

Da cooperação à competição: análise estratégica das relações Sino-Americanas (1945-2020)

Gills Vilar-Lopes¹, Roberto Rodrigues Gomes Júnior² |

Resumo

As disputas e acirramentos envolvendo Estados Unidos e China abrangem várias expressões do Poder Nacional, perpassando também pela política externa e de defesa. Este trabalho tem como objetivo principal analisar, à luz da teoria realista de relações internacionais, a evolução das relações entre Estados Unidos e China, no período compreendido entre 1945 e 2020, com especial interesse na identificação de nexos da dinâmica das relações sino-americanas na área de defesa e a adoção da Estratégia do America First. Realiza-se uma pesquisa de estilo qualitativo, com auxílio da Análise de Política de Defesa, focada em documentos oficiais norte-americanos e chineses de defesa, serão analisadas algumas mudanças de posturas e políticas externas e militares desses dois países, bem como tais alterações suscitaram respostas estratégicas, a fim de trazer luz à intrincada dinâmica de poder envolvendo esses importantes atores do cenário internacional hodierno.

Palavras-chave: Estados Unidos da América; China; segurança internacional; america first.

Data de submissão: 31/10/2020

Data de aprovação: 25/08/2023

¹ Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Aeroespaciais (PPGCA) da Universidade da Força Aérea (UNIFA), lotado na Diretoria de Ensino da Aeronáutica (DIRENS) e com atuação na Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica (ECEMAR). Doutor em Ciência Política -- Área de Concentração: Relações Internacionais (RI) -- pela UFPE (2016), com bolsa do Pró-Estratégia (CAPES e SAE/PR). E-mail: gills@gills.com.br, <https://orcid.org/0000-0003-3597-2152>

² Oficial da Força Aérea Brasileira. Instrutor e Comandante do Corpo de Oficiais Alunos da Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica (ECEMAR). Mestrando em Ciências Aeroespaciais pela Universidade da Força Aérea (UNIFA). E-mail: junioreprecede@hotmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-8305-4922>

From Cooperation to Competition: Strategic Analysis of Sino- American Relations (1945-2020)

Gills Vilar-Lopes, Roberto Rodrigues Gomes Júnior |

Abstract

The disputes and competition involving the United States and China encompass various expressions of national power, also passing through their foreign and defense policies. This work has as main objective to analyze, in the light of the realistic theory of international relations, the evolution of the relations between the United States and China, in the period between 1945 and 2020, with special focus on the identification of links between the dynamics of Sino-American relations in the area of defense and the adoption of the strategy America First. A qualitative-style research is carried out, with the aid of Defense Policy Analysis, focused on official U.S. and Chinese defense documents, some changes in postures and foreign and military policies in these two countries are analyzed, as well as such changes prompted strategic responses in order to shed light on the intricate dynamics of power involving these important players on the international stage today.

Keywords: United States of America; China; international security; america first.

1. Introdução

O crescimento da participação chinesa nos campos diplomático, informacional, militar e econômico reflete em parte a diversidade de novos atores na política internacional pós-Guerra Fria e demonstra como a noção de tempo é percebida de forma diferente pelas principais potências hodiernas, especialmente após o declínio soviético.

As disputas e acirramentos envolvendo Estados Unidos da América (EUA) e China, além de abranger as várias expressões do Poder Nacional desses dois Estados, por vezes são interpretadas como uma “nova Guerra Fria” – termo que o próprio governo chinês chegou a publicamente utilizar (AFP, 2020) –, com capacidade de forjar um movimento com efeitos em todo o mundo.

Assumindo a ascensão chinesa como fator de desequilíbrio no cenário internacional, os Estados Unidos, sob a Administração de Donald Trump, adotaram a política do *America First*, cujos objetivos viriam a ser amplamente divulgados pela imprensa doméstica e internacional. Citando o discurso do presidente norte-americano, essa espécie de guia para a política externa e de defesa americana visa a:

[Promover a] restauração da liderança americana e o papel tradicional do nosso governo internacionalmente – usar os recursos diplomáticos, econômicos e militares dos EUA para aumentar a segurança americana, promover a prosperidade americana e ampliar a influência americana em todo o mundo. (ADAMS, 2017).

Como aponta Walt (1998), o conhecimento da teoria é essencial para a compreensão do cenário internacional, bem como para se poder estimar futuros desdobramentos. Assim, e com o objetivo de compreender tal cenário, bem como identificar suas possíveis causas e consequências, analisamos alguns dos conflitos de interesse sino-americanos à luz da teoria neorrealista de Relações Internacionais, especialmente daquela assentada nos originários escritos de Waltz (1971; 2001).

Do ponto de vista metodológico, trata-se de uma pesquisa de estilo qualitativo cujas fontes primárias foram documentos oficiais chineses e americanos relacionados, sobretudo, a questões militares. O recorte temporal da pesquisa se inicia com a Segunda Guerra Mundial e termina no ano de 2020, período em que foi possível se verificar o acirramento da competição entre os dois atores, sobretudo no contexto de Covid-19. Para tanto, empregamos aqui o que denominamos de Análise de Política de Defesa, ou seja, a capacidade de perceber que, embora haja a publicidade dos documentos de Defesa, seus produtores, de forma frequente e deliberada, omitem detalhes ou fatos, no intuito de apresentar imagens diferentes para audiências igualmente diferentes.

Em relação à escolha dos casos, acreditamos que a introdução dos EUA aqui não carece de muitas justificativas, pois se trata do ator internacional mais estudado pela comunidade epistêmica internacionalista brasileira, além de ser a potência internacional que possui maior destaque e projeção na política internacional na última centena de anos. Por sua vez, a China foi escolhida aqui por ser a única potência capaz de contrabalancear – e, nas palavras do atual presidente americano, “rivalizar” – com o gigante norte-americano, uma vez que, entre os temas que mais têm dominado os debates internacionais, um deles, sem dúvidas, é o da “audácia chinesa” (ROUTLEDGE, 2019, p. 11).

