governo australiano proibiu a Huawei de instalar cabos submarinos nas Ilhas Salomão (PANT; PARPIANI, 2020).

Em relação a Singapura, Trump renovou o acordo para uso de instalações no país até 2035, o *Memorandum of Understanding Regarding the United States Use of Facilities* de 1990. Tal acordo é importante para compor a presença militar americana na região. Além disso, foi aprovada a venda do caça F-35 para Singapura, que passou a ser o décimo segundo país com permissão para comprar o caça de quinta geração. Com as Filipinas, a reaproximação foi difícil, dado que o país estava inclinado à aproximação com a China nos últimos anos do governo de Obama. Em fevereiro de 2020, o presidente filipino Rodrigo Duterte decidiu encerrar o pacto de defesa com os Estados Unidos firmado em 1988 – *Visiting Forces Agreement* (VFA), após não aderir à intermediação da corte internacional em favor das Filipinas nas disputas territoriais no Mar do Sul da China, com o interesse de buscar uma parceria com a China na exploração de petróleo. Contudo, em junho de 2020, a China declarou ter jurisdição administrativa sobre as ilhas contestadas, o que fez com que Duterte voltasse atrás e

restabelecesse o VFA. Deste modo, pelo menos a administração Trump conseguiu ao fim manter a parceria com as Filipinas no nível geopolítico (PANT; PARPIANI, 2020).

A crise da Coreia do Norte, em 2017, representou um ponto fora da curva na tendência de acirramento da competição sino-americana, pois ambos acabaram cooperando para solucionar a crise. Em face dos avanços militares norte-coreanos nos setores de armas nucleares e mísseis balísticos, que constituíram uma ameaça mais próxima a dois aliados fundamentais dos Estados Unidos na região, a Coreia do Sul e o Japão, a administração Trump atuou em conjunto com Pequim nos esforços de desnuclearização da Coreia do Norte, aumentando as sanções ao país. Nesse contexto, o Conselho de Segurança da ONU emitiu a Resolução 2371 de 2017, impondo a proibição total das exportações de carvão, ferro, minério de ferro, marisco, chumbo e minério de chumbo para a Coreia do Norte, com objetivo de interromper desenvolvimento do programa nuclear e balístico do país (CUE, 2017).

Com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), a relação do governo Trump foi ambivalente. Por um lado, a representação dos Estados Unidos nos encontros anuais da organização foi sendo reduzida. Em 2017, o presidente Trump compareceu presencialmente. No ano seguinte, o vice-presidente Mike Pence representou os Estados Unidos. Além disso, a administração Trump deixou vaga a posição de embaixador americano na ASEAN entre 2017 e 2020. Ao mesmo tempo, na estratégia do Departamento de Defesa para o Indo-Pacífico, a ASEAN foi colocada como peça central na arquitetura de segurança da região:

The United States continues to support ASEAN centrality in the regional security architecture, and the U.S. free and open Indo-Pacific strategy seeks to further empower it. The United States and ASEAN share common values, and ASEAN is a key partner in promoting the values and policies enshrined in the U.S. Indo-Pacific Strategy: freedom of the seas; market economics; good governance; and respect for an order based on clear and transparent rules (DOD, 2019a, p. 46).

A ASEAN, por sua vez, apesar da ambivalência supracitada, parece ter reagido de maneira convergente aos Estados Unidos. Uma publicação da organização de 2019, intitulada *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific*, adotou a nomenclatura “Indo-Pacífico”, a exemplo do que passou a fazer os Estados Unidos, definindo essa região como central para pensar a estratégia da ASEAN. As diretrizes estratégicas em relação às questões navais, à interconectividade entre os sistemas de defesa e à defesa de uma ordem baseada em regras estão em consonância com a visão da administração Trump para a

região. Além disso, o governo americano avançou na agenda de reforçar a dinâmica securitária com a ASEAN, que já vinha do governo anterior: foi realizado, em 2019, o primeiro exercício naval conjunto entre Estados Unidos e ASEAN no Mar do Sul da China (ASEAN, 2019).

O Mar do Sul da China, foco de tensões desde os governos de Obama devido às disputas territoriais sobre as ilhas e aos questionamentos da China acerca da liberdade de navegação no local, foi um tema ao qual a administração Trump deu bastante atenção. No primeiro ano do governo, foi planejado um calendário para o ano inteiro de operações de navegação nas águas contestadas do Mar do Sul da China. Houve um avanço nesta agenda em relação à administração Obama, quando as operações de liberdade de navegação (*US Freedom of Navigation Operations*) eram eventos isolados, vistos como medidas retaliatórias às operações navais chinesas na região.

Durante os dois mandatos de Obama, foram conduzidas seis operações de liberdade de navegação. Nos três primeiros anos do governo Trump, foram conduzidas vinte operações de liberdade de navegação. A ideia é que tais operações não fossem apenas reativas, mas fizessem parte de uma rotina comum no Mar do Sul da China, para demarcar a presença permanente do poder naval americano na região. Essa abordagem parte do princípio de “ser estrategicamente previsível, mas operacionalmente imprevisível”, delineado na *National Defense Strategy* de 2018, elaborado pelo Pentágono. Para conter a China, classificada como um “competidor estratégico de longo prazo”, tal imprevisibilidade é vista como um fator necessário:

Deterring or defeating long-term strategic competitors is a fundamentally different challenge than the regional adversaries that were the focus of previous strategies. Our strength and integrated actions with allies will demonstrate our commitment to deterring aggression, but our dynamic force employment, military posture, and operations must introduce unpredictability to adversary decision-makers. With our allies and partners, we will challenge competitors by maneuvering them into unfavorable positions, frustrating their efforts, precluding their options while expanding our own, and forcing them to confront conflict under adverse conditions (USA, 2018, p. 5).

Neste sentido, outra ação importante do governo Trump foi incluir o Oceano Índico na área de responsabilidade do Comando do Pacífico, sediado no Havaí, tornando o *US Pacific Command* (USPACOM) em *US Indo-Pacific Command* (USINDOPACOM). Na visão do *US Army College*, a ampliação para a região Indo-Pacífica se justifica pelo fato de ela possuir 7 das 9 potências nucleares do mundo, 7 das 10 maiores forças armadas, 7 das 10 maiores populações do mundo, 5 aliados com

tratado de segurança, 10 membros do G20, metade da superfície terrestre e mais da metade da população humana. Ao mesmo tempo em que possui essas características essenciais do ponto de vista estratégico, há nesta região um país com o potencial de alcançar os Estados Unidos em termos de poder militar e econômico, a China. De acordo com Freier et al (2020, p. 9),

the Indo-Pacific is the first and most important region within which the rising PRC [People's Republic of China] rival is aggressively pursuing and attempting to advance a credible alternative to the US-led rules-based order. The region is also the first where the United States, its partners, and its Allies will have to demonstrate an effective counter narrative to a potent PRC challenge.

Para os autores, a perspectiva de acirramento do conflito com a China não seria nos moldes mais “simples” da Guerra Fria, pois, diferente da relação com a antiga União Soviética, China e Estados Unidos estão interligados comercialmente, financeiramente e culturalmente, assim como virtualmente a maioria dos países do mundo está. Ao mesmo tempo em que a China pode ser percebida pelos países da região como cada vez mais invasiva, agressiva e predatória, o que aumenta a demanda por maior presença americana na região, ela ainda mantém a iniciativa estratégica, pois os Estados Unidos estavam concentrados nas guerras do Oriente Médio enquanto a China aumentava seu poder de influência regional e em escala global.

Freier et al (2020) afirmam que a China vem ativamente transformando suas forças armadas com o objetivo de alcançar a capacidade de derrotar as forças americanas em um eventual conflito armado, em última instância. Além disso, o governo chinês vem empregando seus ativos militares e paramilitares para superar os Estados Unidos e seus aliados em abordagens estratégicas no Mar do Sul da China. A marinha chinesa se beneficia das linhas de comunicação protegidas pela primeira cadeia de ilhas e consegue superar as capacidades americanas e de seus aliados a partir da vantagem conferida pela segunda cadeia de ilhas. Além do Mar do Sul da China, a China vem expandindo sua influência para o Pacífico Ocidental, nas ilhas do Pacífico e no Oceano Índico.

Vamos analisar na próxima seção a evolução da projeção geopolítica chinesa no Indo-Pacífico, em face da continuidade e dos avanços do governo Trump no processo de fortalecimento de alianças bilaterais, dos acordos multilaterais e do redirecionamento

dos ativos e esforços militares dos Estados Unidos para a região, com a finalidade de contenção da China.

3.5 A geopolítica chinesa durante o governo Trump: avanços na modernização militar e projeção no Indo-Pacífico

Durante o governo Trump, a China continuou seu processo de modernização militar, destacando-se o progresso do setor aeronáutico. Em 2017, o governo chinês estava com em estágio avançado desenvolvimento de seu caça Chengdu J-20, equipado com tecnologia *stealth*. Àquela altura, apenas os Estados Unidos contavam com caças *stealth* em operação, possuindo monopólio sobre este tipo de tecnologia. Outra tecnologia de ponta que o setor militar chinês vinha desenvolvendo quando Trump chegou ao poder é a de mísseis teleguiados. O míssil ar-ar PL-15 de longo alcance estava em estágio avançado de desenvolvimento e contava com radar de varredura eletrônica ativa, tecnologia dominada por poucos países no mundo. Esses avanços fazem parte do objetivo da força aérea chinesa de ser capaz de enfrentar qualquer adversário no ar, além de anular a vantagem que os Estados Unidos e seus aliados detêm de operar de maneira incontestemente no domínio aéreo (IISS, 2018).

Em relação ao poder naval, a China busca objetivo similar. O lançamento do cruzador Type-055 foi mais um passo na redução da defasagem da marinha chinesa na navegação em mar aberto. O novo cruzador tem capacidade e autonomia para realizar operações de longo alcance. No fim de 2016 e início de 2017, o porta-aviões chinês Liaoning realizou sua maior operação até aquele momento, incluindo exercícios com fogo real no Mar de Bohai e suas primeiras operações com aeronaves no Mar do Sul da China. Em abril, foi inaugurado o primeiro porta-aviões totalmente construído na China, no estaleiro de Dalian. Esse novo porta-aviões foi desenvolvido a partir da estrutura do Liaoning, cujo casco incompleto foi comprado da Rússia, tendo capacidade ampliada do hangar, podendo acomodar aeronaves maiores, maior espaço de convés e o design na estrutura superior original. Outros tipos de embarcações, como destróieres Type-052D, fragatas Type-054A e corvetas Type-056A também compuseram a modernização da marinha chinesa em 2017 e 2018 (IISS, 2018).

A modernização militar chinesa manteve um ritmo veloz em 2017 e 2018, em consonância com a busca de ter forças armadas modernas até 2035 e forças de nível global até 2049. Os gastos militares são a base desse processo, estando em uma trajetória de escalada constante. Entre 1998 e 2018, o orçamento militar divulgado por Pequim cresceu, em média, numa taxa de 10% ao ano, em termos reais. Entre 2017 e 2018, houve desaceleração decorrente do menor crescimento econômico nesse período e, mesmo assim, os gastos militares chineses cresceram 6% (IISS, 2019).

No início de 2017, o governo chinês afirmava que o Mar do Sul da China estava “calmo”, após seus representantes oficiais em conjunto seus pares dos Estados-membros da ASEAN concordarem com a elaboração de um código de conduta na região, em maio do mesmo ano. Ao mesmo tempo, a China vinha fortalecendo suas bases militares nos arquipélagos do Mar do Sul da China e mantendo o padrão de vigilância ostensiva de seu poder naval. O controle dessa região e seu entorno é uma prioridade estratégica para a China, o que tem gerado tensões com países vizinhos. Em julho, o Vietnã recusou as demandas do governo chinês para suspender operações de perfuração de petróleo por uma empresa espanhola nas águas do Vanguard Bank, que é uma área reivindicada pelo Vietnã como parte de sua Zona Econômica Exclusiva. Pequim respondeu com ameaças de uso da força na região ocupada militarmente pelas forças vietnamitas. Em 2017 e 2018, a China aumentou seus esforços de projeção geopolítica em Taiwan e no Mar do Leste da China. Em maio de 2018, realizou voos de treinamento no entorno de Taiwan com bombardeiros H-6K e caças Sukhoi Su-35 Flanker. Tais operações teriam como objetivo conter possíveis movimentos de independência da ilha, cujo governo local reivindica soberania (IISS, 2019).