Nesse prisma, dividimos o presente trabalho em duas partes principais. Na primeira delas, realizamos uma breve contextualização das relações sino-americanas. Em seguida, jogamos luz sobre os embates entre EUA e China, com especial atenção para as questões que reverberam para suas políticas externa e de defesa. Como o leitor observará, optamos por não incluir uma seção exclusivamente para aspectos teóricos e/ou metodológicos; ao contrário,

buscamos aglutiná-los à nossa análise histórica e geoestratégica dos fatos em ambas as seções. Os principais achados da pesquisa nos permitem apontar para um mundo pós-pandemia em que, *ceteris paribus*², o acirramento entre as duas superpotências vai ficar cada vez mais acirrado, especialmente nos campos comercial e tecnológico, o que tende a inflar o discurso.

2. Da Segunda Guerra Mundial à Guerra Fria

Walt (1998) destaca que várias teorias se sobrepõem e contrapõem-se na tentativa de explicar as relações internacionais, e que dificilmente seria possível selecionar apenas uma para entender toda a complexidade inerente ao cenário mundial, composto por diversos atores, cada um com seus próprios interesses e agendas. O mesmo objeto de estudos – no caso do presente trabalho, as relações sino-americanas a partir de 1945 – pode ser analisado, portanto, à luz de diferentes teorias, de modo que as conclusões obtidas sejam complementares.

Não obstante, é possível estabelecer um recorte temático, de modo a manter o foco no setor de Defesa e na Expressão Militar do Poder Nacional dos Estados Unidos e da China. Embora essa abstração elimine as vantagens potenciais de uma análise multifocal, mostra-se também específica o suficiente para permitir uma análise das possibilidades, limitações e percepções desses dois atores que atualmente delineiam a política internacional hodierna.

Waltz (2001), fundador da corrente neorrealista das Relações Internacionais, apresenta, em sua obra “*Man, the State and War*”, uma análise teórica das possíveis causas dos conflitos internacionais. De acordo com ele, essas razões subjacentes podem ser classificadas em três níveis de análise ou imagens. A primeira delas se relaciona aos indivíduos de uma sociedade; a segunda, à estrutura interna e à organização social de cada Estado; e a terceira, ao próprio sistema de Estados, o qual, inserido em um contexto anárquico, levaria a uma constante busca por poder, como forma de cada ator estatal garantir sua segurança, face aos inevitáveis conflitos motivados pelos interesses alheios (ART; WALTZ, 1993, p. 1).

Posteriormente, na obra “*Theory of International Politics*”, Waltz (1979) aprofunda as explicações para as causas dos conflitos e destaca a importância da anarquia do sistema internacional como a razão fundamental para a guerra³. A dinâmica da busca por poder, nos termos do que se entende por Dilema de Segurança⁴, faz com que cada Estado busque armar-se de forma eficiente para contrapor eventuais ameaças. Nas estritas palavras do autor, “entre os Estados, a guerra é o estado de natureza” (WALTZ, 1979, p. 102, tradução nossa). Com base nessa lógica, fica possível compreender grande parte das decisões e ações estratégico-militares de EUA e China ao longo das últimas décadas e também durante a pandemia de Covid-19.

Para uma contextualização das relações entre esses dois países, é conveniente traçar uma sucinta retomada histórica.

3 Isto quer dizer que o resultado das eleições americanas, a ocorrer em 3 de novembro de 2020, terão papel decisivo para a manutenção ou não das políticas externa e de defesa daquele país e suas consequentes competição e rivalidade com a China.

4 Anarquia aqui entendida não no sentido de caos e desordem, mas no de ausência de um poder supraestatal moderador, amplamente legitimado e reconhecido, suficiente para impor suas decisões e limitar as ações dos demais atores.

5 Sobre tal dilema, Herz (1950, p. 157) originalmente o define assim, a partir do nível social: “[g]roups or individuals living in such a constellation must be, and usually are, concerned about their security from being attacked, subjected, dominated, or annihilated by other groups and individuals. Striving to attain security from such attack, they are driven to acquire more and more power in order to escape the impact of the power of others. This, in turn, renders the others more insecure and compels them to prepare for the worst. Since none can ever feel entirely secure in such a world of competing units, power competition ensues, and the vicious circle of security and power accumulation is on”.

O ano de 1945 marca não só o fim da Segunda Guerra Mundial, como também a criação da Organização das Nações Unidas (ONU)⁶ numa tentativa de retomar iniciativas institucionalistas de Woodrow Wilson, quando do fim da Primeira Guerra Mundial, com a Liga das Nações, fracassada pela falta de adesão das grandes potências, dentre outros fatores, como apontado por Karns e Mingst (2015).

No campo ideológico, desde as conferências de Teerã, Yalta e Potsdam, já estava claro que a aliança entre Estados Unidos e União Soviética atendia a interesses de ocasião, como viria a ficar comprovado pela divisão nas zonas de influência sobre o território da Alemanha pós-1945. Com o fim do conflito mundial, a ausência de um inimigo comum propiciou a confrontação entre essas duas potências, ainda que de forma velada.

De fato, as duas Grandes Guerras –inicialmente restritas à Europa e posteriormente alcançando outros continentes– podem ser incluídas entre as razões da mudança de postura geopolítica dos EUA ao longo do século XX. A inicial inclinação isolacionista, típica da Doutrina Monroe, deu lugar a um crescente intervencionismo em assuntos e conflitos diversificados ao redor do mundo todo (MARIANO, 2011). Esta postura esteve presente, por exemplo, no Plano Marshall para a reconstrução da Europa, após a Segunda Guerra Mundial, no contexto da chamada Doutrina Truman, engendrada como forma de contenção do expansionismo soviético, especialmente para zonas de influências americanas.