Para além do foco nas regiões mais próximas, como os Mares do Sul e do Leste da China e Taiwan, a China expandiu sua projeção de poder para o Oceano Índico. Os projetos de construção de portos no Índico, principalmente os de Gwadar e Djibouti, são lidos por alguns analistas como uma “estratégia do colar de pérolas” operada pela China, que teria a finalidade de desafiar a primazia militar americana no Sul da Ásia. Tal estratégia consistiria na construção de instalações e bases militares na região do Oceano Índico para servirem de suporte às operações das forças armadas chinesas longe de seu território. Pequim nega a existência de tal estratégia, embora venha fortalecendo laços com os países costeiros do Índico, o que decorre em grande parte com os

investimentos da *Belt and Road Initiative* na região. Nesta interpretação, a construção de bases militares no exterior seria então uma emulação do modelo americano de projeção geopolítica (HUANG, 2018).

Por outro lado, Huang (2018) analisa que, mais do que apenas copiar a estratégia americana, o plano da China para aumentar sua presença no Oceano Índico seria mais sofisticado, consistindo na criação de “pivôs estratégicos de além-mar”. Tais pivôs são construídos sob o objetivo declarado do governo chinês de combater a pirataria, servir como estações avançadas para transporte de energia e produtos importados pela China. Huang (2018) interpreta a estratégia chinesa como uma expansão geopolítica discreta, que tende a reduzir o questionamento e contramedidas por parte de outros países. Neste sentido, as bases chinesas têm funções políticas e econômicas maiores do que militares, apesar de possuírem um *design* típico de instalações militares. Com os pivôs estratégicos, a China pretende estreitar parcerias com os países do litoral Índico, o que está em consonância com sua grande estratégia de manter um ambiente internacional amistoso que favoreça a manutenção de seu crescimento econômico e a expansão de sua projeção geopolítica.

De acordo com Krupakar (2017), a projeção naval chinesa no Índico está relacionada a uma mudança na doutrina da marinha chinesa para um pensamento estratégico com foco nos oceanos e em ter uma presença naval permanente na região. O autor aponta quatro componentes chave para se compreender a estratégia naval chinesa. Primeiro, a justificativa para o aumento da presença militar chinesa no Índico é a segurança de seu comércio marítimo e seus interesses econômicos, que aumentaram com o projeto da rota da seda marítima. Em segundo lugar, o objetivo é desenvolver capacidades logísticas e operacionais para uma presença permanente em águas distantes de seu território, incluindo a prontidão para conflitos navais e operações não militares. Terceiro, reduzir a influência geoestratégica da Índia na região do Oceano Índico, a partir de uma perspectiva de que a China e a Índia, no que concerne às disputas marítimas, estão inseridas numa lógica de soma-zero. O quarto componente chave é superar a primazia naval dos Estados Unidos no Índico e conter as táticas coercitivas americanas ao aumentar os custos de um potencial conflito militar. O objetivo de Pequim, em última instância, é se tornar uma potência naval em escala global, capaz de operar em mares e oceanos distantes de seu território.

No último ano do governo Trump, o mundo foi pego de surpresa com um fato que impactou profundamente as relações internacionais e a economia global: a pandemia da COVID-19, que se caracterizou pela alta taxa de contágio e percentual significativo de mortes, tendo atingido todo o mundo. Na próxima seção, iremos examinar os desdobramentos da pandemia para as relações entre China e Estados Unidos e como o sistema multilateral da ordem liberal internacional funcionou perante uma ameaça que demandou a cooperação internacional para ser enfrentada, em um contexto simultâneo de competição entre grandes potências.

3.6 A competição entre Estados Unidos e China no primeiro ano da pandemia (2020)

A competição entre os Estados Unidos e China no último ano da administração Trump foi marcada pelo surto de coronavírus que se espalhou em escala global. Em dezembro de 2019, foi reportado à Organização Mundial de Saúde (OMS) um número alto de casos de pneumonia na cidade de Wuhan, na China. No início de janeiro de 2020, o governo chinês confirmou que havia identificado um novo tipo de coronavírus, com alta taxa de contágio e que transmitia a doença que foi nomeada COVID-19 pela OMS.

Nesse momento inicial, em que o vírus se espalhava apenas pela China, alguns analistas pensaram que a China poderia viver um “momento Chernobyl”, que levaria o Partido Comunista Chinês a um processo de enfraquecimento e que seria o começo de seu fim, com consequências geopolíticas favoráveis aos Estados Unidos. Entretanto, tal perspectiva logo se reverteu, pois o vírus se espalhou rapidamente pelos Estados Unidos e Europa ocidental, além de ter alcançado praticamente todos os países do mundo, de modo que a OMS declarou oficialmente que se tratava de uma pandemia. Enquanto isso, a China conseguia conter com relativo sucesso e de maneira rápida a disseminação do vírus. Isso levou a uma tendência de análises que viam a possibilidade de recessão nas economias ocidentais que poderiam demarcar uma reconfiguração geopolítica do mundo favorável à China (GREEN; MEDEIROS, 2020). Na visão de Fidler (2020, 244-245):

These patterns continued when the tables turned and the United States began to struggle with covid-19 after China brought its outbreak under control. U.S. leaders, politicians, and pundits blamed China for the illness and death that the United States and other countries around the world suffered. Critics of the U.S. response to the pandemic complained that the Trump administration was ceding global leadership to Beijing. China maneuvered to make the pandemic a launching pad for expanding its global influence and seizing the mantle of the world's leading power.

Nos primeiros meses da pandemia, um dos principais argumentos que sustentavam a expectativa de que a China poderia sair como vencedora nos esforços de combate ao vírus em escala global com consequentes ganhos geopolíticos foi a postura inicial negacionista da administração Trump em relação à pandemia. Apostando na hipótese de que a pandemia poderia ser uma ameaça de baixo impacto e curta duração, foi adotada pelo governo americano uma postura negacionista da gravidade do novo coronavírus, na contramão de seus aliados em todo o mundo, salvo algumas poucas exceções, como ocorreu no caso do governo do Brasil. Neste sentido, e em consonância com sua visão de mundo nacionalista e crítica do internacionalismo liberal, o governo de Trump não adotou a postura de liderança que se esperava dos Estados Unidos nos esforços para controlar a pandemia. Além disso, Trump se concentrou em culpabilizar a China pela disseminação do novo coronavírus, utilizando o termo “vírus chinês” em seus discursos públicos para referenciá-lo, o que acirrou a competição interestatal com a China.

O governo americano ignorou os diversos alertas enviados pela OMS em janeiro e fevereiro de 2020 em relação ao alto contágio do vírus, além do aumento da notificação de casos em diversos países, que consistiu em um rápido processo de disseminação global. A resposta tardia e contrária às recomendações dos especialistas e da OMS prejudicou o enfrentamento dos Estados Unidos ao vírus, que se espalhou velozmente no país e resultou em um número enorme de casos e mortes de COVID-19, de modo que durante boa parte do ano de 2020 os Estados Unidos lideraram o ranking de mortes da doença no mundo.

A China, por sua vez, fez esforços político-diplomáticos para autopromover sua imagem internacional por meio da doação de equipamentos médicos como máscaras, medicamentos e outros itens essenciais no combate à disseminação do vírus e tratamento da doença, o que foi chamado por alguns autores de “diplomacia das máscaras”. Muitos analistas enxergaram nessa ação uma possibilidade de a China

incrementar seu *soft power* e ganhar legitimidade como país que promove a cooperação internacional ou lidera a solução de crises mundiais.

Nos primeiros meses em que a pandemia se espalhou globalmente, entre março e abril de 2020, a China teria exportado, de acordo com o instrumento de mídia chinês *People's Daily*, mais de 7 bilhões de máscaras e mais de 20 mil ventiladores mecânicos hospitalares, necessários no tratamento das fases mais agudas da COVID-19. Ao mesmo tempo, o governo chinês impulsionou a construção de um amplo aparato de mídia em escala global, como parte da estratégia para disputar a narrativa internacional com os Estados Unidos e seus aliados ocidentais e asiáticos. À medida que a crise da pandemia foi escalando em nível global, muitas narrativas, positivas e negativas, se multiplicaram acerca da gestão chinesa sobre a pandemia e sua atuação internacional. Foi reforçada a tendência anterior à eclosão da pandemia de construção de uma imagem internacional positiva para a China por parte de seu governo. Por outro lado, o fato de o vírus ter surgido na China e a falta de transparência gerou muitas críticas por parte de governos e da mídia estrangeira (OLIVEIRA; FERNANDES, 2020).

Os Estados Unidos centraram seus esforços de combate à pandemia no setor de biotecnologia, ao mesmo tempo em que o presidente Trump mantinha um discurso negacionista, com base na noção de liberdade de escolha individual, bastante arraigada na cultura americana. Chegou-se à conclusão de que a única maneira de retornar à normalidade seria através do desenvolvimento de uma vacina, em consonância com a recusa de sua gestão federal da pandemia em adotar os protocolos de isolamento social e *lockdown* recomendados pela OMS e pelos especialistas. Diante do impacto negativo sobre a economia e da alta taxa de mortalidade, Trump deu início a uma corrida pelo desenvolvimento de uma vacina segura e eficaz para a COVID-19, por meio do lançamento da *Operation Warp Speed*, sob coordenação dos departamentos de Defesa e Saúde. Havia a preocupação por parte de Trump com a eleição presidencial de novembro de 2020, na qual concorreria à reeleição. Deste modo, tal operação articulou os interesses eleitorais de Trump com os do setor farmacêutico de biotecnologia dos Estados Unidos, de modo que o setor privado foi potencializado pelos investimentos e suporte das instituições estatais americanas, com esforços urgentes para produção da vacina antes da eleição (SILVA, 2021).

O caráter geopolítico da resposta à pandemia das duas maiores potências globais fez com que houvesse dificuldades na cooperação internacional para o enfrentamento à pandemia. O principal mecanismo multilateral no campo da saúde, a Organização Mundial da Saúde (OMS), foi acusada de ser muito tolerante com a China desde o início da pandemia, considerando-se a falta de transparência do governo chinês. Não foi permitida inicialmente a entrada de especialistas internacionais para investigar as origens do vírus em Wuhan, algo que aconteceu somente em janeiro de 2021. O Primeiro-Ministro do Japão declarou ironicamente que a OMS poderia ser chamada de “Organização Chinesa da Saúde”, devido à complacência da agência da ONU em relação à China. O governo Trump suspendeu o financiamento dos Estados Unidos à OMS, demandando uma revisão da conduta da organização, que de acordo com o presidente americano estaria sendo “muito sinocêntrica”. Tal revisão de conduta previa que a OMS deveria se comprometer a mudar ou então os Estados Unidos poderiam permanentemente suspender o financiamento e deixar de ser membro da organização. A China, por sua vez, condenou as críticas à OMS e se comprometeu a aumentar seu apoio financeiro à organização, de modo a fortalecer o combate global à pandemia (FIDLER, 2020).

Outra dimensão da ordem liberal internacional que foi relevante na disputa entre Estados Unidos e China durante o primeiro ano da pandemia foi a lei internacional. Uma das principais críticas ao gerenciamento da pandemia por parte do governo chinês está situada nessa esfera. O instrumento legal *International Health Regulations* (IHR) foi adotado na Assembleia Mundial de Saúde de 1969 e atualizado pela última vez em 2005, após a epidemia de SARS – *severe acute respiratory syndrome* – de 2002-2004, sendo ratificado por 196 países. Na última revisão, feita pelos representantes dos países membros da OMS, foi ampliado o escopo das regulações, aumentaram as obrigações dos Estados membros e a OMS passou a ter uma autoridade maior perante seus membros para lidar com ameaças à saúde pública global. Em teoria, o IHR seria o único instrumento legal internacional que confere poderes à OMS para agir como um sistema de vigilância global relativo à prevenção e controle internacional da difusão de doenças que causem risco à saúde pública (YOUDE, 2010).

As críticas ao tratamento dado pela OMS à China têm como base as disposições da IHR, que conferem à OMS e seu diretor geral a autoridade para contestar governos

em nome do interesse da saúde global. Neste sentido, a OMS poderia ter questionado de maneira mais contundente o governo chinês acerca do surgimento e difusão do vírus, o que não ocorreu. Para os críticos da China, o IHR serviu de base para alegações de que o país asiático violou a lei internacional ao não reportar o início do surto do novo coronavírus tempestivamente e não fornecer informações adicionais acerca de como o vírus se espalhou (FIDLER, 2020). Contudo, a China não sofreu nenhuma penalidade em decorrência dessas alegações.

A pandemia é um caso peculiar de ameaça global, que transcende as fronteiras nacionais, dado o poder de contágio do vírus e a interconectividade da maioria dos países devido ao processo avançado de globalização em que o mundo se encontra, e que, portanto, demanda a cooperação e o uso de instrumentos multilaterais para o seu enfrentamento. Ao mesmo tempo, o Estado individualmente tem um papel central no combate ao vírus, pois, como se viu ao longo 2020, as principais medidas de controle da crise da COVID-19 foram o estabelecimento de quarentenas, *lockdowns*, restrições à mobilidade, ordens para que as pessoas ficassem em casa, auxílio financeiros aos que perderam sua fonte de renda e o fechamento de fronteiras. Ou seja, medidas que só poderiam ser tomadas a partir da dinâmica de poder interna dos Estados, não tendo os organismos internacionais tal capacidade de ingerência. Além disso, outros mecanismos da esfera estatal foram fundamentais no combate à pandemia, como os sistemas de saúde, a política interna, a macroeconomia, a ciência e a diplomacia.

A provisão de bens públicos internacionais, que é uma das características da ordem liberal internacional, demandou maior atuação dos Estados Unidos, dada sua posição de liderança, além da cooperação internacional na área de saúde pública durante a pandemia. Entretanto, a crise global da COVID-19 amplificou a dinâmica competitiva preexistente entre China e Estados Unidos e afetou a provisão dos bens públicos internacionais relativos à pandemia, pois cada um dos dois esteve mais concentrado em seus próprios cálculos geopolíticos, a partir de uma lógica de soma zero, estando preocupados com seus ganhos relativos. Na estrutura da ordem liberal internacional, a potência hegemônica é que fica a cargo desse processo de garantir os bens públicos internacionais fundamentais para a estabilidade da ordem, ao mesmo tempo em que se beneficia da posição de liderança para realizar seus interesses nacionais. Durante a administração Trump, porém, o que se observou foi uma vontade maior de dividir as

responsabilidades pela provisão de bens públicos e reduzir o papel de liderança dos Estados Unidos. De acordo com Bahi (2021, p. 78)

Crises occur when the hegemon ceases to supply necessary public goods and no other power can fill the vacuum. Under the Trump administration, the USA has become less willing to lead and provide public goods, to the extent that during the Coronavirus crisis, no one was even looking for the USA for leadership. The world seems to be falling into a “Kindleberger Trap”, which signifies a lack of leadership at the global level during an international crisis that may cause the breakdown of the international order.

De fato, pode-se afirmar que a postura da administração Trump tornou mais difícil o enfrentamento da pandemia em nível global, ao adotar o negacionismo e se abster de colocar os Estados Unidos no papel de liderança nesse processo. Entretanto, pode-se falar em uma crise que poderia ter levado ao colapso da ordem internacional? No trecho citado acima, Bahi (2021) comparou o momento atual o com o período entreguerras, em referência à armadilha de Kindleberger, que foi uma conjuntura muito específica, precedida por uma guerra entre grandes potências e marcada pelo declínio da hegemonia britânica. A crise dos anos 1930 foi muito mais profunda e se deu em um contexto bastante diferente. O que se observou durante o ano de 2020, até o fim do mandato de Trump, é que tal colapso não ocorreu de fato.

Porém, pode-se dizer que a ordem liberal internacional está em crise, desde que a China passou a ser vista como ameaça pelos Estados Unidos, o que se exacerbou com o governo de Trump. A pandemia, na visão de alguns autores, teria contribuído para exacerbar tal crise. Huang (2021) aponta três fatores que consistem em forças domésticas e internacionais que mutuamente teriam se reforçado e gerado pressão pela transformação da ordem vigente. O primeiro, seria o autoritarismo, que vem se consolidando em detrimento da popularidade da ideologia liberal, em países que não só participam, mas tem um papel fundamental no sistema internacional atual. O principal exemplo disso é a China, cujo modelo político-econômico tem demonstrado resiliência e vem obtendo sucesso, prometendo desafiar a posição hegemônica dos Estados Unidos no futuro. Os países autoritários conseguiram sobreviver à prova colocada pela pandemia, demonstrando capacidade de controlar a disseminação do vírus a partir do poder do Estado. A China, após ter falhado na resposta inicial ao vírus e ter sido criticada pela falta de transparência, colocou em operação uma máquina de mobilização para conter a pandemia, implementando *lockdowns* severos, mobilizando organizações locais para fiscalizar as quarentenas, provendo serviços essenciais e coletando e

monitorando os cidadãos chineses, o que aprimorou a capacidade de controle social por parte do governo.

Em segundo lugar, a exacerbação do nacionalismo, com o surgimento de lideranças políticas nacionalistas e populistas, ataca o modelo construído desde 1945 sob a liderança dos Estados Unidos em que as instituições multilaterais internacionais têm um papel fundamental, ao criticar a globalização e seus efeitos negativos domésticos. O nacionalismo pressiona os Estados a tomarem decisões mais alinhadas com seus interesses nacionais por si só, do ponto de vista material e ideológico, em detrimento das questões internacionais. Um Estado tende a recusar as forças da globalização, quando possível, para assegurar sua autoridade e legitimidade dentro de seu território, além de buscar realizar seus interesses nacionais nos processos transnacionais.

A pandemia propiciou condições favoráveis para o fortalecimento do nacionalismo, tanto em regimes autoritários quanto em regimes democráticos, como se observou nos Estados Unidos durante o governo Trump. Em face da pandemia, muitos países buscaram cuidar de si mesmos ao invés de se juntar aos esforços multilaterais de combate ao vírus. Muitos governos fecharam fronteiras unilateralmente, impuseram restrições à entrada de estrangeiros, buscaram soluções individuais para suprir a demanda de itens de saúde e para resolver os problemas econômicos decorrentes da pandemia (HUANG, 2021).

Em terceiro lugar, a pandemia acirrou a competição entre grandes potências, pois ocorreu num contexto em que havia tendência de recuo da potência líder na arena internacional, o enfraquecimento de uma das principais coalizões – a União Europeia com a saída da Grã-Bretanha – e a ascensão de um potencial competidor hegemônico, a China. A visão idealizada de uma ordem liberal coesa e cooperativa, construída pela solidariedade do Ocidente e por seus valores compartilhados, foi desmistificada pela pandemia, quando as divisões internas e a fragmentação no Ocidente ficaram mais claras, enquanto a China tentou capitalizar em cima disso e expandir sua influência. A pandemia foi mais um episódio em que se reforçou a perspectiva da administração Trump crítica ao papel dos Estados Unidos na ordem, tanto que se recusou o papel de liderança nos esforços de enfrentamento da crise sanitária. A União Europeia, por sua vez, foi questionada pela resposta demorada e burocrática quando o surto do novo

coronavírus chegou ao continente europeu. Quando a Itália, que registrou o primeiro pico de casos na região, requisitou máscaras e equipamentos para seus parceiros europeus, eles decidiram fechar suas fronteiras e estocar equipamentos médicos para uso doméstico. Tal atitude não foi observada apenas nos países governados por líderes autoritários e nacionalistas, mas também pelos Estados com governos democráticos (HUANG, 2021).

A China tentou aproveitar esse momento para aumentar sua influência e legitimidade em nível internacional. Este processo já vinha em andamento anteriormente, com ações de projeção internacional como a *Belt and Road Initiative*, o *Asian Infrastructure Investment Bank*, entre outras. Diferentemente do padrão de liderança dos Estados Unidos desde 1945, a política externa chinesa visa a aumentar sua influência geoeconômica e diplomática sem impor seu modelo político-econômico. Durante a pandemia, a mídia estatal chinesa chamou de *health silk road* a ajuda fornecida pela China a vários países, construindo uma narrativa de como a liderança internacional chinesa seria diferente daquela dos Estados Unidos sob Trump. Países que foram gravemente atingidos pela pandemia no início e necessitaram de ajuda urgente, como Itália, Espanha, Sérvia, entre outros, receberam ajuda e seus casos foram utilizados para fins de propaganda do governo chinês (HUANG, 2021).

Mesmo considerando as ameaças que vêm sofrendo e o agravamento causado pela crise sanitária, a ordem liberal internacional demonstrou resiliência. Como vimos no capítulo 1, a ordem atual possui um caráter estrutural e com tendência a longa duração, conforme escreve Ikenberry (2014). Os aspectos destacados por Huang (2021) como fatores de aumento da pressão sobre a ordem liberal, na verdade estão inseridos na estrutura da ordem desde sua fundação. Ikenberry (2014) afirma que a ordem liberal internacional tem duas bases principais: o liberalismo internacionalista, que conjuga os valores liberais e as instituições multilaterais; e a lógica vestfaliana, cujos princípios básicos são a soberania, a autodeterminação e as regras para acomodação e restrição para as grandes potências. Desta forma, há uma tensão permanente entre esses dois pilares: de um lado, o internacionalismo a definir regras supranacionais; e do outro, a soberania e autodeterminação dos Estados. Quando havia uma grande assimetria de poder no sistema, como ocorreu após o fim da Guerra Fria, os Estados Unidos eram capazes de angariar maior consentimento dos demais países em relação aos acordos e

instituições multilaterais. A redução da assimetria de poder, decorrente da ascensão da China, fortalece a lógica vestfaliana.

A ascensão da China em conjunto com a posição de recuo na liderança internacional da administração Trump favoreceram, no período da pandemia, a um desequilíbrio em favor da lógica vestfaliana. Contudo, as instituições multilaterais não deixaram de funcionar. Houve cooperação intermediada pela OMS para produção de vacinas para COVID-19 por vários países via consórcio multilateral. Quando a vacina foi finalmente desenvolvida, no segundo semestre de 2020, houve acordos de exportação para os países não fabricantes, embora a demanda doméstica tenha sido priorizada pelos países fabricantes. Neste caso, pode-se notar a lógica dupla descrita teoricamente por Ikenberry, de internacionalismo e nacionalismo operando simultaneamente. Ao mesmo tempo, como a ordem liberal internacional foi construída sob uma base realista, questões geopolíticas intermediaram a ajuda internacional e o comércio das vacinas de COVID-19, havendo restrição nos Estados Unidos e na Europa em relação ao imunizante desenvolvido pelos laboratórios chineses, que não foi aceito nessas regiões.

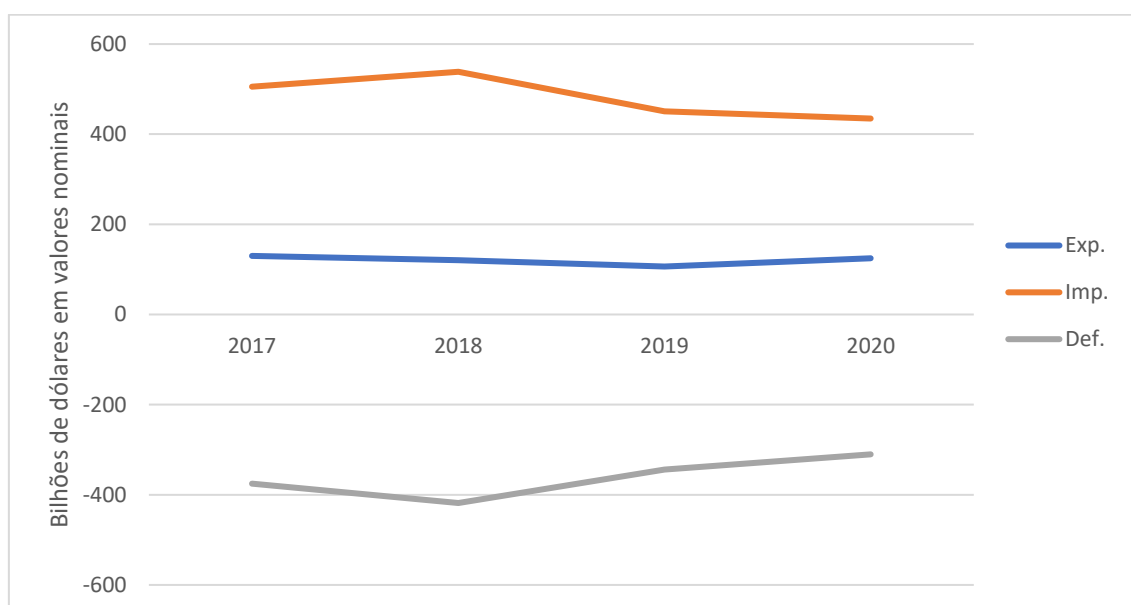
Considerações Parciais

O governo de Trump chegou ao poder com muitas críticas à ordem liberal internacional, partindo do princípio de que outros países, como a China, estariam tomando vantagem do engajamento com os Estados Unidos. Ao mesmo tempo, o país norte-americano, com papel superdimensionado no cenário internacional, não estaria dando a devida atenção às suas questões domésticas, enquanto empregava recursos na manutenção de sua hegemonia liberal, que estaria apenas favorecendo seus adversários. Neste sentido, uma das principais medidas de Trump para causar um revés na economia chinesa foi adotar uma medida tipicamente iliberal, o protecionismo que se materializou na guerra comercial.