No fim da Segunda Guerra, a rendição incondicional do Japão erodiu a coesão interna chinesa contra um inimigo externo, fazendo com que a disputa entre nacionalistas e comunistas voltasse a eclodir. O breve período de relativa trégua, entre 1937 e 1945, deu lugar a uma retomada da violência, que perdurou até 1949. Nesse ano, após sucessivas derrotas em embates armados, os membros do Partido Nacionalista, sob a liderança de Chiang Kai-shek, moveram-se para a ilha de Taiwan, instituindo Taipei como a capital da República da China, enquanto o Partido Comunista, sob a liderança de Mao Tse-tung, fundou oficialmente a República Popular da China (RPC) no território continental.

Essa situação, que passou a ser conhecida como “as duas Chinas”, sem que nenhuma das partes admitisse a legitimidade da outra, viria a perdurar por décadas. No âmbito da ONU, inclusive, esse embate seria uma pendência até 1971, quando sua Assembleia Geral decidiu, por meio da Resolução 2578 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1971), reconhecer o governo da RPC como o único representante legal junto à Organização, em detrimento das pretensões do governo de Kai-shek em Taiwan.

Até esse momento, os EUA mantiveram o posicionamento contrário ao reconhecimento da RPC como membro legítimo junto à ONU. No entanto, após a Resolução de 1971, foi possível notar movimentos de reaproximação diplomática entre ambos os países. Alguns exemplos ilustram isso: em 1972, o Presidente Richard Nixon visitou a China; em 1979, o Presidente Jimmy Carter estendeu o pleno reconhecimento diplomático à RPC, embora mantivesse a mesma postura com o governo em Taiwan; e, finalmente, em 2000, o presidente americano Bill Clinton normalizou as relações comerciais com a China, pavimentando o caminho para o voo econômico do dragão chinês (COUNCIL OF FOREIGN RELATIONS, 2020).

⁶ A ONU trouxe o seguinte conceito inovador em relação à Liga das Nações: as principais potências vencedoras da Guerra – China, EUA, França, Inglaterra e URSS – compunham de forma permanente o Conselho de Segurança, núcleo duro da Organização para a tomada de decisões acerca de assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

Dentre as medidas adotadas pelos EUA para conter a expansão soviética, destacam-se as iniciativas de reconstrução da economia europeia, o chamado Plano Marshall, e de formação de arranjos regionais de defesa no entorno estratégico da URSS, ambas inseridas no contexto da Doutrina Truman (GOMES JÚNIOR, 2019). Embora a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) tenha sido a única a se manter até hoje, outros arranjos similares também representaram esforços de contenção ao comunismo, como a Organização do Tratado do Sudeste Asiático (SEATO, de *Southeast Asian Treaty Organization*), criada em 1955, a qual cobria justamente algumas das áreas geográficas que a China entende como sua zona de influência imediata.

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, as duas maiores potências econômicas e militares do século XX mediram forças no que ficou conhecido como Guerra Fria, duelo político-ideológico que só viria a se encerrar em 1989, com a queda do Muro de Berlim e o consequente colapso da extinta União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) (HOBSBAWM, 2008, p. 15-21).

Cabe apontar que as relações entre a China e a URSS tiveram um papel fundamental na construção do pensamento estratégico da RPC. De acordo com Li (2017), logo após a chegada ao poder, o PCC manteve um alinhamento com a URSS, denunciando em uníssono o que era visto pelos dois países comunistas como uma postura imperialista que ameaçava a própria existência da China, e somente após a degradação das relações sino-soviéticas, na década de 1960, foi possível uma gradual reaproximação da RPC com os EUA.

3. Da cooperação à competição do século XXI

Com o fim da Guerra Fria, os Estados Unidos da América (1993, p. 7) se autoproclamaram a potência preeminente, com a intenção inicial de construir uma nova ordem mundial, na qual o ideário da Doutrina do Destino Manifesto se refletiria na implantação da *Pax Americana*. Nessa concepção, o regime democrático liberal seria o modelo natural a ser buscado pelas diversas nações de um mundo unipolar, como proposto na obra “O fim da história”, de Francis Fukuyama, publicado logo após a queda do Muro de Berlim (PATERSON, 2018). No entanto, não foi essa a realidade observada no cenário internacional.

No campo da defesa americana, a ausência de um inimigo simétrico forçou a redução do seu orçamento, bem como fez com que fossem realocadas tropas até então desdobradas em áreas estrategicamente selecionadas, principalmente, na Europa e na Ásia.

De um lado, durante a Guerra Fria, os EUA tinham um grande número de forças terrestres, aéreas e marítimas baseadas no entorno estratégico do Império Soviético, como forma de materializar o Dilema de Segurança. Do outro, esse número também foi caindo drasticamente, de modo que a maior parte do poder de combate americano foi reposicionada no território do seu próprio continente (KREPINEVICH; WATTS; WORK, 2003, p. 1). A partir do encerramento pacífico entre comunismo e capitalismo, a ameaça iminente aos aliados americanos no exterior igualmente diminuía. No entanto, apesar de o ideário liberal-institucionalista estar presente, a virada do século XX para o XXI apresentou uma realidade bem distinta.

Fazendo eco aos argumentos de Huntington (1993), os conflitos de natureza ideológica, que contrapunham o comunismo e o capitalismo, deram lugar a choques civilizacionais, fazendo com que o mundo passasse a ser analisado sob o prisma da unimultipolaridade.

A China, por seu turno, gradativamente ganhou força no cenário mundial, estabelecendo-se no século XXI como a segunda maior economia do mundo, ampliando o comércio com vários países até então tidos como parceiros econômicos fiéis a Washington⁶. Ao mesmo tempo, o dragão chinês começou a incrementar quantitativa e qualitativamente suas capacidades militares, tornando-se o país com o segundo maior orçamento de defesa no mundo, além de um ativo demandante da economia de defesa.