Por um lado, o objetivo de reduzir o déficit comercial foi parcialmente atingido no curto prazo, como se pode observar no Gráfico 8, embora o tempo de vigência das tarifas durante o governo Trump – entre 2018 e 2020 – seja curto para análises mais

definitivas sobre seus resultados. Enquanto algumas análises demonstram que no longo prazo as tarifas seriam prejudiciais para ambos os países, outras apontam que a redução do déficit não resultaria nos objetivos almejados por Trump, que eram o retorno de empregos para os Estados Unidos, a desaceleração do crescimento chinês e contenção de sua ascensão nas cadeias globais de valor. As projeções econômicas para o futuro são importantes ferramentas analíticas, porém são limitadas, pois não se sabe como os atores econômicos irão se adaptar a diferentes condições econômicas futuras.

Gráfico 8 – Redução do déficit comercial com a China no governo Trump (2017-2020)



Fonte: Elaboração própria com base em Census (2021).

A China utiliza o argumento das vantagens comparativas para justificar o déficit americano, afirmando que a balança comercial negativa é positiva para os Estados Unidos. Historicamente, foram os Estados Unidos e as demais potências industriais que sempre recorreram a esse argumento para justificar sua especialização em atividades industriais enquanto os países periféricos deveriam se concentrar na exportação de suas matérias primas. Embora sejam contextos completamente diferentes, há certa ironia na utilização do argumento ricardiano pela China contra os Estados Unidos, que sempre se valeram do mesmo em circunstâncias passadas. E mesmo considerando que o comércio bilateral na forma que vinha sendo feito antes da guerra comercial, com déficit americano crescente, fosse de certa forma vantajoso para os Estados Unidos, o fato é que a ascensão de um concorrente em potencial no sistema não é vista como benéfica

por Washington, por razões estratégicas. Ademais, no curto prazo, a guerra comercial gerou impactos negativos para a China, em seu nível tarifário.

A dimensão tecnológica da guerra comercial constitui seu ponto central, ao tentar frustrar os planos chineses de alcançar os países avançados na fronteira tecnológica, que representam uma ameaça à segurança nacional na perspectiva americana. As relações comerciais das empresas chinesas com as suas contrapartes americanas têm sido fundamentais na estratégia chinesa de desenvolvimento tecnológico, assim como o intercâmbio de pesquisadores chineses nas universidades americanas. A administração Trump, então, interrompeu o contato das firmas chinesas com as americanas para tentar frear o desenvolvimento das tecnologias chinesas. Porém, há outro elemento estrutural que explica a velocidade com que a China vem desenvolvendo tecnologias de fronteira, para além dos contatos com as empresas e tecnologias estrangeiras. O papel do Estado na indução à inovação tem sido essencial na China, assim como ocorreu com todas as potências industriais avançadas, incluindo os Estados Unidos.

Na visão de alguns autores, o governo Trump teria como objetivo, em última instância, pôr em curso um processo de desacoplamento da China, a partir da deflagração da guerra comercial. A China, por sua vez, já estaria se preparando para um potencial desacoplamento, ao buscar reduzir sua dependência tecnológica em relação ao Ocidente e expandir sua influência geoeconômica. Tal evento teria consequências imprevisíveis, e não seria passível de realização no curto prazo, pois levaria à desconstrução e necessária reconstrução por outras vias das principais redes de fornecimentos de mercadorias e matérias primas que estão em vigor e que foram resultado da globalização.

Contudo, a dimensão tecnológica da guerra comercial pode ter representado o primeiro passo na direção do desacoplamento, pois o banimento das empresas de tecnologia chinesas tem potencial de gerar uma bifurcação das redes de internet globais, dando lugar a duas infraestruturas de internet separadas e que não dialogam, dois padrões diferentes de inteligência artificial, além de poder gerar dois blocos de comércio separados. Esse processo pode ser o embrião da hipótese de Mearsheimer (2019) sobre a crise da ordem liberal internacional, que tenderia a se desmembrar em duas *bounded orders*, uma liderada pelos Estados Unidos e a outra pela China.

No campo militar, o governo de Trump não só deu sequência ao redirecionamento do foco geopolítico para a Ásia-Pacífico, como avançou nessa agenda, ao expandir a área de alcance do Comando Militar do Pacífico para o Oceano Índico, com objetivo de conter a expansão da projeção naval chinesa para a região. A construção de bases e instalações militares chinesas no Índico se dá sob o argumento do governo de que o objetivo é combater a pirataria e fornecer segurança para o comércio e para seu abastecimento energético. Neste sentido, pretende-se manter em alguma medida a estratégia de *free-rider*, ao buscar a manutenção de um ambiente internacional favorável enquanto aumenta seu potencial de projeção geopolítica. No Mar do Sul da China, Trump tornou as operações de liberdade de navegação regulares, de modo a manter uma presença constante americana na região, em face da continuidade das reivindicações da China na região, que contam com a vantagem estratégica de controlar as duas linhas de arquipélagos na área.

O último ano do governo Trump foi marcado pela pandemia da COVID-19, cuja alta taxa de contágio demandou alto nível de cooperação internacional. Quando os Estados Unidos se encontravam em uma posição de grande assimetria de poder no sistema, detinham maior capacidade de liderar esforços internacionais com base na cooperação e nas instituições multilaterais para enfrentar uma crise global. Contudo, o fato de a pandemia ocorrer num cenário de competição acirrada entre grandes potências favoreceu a lógica vestfaliana de interação entre os Estados, em que prevalece a autodeterminação e soberania.

A pandemia, não obstante sua gravidade e impactos econômicos, políticos e sociais em escala global, é um componente adicional da competição geopolítica e geoeconômica em curso entre Estados Unidos e China. Seus efeitos não foram capazes de alterar a correlação de forças, com nenhum dos dois lados tendo conseguido alcançar vantagens estratégicas no processo de enfrentamento à crise sanitária.

Considerações Finais

Ao longo desta tese, apresentamos uma análise acerca da competição geopolítica e geoeconômica entre Estados Unidos e China no período de 2009 a 2020, com ênfase nos aspectos estruturais da ordem liberal internacional e a partir da perspectiva americana. A chegada de Trump à presidência em 2017 suscitou debates acerca da possibilidade de mudança na grande estratégia dos Estados Unidos e sobre a crise da ordem liberal internacional, ambas correlacionadas. Para compreendermos essas questões, analisamos os governos de Obama, além do mandato de Trump, com o objetivo de identificarmos mudanças e continuidades na estratégia americana e na ordem liberal internacional.

O principal fator que colocou a ordem liderada pelos Estados Unidos em crise já vinha se manifestando de maneira mais sólida desde o primeiro governo de Obama, quando a ascensão da China passou a ser percebida a partir do seu potencial de alcançar a hegemonia regional na região da Ásia-Pacífico. O projeto *Belt and Road Initiative*, a modernização militar em conjunto com a ampliação de sua projeção geopolítica e a mudança do baixo perfil para a estratégia *striving for achievements* de Xi Jinping foram fatores que contribuíram para consolidar tal percepção.

O governo Obama deslocou o foco da política externa americana, concentrada das guerras do Oriente Médio a pretexto do combate ao terrorismo, para a região da Ásia-Pacífico com o objetivo de contenção da China, a partir da Estratégia do Pivô Asiático. Além do rebalanceamento das forças militares para a Ásia-Pacífico, Obama centrou seus esforços, no campo geoeconômico, nas negociações da Parceria Transpacífica. A finalidade era tentar conter a China via engajamento, tática tipicamente utilizada pelos Estados Unidos, de modos variados, ao longo da existência da ordem liberal internacional. Desta vez, tal tática não logrou sucesso, tendo sido contestada inclusive internamente. O acordo, após longos anos de negociação, não chegou a ser ratificado pelo Congresso americano.

A ascensão da China provocou questionamentos quanto ao papel de liderança dos Estados Unidos e à natureza da ordem liberal internacional, que haviam permitido o surgimento de um potencial competidor à altura dos Estados Unidos. Esse argumento reforçou as críticas que já existiam desde o fim da Guerra Fria, acerca do papel superdimensionado dos Estados Unidos no mundo, dos custos de manutenção da ordem

internacional na posição de liderança e das condições favoráveis em que outros países conseguiram desenvolver suas potencialidades em contrariedade aos interesses americanos. A prioridade para a política externa em detrimento dos problemas internos crescentes, como o aumento da desigualdade social, o desemprego e a queda no padrão de renda da classe média, é outro fator que contribui para a crítica ao papel dos Estados Unidos no mundo. O tipo de hegemonia liberal em curso, na qual os Estados Unidos arcam com os custos da manutenção e da provisão de bens públicos internacionais, como forma de angariar o consentimento e as vantagens decorrentes da posição de liderança, gerou um desequilíbrio entre gastos internos e externos. Isso suscitou um debate na academia e na política interna americana sobre a necessidade de um recuo na posição global dos Estados Unidos. O sucessor de Obama na Casa Branca explorou esses argumentos críticos à liderança norte-americana em sua campanha eleitoral, conseguindo conquistar os votos necessários para ser eleito a partir das críticas à ordem internacional vigente.

A ordem liberal internacional se expandiu após o fim da Guerra Fria e conferiu inúmeras vantagens aos interesses nacionais americanos, com a abertura de novos mercados e a ampliação de sua influência geopolítica. O fim da União Soviética e do bloco de países socialistas resultou em sua integração à ordem a partir da pressão por reformas políticas e econômicas internas, de modo a se adequarem ao modelo liberal. Porém, a ordem pós-1991 não foi capaz de garantir um objetivo central na grande estratégia americana ao longo das décadas seguintes: impedir a ascensão de uma potência com capacidade de aspirar à hegemonia regional na Eurásia, como foi o caso da China. Neste sentido, a eleição de Trump, defendendo o lema *America First*, pode ser entendida como resultado desse processo mais amplo, que conjuga fatores externos e internos.

Trump foi um crítico contumaz da China durante a campanha eleitoral, apontando seu papel de *free rider* na ordem liberal internacional como fator deletério para os Estados Unidos. Sua eleição expressou a necessidade de repactuação da relação com a China. O objetivo estratégico de Trump era o mesmo de Obama: conter a ascensão chinesa. Entretanto, a tática empregada foi diferente: a partir de suas críticas à ordem, Trump recuou em relação ao multilateralismo e deflagrou uma guerra comercial-tecnológica contra a China. Por trás do argumento do déficit comercial, havia um

objetivo estratégico com a elevação das tarifas e banimento das empresas chinesas nos Estados Unidos: frear o desenvolvimento tecnológico chinês. Os avanços da China nesse campo vêm impulsionando tanto seu crescimento econômico, com a ascensão nas cadeias globais de valor, quanto a modernização de suas forças armadas.

As novas tecnologias de ponta que estavam no cerne da guerra comercial-tecnológica, as redes 5G e a inteligência artificial, têm potencial disruptivo nos campos econômico e militar, podendo conferir grandes vantagens estratégicas aos países que as dominarem. Em relação às redes 5G, a China apresenta relativa vantagem ao oferecer equipamentos e infraestrutura eficazes e de baixo custo, embora ainda dependa em certa medida de componentes essenciais fornecidos pelas empresas americanas e ocidentais. A relação das firmas chinesas com as americanas tem sido fundamental para o desenvolvimento tecnológico da China, cuja estratégia envolve a promoção do intercâmbio com as empresas americanas e ocidentais nos setores de fronteira para obter acesso às tecnologias mais avançadas e a partir daí desenvolver as suas próprias.

No limite, Trump chegou a defender a necessidade de cortar os laços com a China. Entretanto, o desacoplamento entre Estados Unidos e China não é uma tarefa simples. O nível de interdependência entre as economias dos dois países é altíssimo. O crescente comércio bilateral e os investimentos externos diretos mútuos ao longo do tempo geraram uma simbiose entre as duas maiores economias do mundo. Desde a reaproximação diplomática nos anos 1970, os dois países desenvolveram interesses em comum, não obstante cada lado tinha seu próprio objetivo. Enquanto os Estados Unidos desejavam integrar cada vez mais a China no sistema de normas da ordem liberal internacional sob sua liderança, à China interessava um ambiente internacional pacífico e estável para desenvolver sua economia com características próprias, sem que isso representasse um questionamento à ordem. A interdependência alcançou um patamar em que cada um passou a ter que calcular seus atos em relação ao outro sem que colocassem seus próprios interesses em risco.

Tal interdependência econômica pode ser observada em todo o sistema internacional de modo difuso, de modo que a ordem liberal internacional tem um caráter estrutural em termos econômicos. Soma-se a isso o caráter de longo prazo da geopolítica, que também é um componente fundamental da ordem e constitui outro pilar de sua estrutura. Enquanto havia a grande assimetria de poder decorrente do fim da

Guerra Fria em favor dos Estados Unidos, com a China ainda nos passos iniciais de seu desenvolvimento econômico, foi possível haver a conciliação dos interesses de ambos, que se deu de modo variado no tempo e com algumas divergências. A China fez reformas econômicas no sentido da economia de mercado e conseguiu, mesmo com alguns questionamentos, fazer parte da Organização Mundial do Comércio. O objetivo americano era aprofundar o engajamento da China com a finalidade de enquadrá-la de modo subordinado no sistema, o que não ocorreu. Contudo, a China se valeu do maior acesso aos mercados globais para impulsionar sua estratégia de desenvolvimento liderada pelo Estado, obtendo sucesso ao conseguir ascender nas cadeias globais de valor.

As grandes potências criam ordens e suas regras para atender seus interesses, primordialmente. Assim fizeram os Estados Unidos após 1945. Deste modo, as ordens adequam o comportamento dos Estados mais fracos aos interesses das grandes potências. Nesse processo, os primeiros são compelidos a entrarem nas instituições e a obedecerem às normas da ordem internacional em favor dos segundos. Ao longo dos anos pós-Guerra Fria, a China foi deixando para trás sua condição de país em desenvolvimento e conseguiu se consolidar no patamar de grande potência. Quando Obama assumiu a presidência em 2009, o sistema internacional caminhava para uma tendência à preponderância da lógica de equilíbrio de poder polarizada entre Estados Unidos e China. A China não só manteve altas taxas de crescimento econômico, como se desenvolveu tecnologicamente, modernizou suas forças armadas e passou a projetar poder no seu entorno, com destaque para a região estratégica do Mar do Sul da China.

A China se tornou uma grande potência e reduziu a distância em relação ao poder americano. A ordem liberal internacional possui duas características básicas relativas à distribuição de poder no sistema: o liberalismo internacionalista e a lógica vestfaliana. Com a redução da assimetria de poder entre China e Estados Unidos, a lógica vestfaliana se fortaleceu em detrimento do internacionalismo. Observamos essa dinâmica se alterando durante os governos de Obama. No nível geoeconômico, Obama não conseguiu avançar a agenda internacionalista de aprofundamento do engajamento com a China nas normais liberais. Já havia essa percepção em parte do governo americano, como ocorreu com a oposição que formou maioria no Congresso contra a Parceria Transpacífica, de que não seria possível angariar o consentimento da China às

normas liberais de propriedade intelectual e redução do papel do Estado na economia por meio do multilateralismo. Com a chegada de Xi Jinping ao poder, em 2013, a postura assertiva de relações exteriores e o aumento da projeção geopolítica e geoeconômica indicavam com maior clareza a tendência, que já vinha se manifestando anteriormente, de redução da assimetria de poder relativa aos Estados Unidos. Nesse processo, observou-se o fortalecimento da soberania nacional e autonomia em detrimento das normas e instituições supranacionais, no caso da China.

Os Estados Unidos buscaram reforçar suas alianças na Ásia-Pacífico, nos governos de Obama, visando a manter um equilíbrio de poder favorável na região. Trump deu sequência a essa política de fortalecimento das alianças securitárias e avançou na agenda de contenção da China ao expandir o escopo estratégico do Comando do Pacífico para o Oceano Índico. Foi mantida a tática de redirecionamento dos ativos militares norte-americanos para o então renomeado Comando do Indo-Pacífico, com a finalidade de conter o avanço da projeção naval chinesa para os mares do Sul e do Leste da China, com atenção especial para o primeiro, além da expansão da presença militar chinesa no Oceano Índico. Na esfera da geopolítica, pôde-se observar continuidade na tática de rebalanceamento das forças militares americanas para a Ásia. A administração Trump avançou da agenda de fortalecimento do Comando do Pacífico, ao ampliar sua área de responsabilidade para o Oceano Índico.

Com o acirramento da competição na área de segurança, da lógica vestfaliana e da tendência ao sistema de equilíbrio de poder, o governo Trump buscou repactuar a relação com a China. A partir da percepção de que a China se beneficiou de sua integração à ordem liberal internacional e passou a ser uma ameaça à hegemonia americana, Trump efetuou um recuo no engajamento com a potência asiática por meio de um instrumento geoeconômico tradicional na política norte-americana, o protecionismo. Apesar de promover o liberalismo para os demais países da ordem, os Estados Unidos têm um histórico de protecionismo em sua política industrial e Trump foi mais um a aplicá-lo, com a diferença que elevou seu patamar de maneira significativa.

Em relação aos objetivos da grande estratégia dos Estados Unidos, de manutenção da hegemonia e da ordem liberal internacional, podemos verificar que houve continuidade nos governos de Obama e de Trump. A principal ameaça a ambas

consistiu na ascensão da China à condição de grande potência com aspiração à hegemonia regional na Ásia. Neste sentido, no período de 2009 a 2020, o principal objetivo da política externa americana foi conter a China. O que se observou foi uma mudança mais expressiva na tática geoeconômica durante a presidência de Trump, que deixou de lado o multilateralismo e o engajamento em favor do protecionismo que se deu via guerra comercial-tecnológica. No campo geopolítico, houve continuidade e avanço na agenda de rebalanceamento para a Ásia-Pacífico, com a ampliação da abrangência para o Oceano Índico.

Para além disso, a percepção da China como adversária estratégica durante o primeiro mandato de Obama e a mudança tática observada no governo Trump podem ter criado condições para uma repactuação mais profunda na relação dos dois países. Com o avanço da competição geopolítica e a forma mais radical de tática geoeconômica que se viu com a guerra comercial-tecnológica, podemos ter observado os primeiros passos de um processo de desmembramento da ordem liberal internacional com uma possível saída da China e a formação de duas ordens internacionais separadas: uma liderada pelos Estados Unidos e a outra, pela China. No período ora analisado, isso não se concretizou, mas alguns passos foram dados nessa direção. Se esta tendência irá se confirmar, só poderemos saber no futuro.

Referências

ABC NEWS, Donald Trump grants his second state dinner at White House to Scott Morrison. **ABC Report**, 22/07/2019. Disponível em: <<https://www.abc.net.au/news/2019-07-23/scott-morrison-trumpstate-dinner/11336950>>. Acesso em 28/11/2021.

ACHARYA, Amitav. Asia after the liberal international order. **East Asia Forum Quarterly**, 2018. p. 3-5. Disponível em: <<https://search.informit.org/doi/abs/10.3316/INFORMIT.299469132688242>>. Acesso em 16/12/2021.

ALI, S. Mahmud. **Asia-Pacific Security Dynamics in the Obama Era: A new world emerging**. Londres: Routledge, 2012.

ALLISON, Graham. The myth of the liberal order: from historical accident to conventional wisdom. **Foreign Affairs**, July/August 2018. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-06-14/myth-liberal-order>> . Acesso em 18/05/2021.

AMERICAN ASSOCIATION FOR THE ADVANCEMENT OF SCIENCE – AAAS. **Historical Trends in Federal R&D**, 2021. Disponível em: <<https://www.aaas.org/programs/r-d-budget-and-policy/historical-trends-federal-rd>> . Acesso em 09/10/2021.

ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS – ASEAN. **ASEAN Outlook on the Indo-Pacific**, June 23, 2019. Disponível em: <<https://asean.org/speechandstatement/asean-outlook-on-the-indo-pacific/>> . Acesso em: 09/10/2021.

AUTOR, David H.; DORN, David; HANSON, Gordon H. The China syndrome: Local labor market effects of import competition in the United States. **American Economic Review**, v. 103, n. 6, p. 2121-68, 2013. Disponível em: <<https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/aer.103.6.2121>>. Acesso em 14/12/2021.

BAHI, Riham. The geopolitics of COVID-19: US-China rivalry and the imminent Kindleberger trap. **Review of Economics and Political Science**, 2021. Disponível em: <<https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/REPS-10-2020-0153/full/html>>. Acesso em: 09/10/2021.

BAKER, R. China tests Japanese and U.S. patience. **Stratfor – geopolitical weekly**. Austin: Texas, 26 Feb. 2013.

BALASSA, Bela. Trade liberalisation and “revealed” comparative advantage 1. **The Manchester School**, v. 33, n. 2, p. 99-123, 1965.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **A Desordem Mundial, o espectro da total dominação**: guerras por procuração, terror, caos e catástrofes humanitárias. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BARRASS, Gordon; INKSTER, Nigel. Xi Jinping: The Strategist Behind the Dream. **Survival**. 60 (1), p. 41-68. January, 2018.

BBC. US files charges against China's Huawei and CFO Meng Wanzhou. **BBC News**, 29/01/2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-us-canada-47036515>> . Acesso em: 09/10/2021.

BECKVARD, Henrik; KASKA, Kadri; MINÁRIK, Tomáš. **Huawei, 5G and China as a security Threat**. NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (CCDCOE), Tallin, 2019. Disponível em: <<https://ccdcoe.org/uploads/2019/03/CCDCOE-Huawei-2019-03-28-FINAL.pdf>>. Acesso em 30/10/2020.

BLACKWILL, Robert; HARRIS, Jennifer. **War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft**. Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 2016.

BRANDS, Hal. **American Grand Strategy in the Age of Trump**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2018.

BRZEZINSKI, Zbigniew. **The Grand Chessboard: American primacy and its geostrategic imperatives**. New York: Basic Books, 1997.

BRZEZINSKI, Zbigniew. **Strategic vision: America and the crisis of global power**. Basic Books, 2012.

BULL, Hedley. **The anarchical society: a study of order in world politics**. Macmillan international Higher education, 2012.

BURT, Richard. Trump and Europe. **The National Interest**, no. 147, p. 45–48, 2017. Disponível em: <www.jstor.org/stable/26557363> . Accessed 9 June 2021.

CAI, Peter. Understanding China's Belt and Road Initiative. **Lowy Institute for International Policy**, March 2017.

CAMROUX, David. Regionalism in Asia as Disguised Multilateralism: A Critical Analysis of the East Asia Summit and the Trans-Pacific Partnership, **The International Spectator: Italian Journal of International Affairs**, 47:1, p. 97-115, 2012.

CARTER, Ashton. **Remarks on the Next Phase of the U.S. Rebalance to the Asia-Pacific**. Secretary of Defense's speech, U.S. Department of Defense, April 6, 2015. Disponível: <<http://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/606660>>. Acesso em 17/05/2021.

CASSIOLATO, José Eduardo. As Políticas de ciência, tecnologia e inovação na China. **Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI)**: n. 13, jan./abr. 2013

CFE-DMHA - Center for Excellence in Disaster Management & Humanitarian Assistance. **USPACOM Area of Responsibility**, 2021. Disponível em: <<https://www.cfe-dmha.org/Training/DMHA101/USPACOM-Area-of-Responsibility>>. Acesso em 17/05/2021.