Apesar da acelerada modernização do seu estamento bélico, o gigante asiático manteve, até os dias atuais, um discurso de interesse em busca da solução pacífica dos conflitos e da cooperação internacional para a paz e o desenvolvimento mundiais⁷ (BOND *et al.*, 2017). Como se vê, trata-se de princípios liberais internacionalistas, uma vez que:

[...]o regime ou a economia tende a trazer a harmonia nas relações entre os Estados. E. Carr já havia demonstrado que essa harmonia não existe, mas os neoliberais acreditam, sim, que o comportamento pacífico pode ser estimulado por uma economia aberta com trocas mutuamente benéficas sob o regime de regras e normas. (SARFATI, 2011, p. 158).

Mas a expansão chinesa pelo mundo – como exemplificado por meio da construção de ilhas artificiais e a consequente instalação de bases militares – tem demonstrado que suas aspirações estão mais focadas na lógica realista de se construir a política do poder.

Como já falado, o tema central da corrente realista das Relações Internacionais é a inevitabilidade do conflito entre as nações, inclusive com potencial para degenerar em guerra, caso o recurso à força seja empregado em detrimento da não solução de um imbróglio por meio diplomático. Essa premissa se faz presente nos vários matizes nos quais o Realismo se desenvolveu ao longo do século passado, como na classificação utilizada por Castro (2016), dividindo tais concepções em clássica, neoclássica e neorrealista. Para os autores dessa corrente, a busca por poder é uma constante, razão pela qual se justificam todas as tentativas de controle entre os atores, seja por meio da força ou da ameaça no nível individual (MORGENTHAU, 2003), seja na anarquia existente no sistema internacional (BULL, 2002). Essa convicção, longe de ser um pessimismo inevitável, representa um dos conceitos fundamentais das teorias realistas e neorrealistas. As relações entre Estados ocorrem em um ambiente anárquico. Assim sendo, a única efetiva segurança para os Estados viria do seu próprio poder, como em uma releitura do *Leviatã* hobbesiano.

Considerando-se que qualquer Estado pode, em última instância, recorrer ao uso da força para a obtenção dos seus objetivos, todos os Estados devem manter-se prontos para “reagir com força ou pagar o custo da fraqueza” (WALTZ, 2001, p. 160, tradução nossa). A comprovação da validade dessa lógica está presente, por exemplo, nas decisões chinesas de modernizar seu aparato de defesa. De modo geral, a última década do século XX nos parece ser o ponto de inflexão das políticas do governo da RPC em relação às suas Forças Armadas, ao mesmo tempo em que suas capacidades são interpretadas, pelo Pentágono, como desenhadas especificamente para garantir o efetivo controle de seu entorno estratégico imediato, via um modelo de impedimento de acesso e negação de área (A2/AD, de *Anti-Access, Area Denial*).

Dentre as razões subjacentes dessa mudança, incluem-se tanto fatores internos – a exemplo dos eventos ocorridos na Praça da Paz Celestial em 1989 – quanto externos, exemplificados pela acachapante assimetria de poder demonstrada pelas Forças da Coalizão contra o Iraque na Operação Tempestade no Deserto, em 1991. Um Relatório da Agência de Inteligência de Defesa norte-americana sobre as Forças Armadas chinesas sintetiza essa percepção:

7 Há alguns anos, a China é a principal parceira comercial do Brasil e mantém parcerias com o País em áreas estratégicas como a espacial.

8 Algo bem parecido com os seguintes princípios constitucionais que regem o Brasil em suas relações internacionais: defesa da paz e cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (BRASIL, 1988, art. 4º).

Em 1989, as unidades do Exército de Libertação Popular (PLA) intervieram com força letal, em nome do Partido Comunista Chinês (PCC), para reprimir as manifestações políticas na Praça Tiananmen, o que prejudicou consideravelmente a imagem doméstica e internacional do PLA. Os eventos mundiais em 1991 abalaram ainda mais a confiança dos líderes do PCC no PLA. O desempenho dos militares dos Estados Unidos na Guerra do Golfo Pérsico forneceu ao PLA lições cruéis sobre a eficácia letal de armas e forças habilitadas por informação, mobilidade e capacidade de ataque de precisão, que se tornaram o padrão para travar guerras de forma eficaz na era moderna. Como resultado, na década de 1990, Pequim alterou sua doutrina militar, concluindo que o conflito mais provável que a China enfrentaria seria uma “guerra local sob condições de alta tecnologia”[...] A estratégia do PLA também mudou, afastando-se do paradigma maoísta de atrair um inimigo para a China para travar uma “guerra popular” com tropas regulares, forças irregulares (de guerrilha) e a população em geral. Em vez disso, o PLA começou a enfatizar uma versão mais ofensiva do conceito estratégico histórico do PLA de “defesa ativa”: tirar proveito de munições guiadas de precisão com longo alcance (principalmente mísseis balísticos e de cruzeiro) para manter um inimigo potencial o mais distante possível das áreas costeiras chinesas, em franco desenvolvimento econômico, lutando em um conflito “sem contato”, curto e pontual como a Guerra do Golfo Pérsico. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2019, p. 2-3, tradução nossa).

Logicamente, as ações chinesas acarretaram reações por parte dos EUA, os quais também conduziram seus movimentos estratégicos com base na capacidade de contraporem-se a ameaças armadas por parte da China. Nesse sentido, é interessante observar, em uma análise longitudinal, como a China é apresentada em diferentes edições da Estratégia de Segurança Nacional (NSS) dos EUA. Por exemplo, na de 1993, durante a presidência de George W. H. Bush, a China é mencionada apenas cinco vezes ao longo do documento, sendo possível notar inclinações favoráveis nas variadas citações, que, em linhas gerais, dizem respeito à expectativa de resultados positivos nos acordos de cooperação.