CHANG-LIAO, Nien-chung. China's New Foreign Policy Under Xi Jinping. **Asian Security**. 12:2, p. 82-91. 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/14799855.2016.1183195>>. Acesso em 17/05/2021.

CHEUNG, Tai Ming. Dragon on the horizon: China's defense industrial renaissance. **Journal of Strategic Studies**, v. 32, n. 1, p. 29-66, 2009.

CHEUNG, Tai Ming. The Chinese defense economy's long march from imitation to innovation. **The Journal of Strategic Studies**, v. 34, n. 3, p. 325-354, 2011.

CLARKE, Jonathan; CLAD, James. After the Crusade: American Foreign Policy for the Post-Superpower Age. Madison Books, 1995.

CLAUSEWITZ, Carl Von. **On War**. Princeton: Princeton University Press, 1989 [1832].

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA - CUE. Coreia do Norte: Conselho reforça sanções da UE em consonância com a Resolução 2371 do Conselho de Segurança das Nações Unidas de 5 de agosto de 2017. **Conselho da União Europeia**, 14/08/2017. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2017/09/14/north-korea-eu-sanctions-reinforcement/#>>. Acesso em 28/11/2021.

COSTA PINTO, Eduardo. A integração econômica entre a China e o Vietnã: estratégia China *plus one*, investimentos e cadeias globais. IN: CINTRA, Marcos A. M.; SILVA FILHO, Edison B.; COSTA PINTO, Eduardo (Orgs.). **A China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

COUNCIL OF FOREIGN RELATIONS (CFR). **Trump's Foreign Policy Moments 2017 – 2021**. CFR, 2021. Disponível em: <<https://www.cfr.org/timeline/trumps-foreign-policy-moments>>. Acesso em 27/08/2021.

CRITCHLOW, Robert D. **US military overseas basing: New developments and oversight issues for congress**. Library Of Congress Washington Dc Congressional Research Service, 2005. Disponível em <<https://apps.dtic.mil/sti/citations/ADA458365>>. Acesso em 14/12/2021.

CUMMINGS, Mary. Artificial Intelligence and the Future of Warfare. **Chatam House Research Paper**, Janeiro de 2017. Disponível em <<https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2017-01-26-artificial-intelligence-future-warfare-cummings-final.pdf>>. Acesso em 02/07/2019.

DAALDER, Ivo; LINDSAY, James. **The Empty Throne: America's Abdication of Global Leadership**. New York: Public Affairs, 2018.

DAVIS, Bob; WEI, Lingling. US Pressures China with Punitive Trade, Defense Measures. **The Wall Street Journal**, 2018. Disponível em: <<https://www.wsj.com/articles/u-s-expected-to-unveil-25-tariffs-on-proposed-200-billion-in-chinese-imports-1533147299>>. Acesso em 30/08/2021

DEEPAK, B. R. **China's Global Rebalancing and the New Silk Road**. New Delhi: Springer, 2018.

DING, Gang. TPP rules pose challenge to 'Made in China'. **Global Times**, 2015. Disponível em: <<https://www.globaltimes.cn/content/935617.shtml>>. Acesso em 17/05/2021.

FERRANTINO, M. J.; KOOPMAN, R. B.; WANG Z.; YINUG, F. The nature of US–China trade in advanced technology products. **Comparative Economic Studies**, v. 52, n. 2, p. 207-224, 2010.

FIDLER, David P. The covid-19 Pandemic, Geopolitics, and International Law. **Journal of International Humanitarian Legal Studies**, v. 11, n. 2, p. 237-248, 2020. Disponível em: <<https://brill.com/view/journals/ihts/aop/article-10.1163-18781527-bja10010/article-10.1163-18781527-bja10010.xml>> . Acesso em: 09/10/2021.

FIORI, José Luís. Nicholas Spykman e a América Latina. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 24/11/2007. Disponível em: <http://dipl.uol.com.br/2007-11,a2062>. Acesso em: 28/11/2021.

FODALE, Hannah. Resolved: Abe’s Investment in His Relationship with President Trump Has Advanced Japanese Interests. **Center for Strategic and International Studies**, 30/01/2020. Disponível em: <<https://www.csis.org/analysis/resolved-abetes-investment-hisrelationship-president-trump-has-advanced-japanese-interests>>. Acesso em: 28/11/2021.

FOX. Trump on China: 'We could cut off the whole relationship', **Fox Business**, May 14, 2020. Disponível em: <<https://www.foxbusiness.com/politics/trump-on-china-we-could-cut-off-the-whole-relationship>> . Acesso em: 09/10/2021.

FREIER, Nathan; SCHAUS, John; BRAUN, William. **An Army Transformed: USINDOPACOM Hypercompetition and US Army Theater Design**. USAWC Press, 2020.

GADY, Franz-Stefan. Japan to Continue Assembling F-35A Fighter Jets at Home. **The Diplomat**, 08/01/2020. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2020/01/japan-to-continue-assembling-f-35a-fighter-jets-at-home/>>. Acesso em 28/11/2021.

GEREFFI, Gary; HUMPHREY, John; STURGEON, Timothy. The governance of global value chains. **Review of International Political Economy**, 12:1, 78-104, 2005. DOI:10.1080/09692290500049805

GILPIN, Robert. **War and change in world politics**. Cambridge University Press, 1981.

GOLDTHAU, Andreas; HUGHES, Llewelyn. Protect global supply chains for low-carbon technologies. **Nature**, 02/09/2020. Disponível em:<<https://www.nature.com/articles/d41586-020-02499-8?sf237516192=1>>. Acesso em 19/11/2021.

GREEN, Michael J.; GOODMAN, Matthew P. After TPP: the Geopolitics of Asia and the Pacific. **The Washington Quarterly**, 38:4, 19-34, 2015.

GREEN, Michael; MEDEIROS, Evan S. The pandemic won’t make China the world’s leader. **Foreign Affairs**, v. 15, n. 4, 2020. Disponível em: < http://viet-studies.net/kinhte/ChinaNoWolrdLeader_FA.pdf>. Acesso em: 09/10/2021.

GROTIUS, Hugo. **The Rights of War and Peace**. Indianapolis: Liberty Fund, 2005[1625].

HANSON, Gordon H. The impacts of the US–China trade war. **Business Economics**, v. 55, n. 2, p. 69-72, 2020.

HARKINS, Gina. There Are Now 2,500 US Marines in Australia After Years of Buildup. **Military**, 25/07/2019. Disponível em: <<https://www.military.com/daily-news/2019/07/25/there-are-now-2500-us-marines-australiaafter-years-buildup.html>>. Acesso em 28/11/2021.

HOADLEY, Daniel; LUCAS, Nathan. Artificial Intelligence and National Security. **Congressional Research Service**. April 26, 2018. Disponível em: <<https://fas.org/sgp/crs/natsec/R45178.pdf>>. Acesso em 03/07/2019.

HOBBS, Thomas. Leviathan. New York: Oxford University Press, 1996[1651].

HOUCK, James W.; ANDERSON, Nicole M. The United States, China, and Freedom of Navigation in the South. **Washington University Global Studies Law Review**. Vol. 13, Issue 3, 2014. Disponível em: <https://openscholarship.wustl.edu/law_globalstudies/vol13/iss3/7> . Acesso em 17/05/2021.

HOUSER, Kimberly A. The Innovation Winter is Coming: How the US-China trade war endangers the world. **San Diego L. Rev.**, v. 57, p. 549, 2020. Disponível em: <https://heinonline.org/hol-cgibin/get_pdf.cgi?handle=hein.journals/sanlr57§ion=20> . Acesso em 09/10/2021.

HUANG, Mike Chia-Yu. A New Game Started? China’s ‘Overseas Strategic Pivots’ in the Indian Ocean Region. **China Report**, v. 54, n. 3, p. 267-284, 2018. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0009445518779164>>. Acesso em 09/10/2021.

HUANG, Qingming. The pandemic and the transformation of liberal international order. **Journal of Chinese Political Science**, v. 26, n. 1, p. 1-26, 2021. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s11366-020-09698-0>>. Acesso em: 09/10/2021.

HUNTINGTON, Samuel P. The lonely superpower. **Foreign Affairs**, p. 35-49, 1999. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/20049207>> . Acesso em 05/01/2022.

IISS – INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. **Military balance – 2009**. London: IISS, 2009.

IISS – INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. **Military balance – 2016**. London: IISS, 2016.

IISS – INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. **Military balance – 2017**. London: IISS, 2017.

IISS – INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. **Military balance – 2018**. London: IISS, 2018.

IISS – INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. **Military balance – 2019**. London: IISS, 2019.

IKENBERRY, G. John. From Hegemony to the Balance of Power: The Rise of China and American Grand Strategy in East Asia. **International Journal of Korean Unification Studies**, Vol. 23, No. 2, p. 41–63, 2014. Disponível em: <https://spia.princeton.edu/system/files/research/documents/Ikenberry_From%20Hegemony%20to%20the%20Balance%20of%20Power.pdf> . Acesso em 17/05/2021.

IKENBERRY, G. John. The end of liberal international order? **International Affairs**, Volume 94, Issue 1, January 2018, Pages 7–23. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/ia/iix241>>. Acesso em: 16/12/2021.

IKENBERRY, G. John. **Power, order, and change in world politics**. Cambridge University Press, 2014.

ITAKURA, Ken. Evaluating the impact of the US–China trade war. **Asian Economic Policy Review**, v. 15, n. 1, p. 77-93, 2020.

JACKS, David S.; NOVY, Dennis. Trade blocs and trade wars during the interwar period. **Asian Economic Policy Review**, v. 15, n. 1, p. 119-136, 2020.

JERVIS, R., GAVIN, F. J., ROVNER, J., & LABROSSE, D. N. (Orgs.). **Chaos in the liberal order: The Trump presidency and international politics in the twenty-first century**. Columbia University Press, 2018.

JOHNSON, Keith; GRAMER, Robbie. The great decoupling. **Foreign Policy**, v. 14, 2020. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2020/05/14/china-us-pandemic-economy-tensions-trump-coronavirus-covid-new-cold-war-economics-the-great-decoupling/>>. Acesso em: 09/10/2021.

JOHNSTON, Alastair Iain. How new and assertive is China's new assertiveness? **International security**, v. 37, n. 4, p. 7-48, 2013.

JU, Jiandong; WEI, Ziru; MA, Hong. Anti-Comparative Advantage: A Puzzle in US-China Bilateral Trade. **HKIMR Working Paper** No.09, 2015.

KANT, Immanuel. **Perpetual Peace: A Philosophical Sketch**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970[1795].

KAPLAN, Robert D. **The Revenge of Geography: What the Map Tells Us About Coming Conflicts and the Battle Against Fate**. Estados Unidos, Random House Publishing Group, 2012.

KEATING, Timothy; MCCAFFREY, Terrance J. **Moving the Throttle Forward in the Pacific**. National Defense University, Institute for National Strategic Studies, 2007. Disponível em: <<https://apps.dtic.mil/docs/citations/ADA518187>>. Acesso em 17/05/2021.

KISSINGER, Henry. **Sobre a China**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

KISSINGER, Henry. **Diplomacy**. Routledge, 2014.

KRAUTHAMMER, Charles. The unipolar moment. **Foreign Aff**, v. 70, p. 23, 1990.

KRICKOVIC, Andrej. The Symbiotic China-Russia Partnership: Cautious Riser and Desperate Challenger. **The Chinese Journal of International Politics**, Vol. 10, Issue 3, pp. 299–329 Autumn 2017.

KRUPAKAR, Jayanna. China's Naval Base (s) in the Indian Ocean—Signs of a Maritime Grand Strategy? **Strategic Analysis**, v. 41, n. 3, p. 207-222, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/09700161.2017.1296622>>. Acesso em: 09/10/2021.

KUPCHAN, Charles A. **Isolationism: A History of America's Efforts to Shield Itself from the World**. Oxford University Press, USA, 2020.

LAYNE, Christopher. From preponderance to offshore balancing: America's future grand strategy. **International Security**, v. 22, n. 1, p. 86-124, 1997. Disponível em: <<https://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/isec.22.1.86>>. Acesso em 30/08/2021.

LAYNE, Christopher. **The peace of illusions: American grand strategy from 1940 to the present**. Cornell University Press, 2006.