Aqui, nossa tentativa de Análise de Política de Defesa requer um parêntese: a interpretação de documentos militares públicos deve levar em conta não apenas a leitura fria do texto, mas também o contexto e os reais objetivos de sua produção. É o que, por exemplo, Karlin (2018, tradução nossa) também apregoa, ao apontar que “as descrições ostensivas de estratégias nacionais de defesa raramente são satisfatórias ou esclarecedoras, já que não explicam detalhadamente os desafios [reais] da segurança nacional”. Nesse mesmo sentido, Kania e Wood (2019) alertam para o fato de que:

Embora o novo Livro Branco de Defesa Nacional (NDWP) chinês seja claramente destinado a uma audiência global, sua tradução oficial para o inglês parece apresentar lacunas. Certas discrepâncias entre as versões inglesa e chinesa [...] podem dizer respeito a diferentes narrativas destinadas a públicos internos e externos. Entretanto, a tradução oficial parece ser, deliberadamente ou não, contraditória a ponto de ser até mesmo confusa. (KANIA; WOOD, 2019, tradução nossa).

Nesse sentido, há que se destacar que nuances culturais têm uma destacada relevância na elaboração e na disseminação de mensagens. Wolf (2014), por exemplo, destaca essa importância, ao explicar que o princípio de manter um perfil reservado, proposto por Deng Xiaoping após o agravamento das relações com o Ocidente, devido ao ocorrido na Praça da Paz Celestial em 1989, também pode receber outras interpretações. Uma delas, representada pelo conceito de “esconder a luz e fazer suas tarefas na escuridão”, guarda estreitas relações com as consagradas instruções do estrategista militar chinês Sun Tzu (GILES, 2013), autor do compêndio “A Arte da Guerra”, livro de cabeceira dos principais estrategistas militares e políticos ao redor do mundo. Dessa forma, a política externa da China, sob a influência de Xiaoping, não trata somente de evitar confrontações abertas, mas também de ocultar os seus objetivos para os eventuais oponentes – uma

leitura diplomática da máxima de Sun Tzu de evitar fornecer ao inimigo qualquer informação relevante sobre seus planos e suas forças. De acordo com a interpretação de Wolf (2014), um dos objetivos seria exatamente ganhar forças antes de buscar apresentar suas intenções.

Essa interpretação é corroborada pela análise de Stevens (2014) acerca da mudança da política externa chinesa ocorrida a partir de 2003. Segundo esse autor, desde a assunção de Hu Jintao ao poder na RPC, a China teria modificado a postura reservada para um posicionamento mais assertivo quanto ao seu papel internacional, ainda que pontuando o discurso oficial com a temática do desenvolvimento pacífico. E, a partir de 2008, valendo-se de condições inéditas no cenário internacional – tais como a crise econômica do *subprime*; as operações militares norte-americanas no Iraque e no Afeganistão; e os resultados positivos dos Jogos Olímpicos de Pequim – gradativamente passaram a vir à tona alguns conceitos e aspectos que refletiam a mudança de postura chinesa, tanto na sua área de influência imediata na Ásia quanto em escala mais global:

Embora os Estados Unidos tenham emergido da Guerra Fria como a potência mundial preeminente, não temos o desejo nem a capacidade de ser a “polícia do mundo”. Soluções regionais para problemas regionais são o caminho mais duradouro para a paz. Devemos apoiar esses esforços, ajudando a facilitar o processo regional sempre que possível. [...] Cada região do mundo tem seu próprio e único conjunto de desafios políticos, econômicos e militares [...] Na Ásia, nossa agenda é quádrupla. Em primeiro lugar, os Estados Unidos devem manter uma estrutura estratégica que reflita seu *status* como potência do Pacífico e promova seu envolvimento na região. A chave para a estrutura estratégica dos Estados Unidos tem sido, e continuará a ser, sua aliança com o Japão. Em segundo lugar, devemos continuar a expandir os mercados por meio de acordos bilaterais, regionais e multilaterais. Terceiro, *devemos observar cuidadosamente o surgimento da China no cenário mundial e apoiar, conter ou equilibrar esse surgimento conforme necessário para proteger os interesses dos EUA*. Quarto, devemos continuar a desempenhar um papel crítico no processo de unificação pacífica da península coreana. Finalmente, devemos encorajar a normalização da Indochina e a expansão e desenvolvimento da Associação das Nações do Leste Asiático (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1993, p. 7-8, tradução nossa, grifo nosso).

Edições posteriores, passaram gradativamente a dar maior atenção à China, com especial ênfase ao seu crescimento econômico, à sua inserção no mercado global e ao desenvolvimento do seu estamento militar, inferindo a sua intenção de exercer efetivo domínio no seu entorno estratégico regional. Em que pese as diferentes inclinações políticas internas, típicas das ideologias entre republicanos e democratas nos EUA, essa tendência foi constante ao longo dos anos, à medida que o poder militar chinês se tornava cada vez mais relevante.

Mais que isso, peguemos a questão específica do uso militar no Mar do Sul da China⁹ e perceberemos que há um conflito de interesses que transborda para a percepção que cada ator percebe e projeta acerca do mesmo objeto referente. Por exemplo, tanto a *National Defense Strategy* americana, de 2018, quanto a *National Security Strategy*, de 2017, trazem termos e contextualizações assaz semelhantes ao *Security Outlook 2030*, documento confeccionado pelo Fórum Econômico Mundial (WEForum) para projetar o cenário de segurança internacional dos anos vindouros. De forma totalmente diferente está posta a posição da própria China, impressa em sua Estratégia Nacional de Defesa. O Quadro 1 nos apresenta uma comparação de tais argumentos.

⁹ Para um acompanhamento, por meio de dados e imagens de satélites, da construção de ilhas artificiais construídas ao longo do Mar do Sul da China, recomendamos acessar o seguinte endereço eletrônico: <https://amti.csis.org/island-tracker/china>.

Quadro 1. Trechos de documentos sobre o Mar do Sul da China

Ano	Trecho (tradução livre)	Autoria	Documento
2016	“A competição estratégica entre Estados está crescendo. No Mar do Sul e do Leste da China, as disputas territoriais estão longe de serem resolvidas”	Fórum Econômico Mundial	Security Outlook 2030
2017	“Os esforços chineses para construir e militarizar postos avançados no Mar do Sul da China colocam em risco o livre fluxo de comércio, ameaça a soberania de outras nações e mina a estabilidade regional”	EUA	National Security Strategy (NSS)
2018	“China é uma competidora estratégica que usa sua economia predatória para intimidar vizinhos, enquanto militariza o Mar do Sul da China”		National Defense Strategy (NDS)
2019	“A China salvaguarda resolutamente sua soberania nacional e integridade territorial. As ilhas do Mar do Sul da China [...] são partes inalienáveis do território chinês. A China exerce sua soberania nacional para construir infraestrutura e implantar as capacidades defensivas necessárias nas ilhas e recifes”	China	China’s National Defense in the New Era

Fonte: China (2019, p. 7), Estados Unidos da América (2017, p. 46; 2018, p. 1) e Fórum Econômico Mundial (2016).

Na atual Estratégia de Segurança Nacional, editada pela Administração Trump, a China é citada mais de 30 vezes, em termos que notadamente a colocam como um potencial competidor a ser superado. Nesse documento, não à toa, Trump (2017) lembra que, “durante o meu primeiro ano de mandato, o leitor testemunhou minha política externa do *America First* em ação”. Dignas de notas também são as partes que explicitamente tratam a China, bem como a Rússia, como adversários a serem superados:

Os Estados Unidos responderão às crescentes competições políticas, econômicas e militares que enfrentamos em todo o mundo. China e Rússia desafiam o poder, a influência e os interesses americanos, tentando erodir a segurança e a prosperidade americanas. China e Rússia estão desenvolvendo armas e capacidades avançadas que podem ameaçar nossas estruturas críticas e nossa arquitetura de comando e controle. [...] A China rouba propriedade intelectual dos EUA avaliada em centenas de bilhões de dólares. [...] China e Rússia querem moldar um mundo antagônico aos valores e interesses dos EUA. A China busca deslocar os Estados Unidos na região do Indo-Pacífico, expandir os alcances de seu modelo econômico dirigido pelo Estado e reorganizar a região a seu favor. [...] Por décadas, a política dos EUA esteve enraizada na crença de que o apoio à ascensão da China e à sua integração na ordem internacional do pós-guerra liberalizaria a China. Ao contrário de nossas esperanças, a China expandiu seu poder às custas da soberania de outros. A China coleta e explora dados em uma escala incomparável e espalha os traços de seu sistema autoritário, incluindo corrupção e uso [indiscriminado] de vigilância. *Está construindo as Forças Armadas mais capazes e bem financiadas do mundo, depois das nossas*. Seu arsenal nuclear está crescendo e se diversificando. [...] China e Rússia começaram a reafirmar sua influência regional e globalmente. Hoje, eles estão utilizando capacidades militares destinadas a negar o acesso à América em tempos de crise e contestar nossa capacidade de operar livremente em zonas comerciais críticas em tempos de paz. Em suma, estão contestando nossas vantagens geopolíticas e tentando mudar a ordem internacional a seu favor. [...] Os Estados Unidos devem se preparar para esse tipo de competição. [...] Nossos adversários não vão lutar contra nós em nossos termos. [...]. A China montou uma rápida campanha de modernização militar projetada para limitar o acesso dos EUA à região e dar-lhe mais liberdade de ação. (ESTADOS UNIDOS, 2017, p. 2-46, tradução nossa, grifo nosso).

Como se pode perceber, a entonação usada para com a China sofreu uma significativa mudança. Os EUA fazem uso de documentos oficiais para emitir claras acusações de condutas julgadas indevidas por parte do governo chinês, nos campos diplomático, econômico, militar e informacional. Ao mesmo tempo, deixam exposta sua intenção de priorizar os interesses americanos e reiteram disposição de enfrentar a ameaça chinesa, inclusive com o uso da força, se necessário for.

Não por acaso, Sinkkonen (2018) destaca que, tendo em vista o aumento no orçamento de defesa norte-americano nos anos de 2018 e 2019, a Administração Trump deixa transparente que o seu foco está no *hard power*, por meio do estamento militar e de manobras econômicas, em detrimento do *soft power*, baseado em diplomacia e aspectos informacionais. O autor estende sua análise sobre a estratégia do *America First* à luz de variadas teorias de Relações Internacionais, mas reconhece que o realismo está muito mais perceptível na Doutrina Trump.

Tomando por base os principais objetivos das políticas externas dos EUA ao longo do século XX, Sinkkonen (2018) lista traços característicos do liberalismo, como as propostas idealizadas pelo então presidente estadunidense Woodrow Wilson ao fim da Primeira Guerra Mundial, e do neoconservadorismo, presente tanto na era pós-Vietnã quanto após os atentados ao World Trade Center em 2001. Também são listados o realismo clássico, tal como descrito por Morgenthau (2003) e Carr (2001), e o neoisolacionismo exemplificado pela mudança da postura norte-americana em relação à participação em inúmeras instâncias internacionais, tais como a Parceria Transpácífica, o Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio (NAFTA) e o Plano de Ação Conjunto Global sobre o programa nuclear iraniano.

Dessa forma, evidencia-se que, na verdade, a Doutrina Trump não representa uma postura inédita, mas, sim, um amálgama das várias grandes estratégias dos EUA, baseadas em diferentes correntes teóricas. Não obstante, é possível inferir que a teoria realista se destaca em relação às demais, como pode-se perceber na denominação proposta para classificar a *America First*: ao invés da terminologia “realismo de princípios”, utilizada nos discursos oficiais, o autor sugere “realismo transacional com influências civilizacionais” (SINKKONEN, 2018, p. 13).

4. Considerações finais

O atual cenário internacional se mostra complexo e permanentemente sujeito a constantes mudanças, muitas das quais decorrentes de ambiguidades e interesses específicos dos diversos atores envolvidos que compõem esse tabuleiro de xadrez. Nesse sentido, constitui um desafio buscar analisar o comportamento de um determinado país ou suas relações, ao longo da história, nessa miríade de acontecimentos internacionais.