LONDON, Brad. Mattis: US will defend Japanese islands claimed by China. **CNN**, 04/02/2017. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2017/02/03/asia/us-defense-secretary-mattis-japan-visit/index.html>>. Acesso em 28/11/2021.

LI, Ling. China's manufacturing locus in 2025: With a comparison of "Made-in-China 2025" and "Industry 4.0." **Technological Forecasting and Social Change**, Vol. 135, p. 66-74, October, 2018. Disponível em: <doi:10.1016/j.techfore.2017.05.028>. Acesso em 01/06/2021.

LI, Mingjiang. The Belt and Road Initiative: geo-economics and Indo-Pacific security competition. **International Affairs**, Vol 96, n 1, pp. 169-197, 2020.

LI, Minqi. **China and the twenty-first-century crisis**. London: Pluto Press, 2016.

LIEW, Leong H. US Trade Deficits and Sino-US Relations. **Journal of Contemporary Asia**, 40:4, 656-673, 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/00472336.2010.507051>>. Acesso em 01/06/2021.

LIFF, Adam P. Japan's National Security Council: Policy Coordination and Political Power, **Japanese Studies**, 38:2, p. 253-279, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/10371397.2018.1503926>> . Acesso em 17/05/2021.

LIMA, Cristiano. Trump calls trade deal 'a rape of our country'. **Politico**, 28/06/2016. Disponível em: <<https://www.politico.com/story/2016/06/donald-trump-trans-pacific-partnership-224916>>. Acesso em 30/08/2021.

LIN, Shaohan. After the Pivot to the Asia-Pacific: Now what? **Journal of Military and Strategic Studies**. Vol. 16, Issue 2, 2015.

LIND, Michael. A Concert-Balance Strategy for a Multipolar World. **The US Army War College Quarterly: Parameters**, 38, 3 ,2008. Disponível em: <<https://press.armywarcollege.edu/parameters/vol38/iss3/9>> . Acesso em 17/05/2021.

LIPING, He. China as the world's second largest economy: qualifications and implications. In: PENG, Er Lam; YAQING, Qin; MU Yang (Orgs.). **China as the world's second largest economy: qualifications and implications**. Singapura: World Scientific, 2013.

LISSNER, Rebecca F.; RAPP-HOOPER, Mira. The day after Trump: American strategy for a new international order. **The Washington Quarterly**, v. 41, n. 1, p. 7-25, 2018. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/0163660X.2018.1445353>>. Acesso em 16/12/2021.

LIU, Hongsong, & JAMALI, Ahmed Bux. India's Indo-Pacific Strategy: A Pragmatic Balancing between the United States and China. **Pacific Focus**, 36(1), 5–39, 2021. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/pafo.12178>>. Acesso em 28/11/2021.

LOCKLEAR, Samuel. **A Combatant Commander's View on the Asia-Pacific Rebalance: The Patch-Work Quilt**. Admiral Commander, US Pacific Command, 2012. Disponível em: < <https://www.pacom.mil/DesktopModules/ArticleCS/Print.aspx?PortalId=55&ModuleId=13576&Article=565148>>. Acesso em 17/05/2021.

LÖFFLMANN, Georg. The Pivot between Containment, Engagement, and Restraint: President Obama's Conflicted Grand Strategy in Asia. **Asian Security**, 12:2, p. 92-110, 2016. Disponível em: < <https://doi.org/10.1080/14799855.2016.1190338>> . Acesso em 17/05/2021.

LUTTWAK, Edward N. From geopolitics to geo-economics: Logic of conflict, grammar of commerce. **The national interest**, n. 20, p. 17-23, 1990.

MACKINDER, Halford J. The geographical pivot of history. **The geographical journal**, v. 170, n. 4, p. 298-321, 2004 [1904].

MACRAE, Hamish. By 2030, economies like China and India will hold dominance over the West – and influence our decisions. **Independent**, 26/09/2018. Disponível em: < <https://www.independent.co.uk/voices/hsbc-economies-china-india-emerging-west-east-technology-a8556346.html>>. Acesso em 14/12/2021.

MAHAN, Alfred Thayer. The Influence of Seapower on History. **Gutenberg. org**, 1890.

MAJEROWICZ, Esther. A China e a economia política internacional das tecnologias da informação e comunicação. **Geosul**, v. 35, n. 77, p. 73-102, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/77503>>. Acesso em: 09/10/21.

MAYBORN, William. The Pivot to Asia: The Persistent Logics of Geopolitics and the Rise of China. **Journal of Military and Strategic Studies**, Vol. 15, Issue 4, 2014.

MAZZUCATO, Mariana (2014). **O Estado Empreendedor**. São Paulo: Portfolio Pinguim.

MCCORMICK, Thomas. Insular Imperialism and the Open Door: The China Market and the Spanish-American War. **Pacific Historical Review**, 32(2), 155–169, 1963. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/4492154>>. Acesso em 31/05/2021.

MEARSHEIMER, John J. Bound to fail: The rise and fall of the liberal international order. **International security**, v. 43, n. 4, p. 7-50, 2019.

MEARSHEIMER, John J. China's Unpeaceful Rise. **Current History**, 105, 690, Apr 2006. Disponível em: <<https://www.mearsheimer.com/wp-content/uploads/2019/07/A0051.pdf>> . Acesso em: 17/05/2021.

MEARSHEIMER, John J. **The tragedy of great power politics**. WW Norton & Company, 2001.

MEDEIROS, Carlos A. Desenvolvimento econômico e ascensão nacional: rupturas e transições na Rússia e na China. In: FIORI, José L.; MEDEIROS, Carlos de A.; SERRANO, Franklin. **O mito do colapso do poder americano**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. O desenvolvimento tecnológico americano no pós-guerra como um empreendimento militar. **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, p. 225-252, 2004.

MEDEIROS, Carlos de Aguiar de. China: entre os séculos XX e XXI. In: FIORI, José L. **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

MERICS. One Belt, One Road: with the silk road initiative, China aims to build a global infrastructure network. **MERICS China Mapping**, 2015. Disponível em: <<https://merics.org/en/bri-tracker>>. Acesso em 05/12/2020.

MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **A ascensão naval chinesa e as disputas territoriais marítimas no leste asiático**. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília : Rio de Janeiro : Ipea, 2015.

MOWERY, David ; ROSENBERG, Nathan. The U.S. National Innovation System. IN: NELSON, R., **National Innovation Systems: a Comparative Analysis**. New York: Oxford University Press, 1993.

NATHAN, Andrew; ROSS, Robert. **The great wall and the empty fortress**. New York: Norton, 1997. 1997

NEW YORK TIMES. Transcript: Donald Trump's Foreign Policy Speech. **The New York Times**, 27/04/2016. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2016/04/28/us/politics/transcript-trump-foreign-policy.html>>. Acesso em 30/08/2021.

NOGUEIRA, Isabela. O Estado na China. **OIKOS** (Rio de Janeiro), v. 20, n. 1, 2021. Disp. em: <<http://www.revistaokos.org/seer/index.php/oikos/article/viewArticle/712>>. Acesso em 16/12/2021.

NOGUEIRA, Isabela. Políticas de fomento à ascensão da China nas cadeias de valor globais. IN: CINTRA, Marcos A. M.; SILVA FILHO, Edison B.; COSTA PINTO,

Eduardo (Orgs.). **A China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

NORDLINGER, Eric. **Isolationism Reconfigured: American Foreign Policy for a New Century**. New Jersey, Princeton University Press, 1996.

NORRLOF, Carla. Hegemony and inequality: Trump and the liberal playbook. **International Affairs**, v. 94, n. 1, p. 63-88, 2018. Disponível em: <<https://academic.oup.com/ia/article-abstract/94/1/63/4762707>>. Acesso em 16/12/2021.

NYE JR., Joseph S. Power and Interdependence with China. **The Washington Quarterly**, 43:1, 7-21, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/0163660X.2020.1734303>>. Acesso em 02/06/2021.

NYE, Joseph S. The 'Nye Report': six years later. **International Relations of the Asia-Pacific**, v. 1, n. 1, p. 95-103, 2001. Disponível em: < <https://www.jstor.org/stable/26156644>>. Acesso em 14/12/2021.

OBAMA, Barack. **Remarks By President Obama to the Australian Parliament**. The White House, Office of the Press Secretary, 2011. Disponível em: < <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>> . Acesso em 17/05/2021.

OLIVEIRA, Alana Camoça Gonçalves de; FERNANDES, Felipe Gusmão Carioni. Soft power em tempos de quarentena: as estratégias da diplomacia chinesa em meio à pandemia de Covid-19. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**, 2020. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10333>> . Acesso: 09/10/21.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Unemployment rate**. OECD Data. Disponível em: <<https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm>>. Acesso em 30/08/2021.

PADULA, Raphael. O pensamento geoestratégico e os documentos estratégicos dos Estados Unidos no pós Guerra Fria. **Carta Internacional**, v. 13, n. 2, 2018.

PANDA, Ankit. What the Recently Concluded US-India COMCASA Means. **The Diplomat**, 09/09/2018. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2018/09/what-the-recently-concluded-us-india-comcasa-means/>>. Acesso em 28/11/2021.

PANT, Harsh; PARPIANI, Kashish. US Engagement in the Indo-Pacific: An Assessment of the Trump Era. **Observer Research Foundation (ORF)**, 2020. Disponível em: < https://www.orfonline.org/wp-content/uploads/2020/10/ORF_OccasionalPaper_279_US-IndoPacific.pdf > . Acesso em: 09/10/2021.

PECEQUILO, Cristina S.; FORNER, Clarissa N. O Reposicionamento Estratégico Sino-Estadunidense: o Mar do Sul da China (2009/2017). **Revista Brasileira de Estudos de Defesa – RBED**. vol. 4, nº 2, jul./dez, 2017.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A Política Externa dos Estados Unidos: Continuidade ou Mudança?** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Os Estados Unidos e o Século XXI.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **China's Foreign Aid.** Information Office of the State Council. Beijing, September 2014.

PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **China's Peaceful Development.** Information Office of the State Council. Beijing, September 2011.

PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **The Facts and China's Position on China-US Trade Friction.** Information Office of the State Council The People's Republic of China, September 2018. Disponível em: <http://www.xinhuanet.com/english/2018-09/24/c_137490176.htm>. Acesso em 05/09/2021.

PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st Century Maritime Silk Road.** National Development and Reform Commission, Ministry of Foreign Affairs, and Ministry of Commerce of the People's Republic of China, with State Council Authorization, March 2015. Disponível em: <https://en.ndrc.gov.cn/newsrelease_8232/201503/t20150330_1193900.html>. Acesso em 11/05/2021.

PETERSON, John. Present at the destruction? The liberal order in the Trump era. **The International Spectator**, v. 53, n. 1, p. 28-44, 2018. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03932729.2018.1421295>>. Acesso em 16/12/2021.

PETRI, Peter A.; PLUMMER, Michael G. The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: Policy Implications). **Peterson Institute for International Economics Policy Brief**, Forthcoming, June 15, 2012. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2108399NSS>, 2010;>. Acesso em 17/05/2021.

PETRI, Peter A.; PLUMMER, Michael G.; ZHAI, Fan. The TPP, China and the FTAAP: the case for convergence. In: TANG, Guoqiang; PETRI, Peter A. (orgs.) **New Directions in Asia-Pacific Economic Integration.** Honolulu: East-West Center, 2014.

PETRI, Peter A.; PLUMMER, Michael G.; ZHAI, Fan. The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: A Quantitative Assessment. **East-West Center and Peterson Institute.** Forthcoming, November 2012.

POH, Angela; LI, Mingjiang. A China in Transition: The Rhetoric and Substance of Chinese Foreign Policy under Xi Jinping, **Asian Security**, 13:2, 84-97, 2017. DOI: 10.1080/14799855.2017.1286163

POSEN, Adam S. The Post-American World Economy: Globalization in the Trump Era. **Foreign Affairs**, v. 97, p. 28, 2018.

POSEN, Barry R. Command of the commons: the military foundation of US hegemony. **International security**, v. 28, n. 1, p. 5-46, 2003.

QIN, Yaqing. Continuity through Change: Background Knowledge and China's International Strategy. **The Chinese Journal of International Politics**, p. 285–314, 2014. doi: 10.1093/cjip/pou034

QIU, Larry D.; WEI, Xing. China–US trade: implications on conflicts. **China Economic Journal**, v. 12, n. 2, p. 175-194, 2019.