Para lograr êxito no entendimento das relações entre Estados Unidos e China, estabelecemos como marco temporal inicial a metade do século XX, com o fim da Segunda Guerra Mundial e o imediato início da Guerra Fria, período que ensejou a criação de arranjos não apenas alianças entre Estados, mas igualmente regionais de defesa, inclusive no entorno estratégico chinês.

Do ponto de vista endógeno, esse período também marca a retomada das hostilidades entre os partidos chineses, em um crescente que resultou, em 1949, no exílio autoimposto em Taiwan aos nacionalistas de Chiang Kai-shek e no domínio do Partido Comunista sobre a China continental. Esse amálgama nacional-internacional engendrou uma disputa diplomática ainda não solucionada, embora atualmente existam reconhecimentos internacionais quanto a essa celeuma e, inclusive, as Nações Unidas tenham legitimado a República Popular da China nesse diapasão.

Depois dessa aceitação, no início da década de 1970, foi possível notar um gradativo estreitamento dos laços entre Estados Unidos e China. Mais próximo do final do século XX, o colapso da União Soviética e a ascensão estadunidense à posição de superpotência hegemônica sugeriam um período de paz e cooperação internacionais.

A relativa estabilidade que se seguiu ao fim da Guerra Fria permitiu o crescimento chinês, tendo-lhe alcançado a posição de segunda maior economia do mundo, e principal parceiro comercial dos Estados Unidos – e de boa parte dos países ocidentais. No entanto, desde a virada do milênio, o governo chinês tem investido na modernização de suas Forças Armadas, uma estratégia que, aliás, tem sido compreendida pelos Estados Unidos como customizada especialmente para enfrentar os meios militares norte-americanos e de eventuais aliados, como países-membros da OTAN.

Essa estratégia, consoante a interpretação das autoridades norte-americanas, tem por finalidade dificultar e, eventualmente, impedir a projeção de poder dos EUA sobre as áreas de interesse da China – daí a denominação atribuída ao modelo estratégico chinês de A2/AD.

A reação dos republicanos da Casa Branca seguiu uma cartilha impregnada pelo realismo das relações internacionais. Ao perceber que uma ameaça se destacava, os Estados Unidos iniciaram seus próprios modelos de resposta, por meio do gradativo retorno aos níveis de defesa típicos do período da Guerra Fria, bem como da expansão dessa confrontação para outros campos além do militar. Diversas medidas de cunho diplomático, econômico e informacional vêm sendo constantemente empregadas como meios de obter maior poder que o adversário chinês, o que tem sido caracterizado, por muitos atores da comunidade internacional, inclusive pelo próprio governo chinês, como uma “nova Guerra Fria”.

Dentre essas ações, pode-se citar a política externa autoproclama de *America First*, estabelecida pelo presidente Donald Trump, cujas medidas protecionistas à economia norte-americana constituem, na opinião de Fareed Zakaria (2020), um sinal da tendência à chamada desglobalização, a qual deverá afetar todo o mundo, haja vista a influência dos grandes atores, como EUA e China, no cenário internacional.

A ênfase, empregada ao longo deste trabalho, nos aspectos militares buscou atender ao objetivo geral de analisar as relações entre Estados Unidos e China à luz da corrente realista das Relações Internacionais, complementada por uma análise de discurso de seus principais documentos de defesa. Sem dúvidas, análises a partir de outros enfoques podem complementar o presente estudo, contribuindo para obter um retrato cada vez mais nítido de um mundo pós-pandêmico em que a névoa da guerra ainda projeta sombras sobre o território dos Estados soberanos.

REFERÊNCIAS

- ADAMS, Paul. (2017), “America First? o que a decisão de Trump de retirar EUA do acordo do clima diz sobre liderança global”, BBC Brasil, 2 jun. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-40131127>. Acesso em 15 set. 2020.
- AFP. (2020), “China alerta para ‘nova Guerra Fria’ com os EUA por pandemia do coronavírus”, UOL, Pequim, 24 maio. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2020/05/24/china-alerta-para-nova-guerra-fria-com-os-eua-por-pandemia-que-assola-a-america-latina.htm>. Acesso em: 20 out. 2020.
- ART, Robert J.; WALTZ, Kenneth N. Waltz. (1993), *The use of force: military power and international politics*. 4thEd. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- BOND, Thimoty M. *et al.* (2017), *What role can land based, multi-domain anti-access/area-denial forces play in deterring or defeating aggression?* Santa Monica: RAND Corporation.
- BRASIL. (1988), *Constituição Federal*. Brasília, DF: Congresso Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 20 out. 2020.
- BULL, Hedley. (2002), *A sociedade anárquica: um estudo da ordem na política mundial*. Brasília, DF: Editora UnB.
- CARR, Edward H. (2001), *Vinte anos de crise: 1919-1939: uma introdução ao estudo das relações internacionais*. 2ª Ed. São Paulo: IOESP. Disponível em: http://funag.gov.br/biblioteca/download/40-Vinte_Anos_de_Crise_-_1919-1939.pdf. Acesso em: 23 out. 2020.
- CASTRO, THALES. (2016), *Teorias das Relações Internacionais*, 2ª Ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. Disponível em: http://funag.gov.br/biblioteca/download/1152-Teoria_das_Relacoes_Internacionais-novo.pdf. Acesso em: 20 out. 2020.
- CHINA. (2019), *China's National Defense in the New Era*. Beijing: The State Council Information Office of the People's Republic of China. Disponível em: <http://www.chinadaily.com.cn/specials/whitepaperonnationaldefenseinnewera.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.
- COUNCIL OF FOREIGN RELATIONS. (2020), “U.S. relations with China”. Disponível em: <https://www.cfr.org/timeline/us-relations-china>. Acesso em: 14 out. 2020.
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. (1993), *United States National Security Strategy*. Washington, D.C.: The White House. Disponível em: <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1993.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. (2017), *National Security Strategy of the United States of America*. Washington, D.C.: The White House. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>. Acesso em: 23 out. 2020.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. (2018), *National Defense Strategy of the United States of America*. Washington, D.C.: Department of Defense. Disponível em: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>. Acesso em: 24 out. 2020.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. (2019), *China military power: modernizing a force to fight and win*. Washington, D.C.: Defense Intelligence Agency, 2019. Disponível em: https://www.dia.mil/Portals/27/Documents/News/Military%20Power%20Publications/China_Military_Power_FINAL_5MB_20190103.pdf. Acesso em: 17 out. 2020.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. (2016), "The Security Landscape in Context". Disponível em: http://reports.weforum.org/the-security-outlook-2030/the-security-landscape-in-context/?doing_wp_cron=1604070602.4879419803619384765625. Acesso em: 14 out. 2020.

GILES, Lionel. (2013), *Sun Tzu on the Art Of War*. Abingdon, Oxon: Routledge.

GOMES JÚNIOR, Roberto R. (2019), *Alinhamento de astros no deserto: revisão histórica e bases teóricas da estratégia da coalizão*. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra.

HERZ, John H. (1950), "Idealist internationalism and the security dilemma", *World Politics*, vol. 2, no. 2: 157-180. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/i308594>. Acesso em: 20 out. 2020.

HOBBSBAWM, Eric J. (2008), *Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*, 2a. ed. Tradução: Marcos Santarrita. São Paulo: Cia das Letras.

HUNTINGTON, Samuel Phillips. (1993), "The clash of civilizations?", *Foreign Affairs*, vol. 71, no. 3: 22-49. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/20045621>. Acesso: em 12 maio 2020.

KANIA, Elsa; WOOD, Peter. (2019), "Major Themes in China's 2019 National Defense White Paper", *China Brief*, vol. 19, no. 14. Disponível em: <https://jamestown.org/program/major-themes-in-chinas-2019-national-defense-white-paper/>. Acesso em: 20 out. 2020.

KARLIN, Mara. (2018), "How to read the 2018 National Defense Strategy", *Brookings Institution*, Washington D.C., 21 jan. Order from chaos. Disponível em: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/01/21/how-to-read-the-2018-national-defense-strategy/>. Acesso em: 23 out. 2020.

KARNS, Margaret; MINGST, Karen. (2015), *International Organizations: the politics and processes of global governance*, 3thEd. Boulder: Lynne Rienner.

KREPINEVICH, Andrew; WATTS, Barry; WORK, Robert. (2003), *Meeting the Anti-Access and Area-Denial Challenge*. Washington, D.C.: Center for Strategic and Budgetary Assessments. Disponível em: <https://csbaonline.org/research/publications/a2ad-anti-access-area-denial>. Acesso em: 20 out. 2020.

LI, Anthony H. F. (2017), “China facing the Trump Presidency”. *China perspectives*, no. 2: 69-73. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/chinaperspectives.7357>. Acesso em: 20 out. 2020.

MARIANO, Marco. (2011), “Isolationism, internationalism and the Monroe Doctrine”, *Journal of Transatlantic Studies*, vol. 9, no. 1: 35-45.

MORGENTHAU, Hans J. (2003), *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/0179_politica_entre_as_nacoes.pdf. Acesso em: 20 out. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. (1945), *Carta das Nações Unidas*. São Francisco: ONU.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. (1971), *Resolução 2578/1971*. New York: Assembleia Geral.

PATERSON, Pat. (2018), “Origins of U.S. Foreign Policy”, *Perry Center Occasional Paper*, Washington, D.C., NDU. Disponível em: https://www.williamjperrycenter.org/sites/default/files/publication_associated_files/Origins%20of%20US%20Foreign%20Policy.pdf. Acesso em: 15 out. 2020.

ROUTLEDGE. (2019), *Strategic Survey* 2018, vol. 118, no. 1: 11-22. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/04597230.2018.1533077>. Acesso em: 23 out. 2020.

SARFATI, Gilberto. (2011), *Teorias de relações internacionais*. 4ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva.

SINKKONEN, Ville. (2018), “Contextualizing the ‘Trump Doctrine’: realism, transactionalism and the civilizational agenda”, *Finnish Institute of International Affairs Analysis*, no. 10. Disponível em: https://www.fia.fi/wp-content/uploads/2018/11/analysis10_trump_doctrine3.pdf. Acesso em: 20 out. 2020.

STEVENS, Friso M. S. (2017). “What happened to Deng’s maxim ‘Tao Guang Yang Hui’? Explaining China’s increased assertiveness in East Asia”. *Atlantisch Perspectief*, v. 38, no. 2: 24-28.

TRUMP, Donald J. (2017), “Foreword”, in Estados Unidos da América. *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, D.C.: The White House. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>. Acesso em: 23 out. 2020.

WALT, Stephen M. (1998), "International Relations: one world, many theories", *Foreign Policy*, no. 110: 29-46.

Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4018694/mod_resource/content/1/Walt%201998.pdf.

Acesso em: 17 out. 2020.

WALTZ, Kenneth N. (2001), *Man, the State and war, a theoretical analysis*, 3ª Ed. New York, NY: Columbia University Press.

WALTZ, Kenneth N. (1979), *Theory of International Politics*. Berkeley: Addison-Wesley.

WOLF, David. (2014), "Understanding Tao Guang Yang Hui". *Peeking review*, 2 set. Disponível em: <https://pekingreview.com/2014/09/02/understanding-tao-guang-yang-hui/>. Acesso em: 30 out. 2020.

ZAKARIA, Fareed. (2020), "The world is de-globalizing. Trump set the example", *The Washington Post*, 23 jan.

Disponível em: https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/the-world-is-de-globalizing-trump-set-the-example/2020/01/23/0c785696-3e23-11ea-8872-5df698785a4e_story.html. Acesso em: 21 out. 2020.

LICENÇA DE USO

Direitos autorais das pessoas autoras, 2025. Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-CompartilhaIgual 4.0 Internacional (CCBY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde que lhe atribuam devido crédito pela criação original. Texto da licença: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