QIU, Larry D.; ZHAN, Chaoqun; WEI, Xing. An analysis of the China–US trade war through the lens of the trade literature. **Economic and Political Studies**, v. 7, n. 2, p. 148-168, 2019.

RAINE, Sara; LE MIERE, Christian. **Regional Disorder: The South China Sea Disputes**. Londres: Routledge, 2013.

RAJAGOPALAN, Rajeswari Pillai. The COMCASA Question in US-India Military Relations. **The Diplomat**, 04/09/2018. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2018/09/the-comcasa-question-in-us-india-military-relations/>>. Acesso em 28/11/2021.

ROBERTS, Brad. Strategic Stability Under Obama and Trump. **Survival**, 59:4, 47-74, 2017. Disponível em: < <https://doi.org/10.1080/00396338.2017.1349780>> . Acesso em 17/05/2021.

RUGGIE, John Gerard. International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order. **International Organization**, v. 36, n. 2, p. 379-415, 1982.

SCHERRER, Christoph; ABERNATHY, Elizabeth. Trump's Trade Policy Agenda. **Intereconomics**, v. 52, n. 6, p. 364-369, 2017.

SCHOLVIN, Sören; WIGELL, Mikael. Power politics by economic means: Geoeconomics as an analytical approach and foreign policy practice. **Comparative Strategy**, v. 37, n. 1, p. 73-84, 2018.

SEIB, Gerald F. Obama Presses Case for Asia Trade Deal, Warns Failure Would Benefit China. **The Wall Street Journal**, April 27, 2015. Disponível em: <<http://www.wsj.com/articles/obamapresses-case-for-asia-trade-deal-warns-failure-would-benefit-china-1430160415>>. Acesso em 17/05/2021.

SILOVE, Nina. The Pivot before the Pivot: U.S. Strategy to Preserve the Power Balance in Asia. **International Security**, Vol. 40, No. 4, p. 45–88, Spring, 2016.

SIPRI – STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. **Military expenditures: sources and methods**. Stockholm: Sipri, 2021. Disponível em: <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database/copy_of_sources_methods>. Acesso em 17/05/2021.

SORENSEN, Camilla. The Significance of Xi Jinping's "Chinese Dream" for Chinese Foreign Policy: From "Tao Guang Yang Hui" to "Fen Fa You Wei". **Journal of China and International Relations**, Vol. 3, No 1, 2015.

SPYKMAN, N. **America's strategy in world politics: the United States and the balance of power**. Nova York: Harcourt, Brace and Company, 1942.

STATISTA. **Direct investment position of the United States in China from 2000 to 2020** (in billion U.S. dollars, on a historical-cost basis), 2021. Disponível em: <<https://www.statista.com/statistics/188629/united-states-direct-investments-in-china-since-2000/>>. Acesso em 12/12/2021.

STATISTA. **Foreign direct investment (FDI) from China in the United States from 2000 to 2020** (in billion U.S. dollars, on a historical-cost basis), 2021. Disponível em: <<https://www.statista.com/statistics/188935/foreign-direct-investment-from-china-in-the-united-states/#professional>>. Acesso em 12/12/2021.

STOKES, Doug. Trump, American hegemony and the future of the liberal international order. **International Affairs**, 94(1), 133–150, 2018. Disponível em: <<https://academic.oup.com/ia/article-abstract/94/1/133/4762689> doi:10.1093/ia/iix238>. Acesso em 18/05/2021.

SUIHENG, Zhao. Chinese Foreign Policy under Hu Jintao: The Struggle between Low-Profile Policy and Diplomatic Activism. **The Hague Journal of Diplomacy**, Nº 5, p. 357-378, 2010.

TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, Maria da C.; FIORI, José L. (orgs.) **Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997.

THORSTENSEN, Vera. A China como membro da OMC e líder das exportações mundiais: desafios e oportunidades para o Brasil. **7º Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas**, 2010. Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/15777>. Acesso em 17/05/2021.

TIME. Read Donald Trump's Speech on Trade. **Time**, 28 de junho de 2016. Disponível em: <<https://time.com/4386335/donald-trump-trade-speech-transcript/>>. Acesso em: 30/08/2021.

TOOZE, Adam. **Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World**. Londres: Penguin UK, 2018.

TORBATI, Yeganeh. U.S. navigation moves in South China Sea will continue: Carter. **Reuters**. 07/112015. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-southchinasea-usa-carter-idUSKCN0SW0SL20151108>> . Acesso em 16/05/2021.

TORRES, Ernani Teixeira. Japão: da industrialização tardia à globalização financeira. In: FIORI, José L. **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

TORRES, Ernani. A Crise do Sistema Financeiro Globalizado Contemporâneo. **Revista de Economia Política**, vol. 34, nº 3 (136), p. 433-450, julho-setembro, 2014.

TRANS-PACIFIC Partnership – TPP. **TPP Full Text**. Disponível em : < <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/tpp-full-text>>. Acesso em 17/05/2021.

TREBAT, Nicholas M.; MEDEIROS, Carlos A. Modernização militar no progresso técnico e na inovação industrial chinesa. IN: CINTRA, Marcos A. M.; SILVA FILHO, Edison B.; COSTA PINTO, Eduardo (Orgs.). **A China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

UNCLOS - United Nations Convention on the Law of the Sea, 2021. Disponível em: < https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf>. Acesso em 17/05/2021.

UNITED STATES CENSUS BUREAU – CENSUS. **Trade in Goods with China**. Census, 2021. Disponível em: <<https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>>. Acesso em 31/08/2021.

UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE – DOD. **Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region**, 2019a. Disponível em: <<https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>>. Acesso em: 09/10/2021.

UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE – DOD. **National Military Strategy**, 2015. Disponível em: < <https://nssarchive.us/national-military-strategy/national-military-strategy-2015/>> . Acesso em 17/05/2021.

UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE – DOD. **Quadrennial Defense Review Report – QDR**, 2010. Disponível em: < <https://history.defense.gov/Historical-Sources/Quadrennial-Defense-Review/>> . Acesso em 17/05/2021.

UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE – DOD. **Quadrennial Defense Review Report – QDR**, 2014. Disponível em: < <https://history.defense.gov/Historical-Sources/Quadrennial-Defense-Review/>> . Acesso em 17/05/2021.

UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE – DOD. **Summary of the 2018 Department of Defense Artificial Intelligence Strategy**, 2019b. Disponível em: <<https://media.defense.gov/2019/Feb/12/2002088963/-1/-1/1/SUMMARY-OF-DOD-AI-STRATEGY.PDF>>. Acesso em 24/06/2019.

UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE – DOD. **Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge**, 2018. Disponível em: < <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>>. Acesso em: 09/10/2021.

UNITED STATES OF AMERICA – USA, **National Security Strategy of the United States of America**, The White House, 2017. Disponível em: <<https://nssarchive.us/>> . Acesso em: 16/04/2020.

UNITED STATES OF AMERICA – USA, **National Security Strategy**, The White House, 2010. Disponível em: <<http://nssarchive.us/>> . Acesso em: 16/11/2020.

UNITED STATES OF AMERICA – USA, **National Security Strategy**, The White House, 2015. Disponível em: <<http://nssarchive.us/>> . Acesso em: 16/04/2020.

UNITED STATES OF AMERICA – USA. **Executive Order on Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain**, The White House. May 15, 2019. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-securing-informationcommunications->>. Acesso em: 09/10/21.

UNITED STATES OF AMERICA – USA. **Preparing for the future of artificial intelligence**. Executive office of the president national science and technology council. Washington, D.C. 20502, 2016. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/whitehouse_files/microsites/ostp/NSTC/preparing_for_the_future_of_ai.pdf>. Acesso em: 09/10/2021.

UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE – USTR. **2001 Trade Policy Agenda and 2000 Annual Report**, Março de 2001. Disponível em: <https://ustr.gov/archive/assets/Document_Library/Reports_Publications/2001/2001_Trade_Policy_Agenda/asset_upload_file931_6494.pdf>. Acesso em 28/11/2021.

UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE – USTR. **2017 Report to Congress On China's WTO Compliance**, Janeiro de 2018. Disponível em: <<https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/China%202017%20WTO%20Report.pdf>>. Acesso em 28/11/2021.

UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE – USTR. **Findings of the investigation into China's acts, policies, and practices related to technology transfer, intellectual property, and innovation under section 301 of the trade act of 1974**. Office of the United States Trade Representative, 27/03/2018. Disponível em: <<https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.PDF>>. Acesso em 30/08/2021.

USINDOPACOM – United States Indo-Pacific Command. **History of United States Indo-Pacific Command**, 2021. Disponível em: <<https://www.pacom.mil/About-USINDOPACOM/History/>> . Acesso em 31/05/2021

USTR – United States Trade Representative. **Overview of TPP**. Disponível em: <<https://ustr.gov/tpp/overview-of-the-TPP>>. Acesso em 17/05/2021.

VATTEL, Emer de. **The law of nations: or Principles of the law of nature, applied to the conduct and affairs of nations and sovereigns**. Indianapolis: Liberty Fund, 2008[1758].

WALTZ, Kenneth N. **Theory of international politics**. Illinois: Waveland Press, 2010[1979].

WANG, Yiwei. Dealing with the Risks of the Belt and Road Initiative. In: DEEPAK, B. R (org.). **China's Global Rebalancing and the New Silk Road**. New Delhi: Springer, 2018

WILLIAMS, Brock R. Trans-Pacific Partnership (TPP) Countries: Comparative Trade and Economic Analysis. **Congressional Research Service**, 2013. Disponível em: <<https://fas.org/sgp/crs/row/R42344.pdf>>. Acesso em 17/05/2021.

WORLD BANK. **GDP growth (annual %) – China**. World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files, 2021. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/>> . Acesso em 14/05/2021.

WORLD BANK. **Research and development expenditure (% of GDP) - China**, 2021. Disponível: <<https://data.worldbank.org/indicator/GB.XPD.RSDV.GD.ZS?locations=CN>>. Acesso em: 09/10/2021.

XI, Jinping. **New Asian Security Concept For New Progress in Security Cooperation**. Remarks at the Fourth Summit of the Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia. President of the People's Republic of China speech, Shanghai Expo Center, 21 May 2014.

XING, Li. China's Pursuit of the "One Belt One Road" Initiative: A New World Order with Chinese Characteristics?. In: LI, Xing (ed.). **Mapping China's 'One Belt One Road' Initiative**. Palgrave Macmillan, Cham, 2019. p. 1-27.

YAN, Xueting. **Ancient Chinese Thought, Modern Chinese Power**. Princeton: Princeton University Press, 2011.

YOUDE, Jeremy. The International Health Regulations. **Biopolitical Surveillance and Public Health in International Politics**, 2010. New York: Palgrave Macmillan US, pp. 147–175, doi:10.1057/9780230104785_7

YU, Miaojie; ZHANG, Rui. Understanding the recent Sino-US trade conflict. **China Economic Journal**, v. 12, n. 2, p. 160-174, 2019.

YUAN, Wen Jin. The Trans-Pacific Partnership and China's Corresponding Strategies. **Freeman Briefing Report**, Center for Strategic & International Studies – CSIS, 2012. Disponível em: <https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/120620_Freeman_Brief.pdf>. Acesso em 17/05/2021.

YUE, Changjun; HUA, Ping. Does comparative advantage explains export patterns in China? **China Economic Review**, v. 13, n. 2-3, p. 276-296, 2002.

ZEILER, T. W. Managing Protectionism: American Trade Policy in the Early Cold War. **Diplomatic History**, 22(3), 337–360, 1998. doi:10.1111/1467-7709.00124

ZHANG, Jianhong; EBBERS, Haico; MULDER, René. Competitiveness of Chinese industries-a comparison with the EU. **Rev. Eur. Stud.**, v. 4, p. 203, 2012.

ZHENG, Yongnian; TOK, Sow Keat. 'Harmonious society' and 'harmonious world': China's policy discourse under Hu Jintao. **China Policy Institute**, Briefing Series – Issue 26, 2007. Disponível em: <<https://www.nottingham.ac.uk/iaps/documents/cpi/briefings/briefing-26-harmonious-society-and-harmonious-world.pdf>>. Acesso em: 17/05/2021.